

AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK ZUR BEKÄMPFUNG DER LANG- ZEITARBEITSLOSIGKEIT

ERGEBNISSE EINER EVALUIERUNG DES NATIONALEN AKTIONSPLANS FÜR BESCHÄFTIGUNG

Der Nationale Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) setzt einen Schwerpunkt in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden 1999 deutlich gesteigert. Gemeinsam mit der günstigen Konjunkturlage trug der NAP zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit bei: Die Arbeitslosigkeit sank 1999 deutlich, die Beschäftigungsaufnahmen aus Arbeitslosigkeit nahmen stark zu. Der Rückgang der Zahl der Langzeitarbeitslosen ist jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, da die offiziellen Daten der Problemlage längerfristiger Ausgrenzung aus dem Erwerbsleben immer weniger gerecht werden.

Im Vertrag von Amsterdam haben sich die EU-Staaten im Jahr 1997 zu einer Koordination der Beschäftigungspolitik verpflichtet. Jährlich verabschiedet der Europäische Rat Beschäftigungspolitische Leitlinien, die von den einzelnen Mitgliedstaaten in einem Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) entsprechend den spezifischen Problemstellungen umzusetzen sind. 1998 wurde erstmals ein NAP beschlossen und nach einem Jahr (1999) auf Basis der adaptierten Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU (siehe Kasten) neu formuliert.

DER NATIONALE AKTIONSPLAN FÜR BESCHÄFTIGUNG IN ÖSTERREICH

Der Nationale Aktionsplan für Beschäftigung für Österreich ist – als beschäftigungspolitische Strategie der österreichischen Bundesregierung – ein breites Konzept, das Maßnahmen unterschiedlicher Politikbereiche enthält. In einem weiten Spektrum sind traditionelle und innovative Maßnahmenbereiche ebenso integriert wie arbeitsmarkt- und wirtschafts-, bildungs-, technologie- und umweltpolitische.

Wissenschaftliche Begutachtung:
Gudrun Biffl, Hedwig Lutz • Wissenschaftliche Assistenz: Evelyn Wanderer • E-Mail-Adresse: Helmut.Mahringer@wifo.ac.at • Der Beitrag basiert auf den Untersuchungen von IHS und WIFO: Begleitende Evaluierung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich. Teil 1: Stand I. Quartal 1999 (200 Seiten, ATS 600,00 bzw. EUR 43,60), Teil 2: Stand III. Quartal 1999 (60 Seiten, ATS 400,00 bzw. EUR 29,07); Bestellungen bitte an das WIFO, Frau Christine Kautz, A-1103 Wien, Postfach 91, Tel. (+43 1) 798 26 01/282, Fax (+43 1) 798 93 86, E-Mail Christine.Kautz@wifo.ac.at

*Gliederung des österreichischen NAP 1999
entsprechend der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU*

Säule I: Verbesserung der Vermittelbarkeit

- Leitlinie 1 Neustart für Jugendliche
- Leitlinie 2 Neustart für langzeitarbeitslose Erwachsene
- Leitlinie 3 Erhöhung der Personenanzahl in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen
- Leitlinie 4 Überprüfung der Anreizwirkungen der Steuer- und Leistungssysteme
- Leitlinie 5 Sozialpartnervereinbarungen für Ausbildung, Berufserfahrung, Praktika, Verbesserung der Vermittelbarkeit
- Leitlinie 6 Lebensbegleitende Weiterbildung
- Leitlinie 7 Verbesserung der Qualität der Schulen
- Leitlinie 8 Anpassungsfähigkeit der Jugendlichen
- Leitlinie 9 Eingliederung von Behinderten, ethnischen Minoritäten und Benachteiligten

Säule II: Entwicklung des Unternehmergeistes

- Leitlinie 10 Reduzierung der Gemein- und Verwaltungskosten für Unternehmen
- Leitlinie 11 Abbau der Hindernisse zur selbständigen Erwerbstätigkeit
- Leitlinie 12 Schaffung neuer Arbeitsplätze im Sozial-, Gesundheits- und Kulturbereich und auf lokaler Ebene
- Leitlinie 13 Nutzung des Beschäftigungspotentials im Dienstleistungssektor
- Leitlinie 14 Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit
- Leitlinie 15 Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen

Säule III: Förderung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen

- Leitlinie 16 Sozialpartnervereinbarungen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation
- Leitlinie 17 Reform der Arbeitsverträge
- Leitlinie 18 Investitionen in Humankapital

Säule IV: Chancengleichheit von Frauen und Männern

- Leitlinie 19 Einbeziehung der Chancengleichheit in alle Bereiche
- Leitlinie 20 Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt
- Leitlinie 21 Versorgungseinrichtungen, Elternkarenz und familienfreundliche Arbeitszeiten
- Leitlinie 22 Erleichterung der Rückkehr in das Arbeitsleben

Sonstige Maßnahmenfelder in Österreich

BEGLEITENDE EVALUIERUNG DES NAP 1998 UND 1999

Begleitend zur Implementierung des NAP wurde für die Jahre 1998 und 1999 eine wissenschaftliche Bewertung dieser Umsetzungsschritte vorgesehen, die das Institut für Höhere Studien und das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten durchführten. Die Berichte zur Umsetzung des NAP in den Jahren 1998 und 1999 wurden Anfang 2000 fertiggestellt und vor kurzem publiziert (*WIFO – IHS, 1999, 2000*).

Der Auftrag der Bundesministerien bestand darin, bereits mit dem Inkrafttreten des NAP in einem längerfristig konzipierten Evaluierungsvorhaben Wirkungen des NAP zu untersuchen. Das Hauptproblem für die Bewertung dieser beschäftigungspolitischen Strategie liegt jedoch in der Breite der im NAP angesprochenen Maßnahmenbereiche, die eine Abgrenzung des Evaluierungsgegenstands erschwert. Es stellt sich die Frage, woran bzw. im Vergleich womit gesamtwirtschaftliche Effekte gemessen werden können, wenn ein großer Teil des Maßnahmenspektrums nationaler Politik Beiträge zur Beschäftigungspolitik leisten soll. Zudem muss die Evaluierung den unterschiedlichen Maßnahmenbereichen des NAP Rechnung tragen, ohne sich jedoch mit einzelnen Maßnahmen zu befassen¹⁾. Nicht zuletzt ist zu erwarten, dass kurz nach Inkrafttreten des NAP Wirkungen zum Teil noch nicht eingetreten sind. Deshalb lässt sich derzeit nur schwer ein kausaler Zusammenhang zwischen Maßnahmen und Veränderung der Arbeitsmarktlage feststellen. Diesen Problemen wurde in der Evaluierung des NAP auf zweierlei Weise entsprochen:

1. Es wurde ein makroökonomischer Ansatz gewählt, um eine grobe Schätzung der Wirkungen des NAP hinsichtlich seiner Hauptziele (Schaffung von Beschäftigung, Reduktion der Arbeitslosigkeit) zu erhalten.
2. Auf einer „Meso-Ebene“ wurden zehn wichtige Aktivitätsbereiche näher analysiert; aufgrund der knappen Ressourcenausstattung des Evaluierungsprojektes muss sich die Untersuchung auf wichtige Aspekte der festgelegten Themenbereiche beschränken.

Die beiden Berichte zur begleitenden Bewertung der Umsetzung des NAP 1998 und 1999 in Österreich (*WIFO – IHS, 1999, 2000*) enthalten einerseits eine makroökonomische Analyse wichtiger Aspekte der Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie eine ökonometrische Schätzung von dem NAP zuordenbaren Nettoeffekten. Andererseits werden Umsetzung und Wir-

¹⁾ Eine Evaluierung von Einzelmaßnahmen war im Rahmen dieses Forschungsprojektes nicht vorgesehen.

kung des NAP in zehn Schwerpunktbereichen²⁾ untersucht.

Mit diesen Analysen konnten wichtige Grundlagen für die Bewertung der Umsetzung in den verschiedenen Schwerpunktbereichen gelegt werden, die im Rahmen des weiteren NAP-Prozesses aufgegriffen und weiterentwickelt werden sollten (vgl. WIFO – IHS, 1998, 1999, 2000).

AUSBAU DER AKTIVEN ARBEITSMARKTPOLITIK IM RAHMEN DES NAP 1999

Aktive Arbeitsmarktpolitik bildet einen Schwerpunkt der Maßnahmen des NAP; insbesondere die Säule I „Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit“ („employability“) setzt auf arbeitsmarktpolitische Interventionen. Dabei werden zwei unterschiedliche Ansätze verfolgt: Einerseits sollen qualifikationsbedingte Beschäftigungsprobleme durch Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikation, etwa durch lebenslanges Lernen (Leitlinie 6; siehe Kasten), präventiv verhindert werden. Andererseits sollen arbeitslos Gewordene verstärkt Unterstützung zur Reintegration erhalten, um einen Übertritt in die Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern und dauerhafter Ausgrenzung aus dem Erwerbsleben entgegenzuwirken.

Das Ziel der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit steht im Zentrum der Umsetzungsbemühungen des NAP im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik und erhält nicht zuletzt durch quantitative Zielvorgaben besonderes Gewicht: Bis 2002 ist vorgesehen, die Übertrittsquoten³⁾ von jugendlichen Arbeitslosen in die Langzeitarbeitslosigkeit (über 6 Monate) und jene von erwachsenen Arbeitslosen in die Langzeitarbeitslosigkeit (über ein Jahr) jeweils zu halbieren sowie die Zahl der in Schulungsmaßnahmen Integrierten auf durchschnittlich 20% der Arbeitslosen zu steigern⁴⁾.

Bereits seit dem EU-Beitritt Österreichs hat sich in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik ein merklicher Wandel in Richtung einer „Aktivierung“ der Arbeitsmarktpolitik vollzogen. Schon die Initiativen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds hatten einen Ausbau der aktiven

²⁾ 1. Gender-Mainstreaming und Chancengleichheit von Frauen und Männern (siehe auch Leitner – Wroblewski, 2000); 2. Ausbildung von Jugendlichen; 3. Langzeitarbeitslosigkeit und Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik; 4. Chancengleichheit von Behinderten; 5. Weiterbildung und „lifelong learning“; 6. Territoriale Beschäftigungspakte; 7. Neue Dienstleistungen; 8. Arbeitsorganisation und Arbeitsverträge; 9. Fortschritte in der Beseitigung von Hindernissen für die Unternehmensgründung; 10. Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

³⁾ Die Übertrittsquote in die Langzeitarbeitslosigkeit weist den Anteil jener Arbeitslosen aus, die eine bestimmte Zeit nach Eintritt der Arbeitslosigkeit (6 bzw. 12 Monate) immer noch als arbeitslos vorge­merkt sind.

⁴⁾ Nicht unmittelbar durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu erreichende Ziele des NAP sind die Beschäftigungsausweitung um 100.000 und die Reduzierung der Arbeitslosenquote auf 3,5% bis 2002.

Arbeitsmarktpolitik zur Folge. Durch den NAP 1999 erfuhr die aktive Arbeitsmarktpolitik eine weitere deutliche Aufwertung, die auch durch Umschichtung von Mitteln aus der passiven Arbeitsmarktpolitik (Versicherungsleistungen für Arbeitslose) getragen wurde.

Für das Jahr 1999 wurden die Mittel, die dem AMS für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehen, um 36% auf 11,1 Mrd. S erhöht (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales – Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, 1999B). Darin sind u. a. die Kosten des Auffangnetzes für jugendliche Lehrstellensuchende und Mittel aus der Aktivierung passiver Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung enthalten. Innerhalb einer NAP-Sonderdotierung werden Zusatzfinanzierungen für die Aktionen „Come-Back“ und „New-Start“ sowie für „Job-Coaching“ und EDV-Qualifizierungsmaßnahmen bereitgestellt. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik stiegen damit im Jahr 1999 auf 0,39% des Bruttoinlandsproduktes (1997 0,32%)⁵⁾, während die passive Mittelverwendung⁶⁾ deutlich zurückging (von 1,8% des BIP 1997 auf 1,6% 1999).

GÜNSTIGE KONJUNKTURELLE RAHMENBEDINGUNGEN

Die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik traf mit einer günstigen Konjunkturentwicklung zusammen, die insbesondere eine kräftige Beschäftigungsausweitung ermöglichte. Beide Faktoren sollten sich in einer Verbesserung der Integrationschancen von Arbeitslosen niederschlagen.

Trotz einer leichten Konjunkturabschwächung im Jahr 1999 gegenüber 1998 hielt die Zunahme der Beschäftigung an. Das Wirtschaftswachstum (+2,2%) und die kräftige Inlandsnachfrage bildeten 1999 die Basis für eine weitere Steigerung der Zahl der unselbständig Beschäftigten um 37.200 gegenüber dem Vorjahr (+1,2%, ohne Karenzgeldbezieher und Präsenzdienner). Getragen wurde sie vom Dienstleistungsbereich, während in der Sachgüterproduktion und der Bauwirtschaft ein Beschäftigungsrückgang zu verzeichnen war. Frauen profitierten von der Zunahme der Nachfrage nach Arbeitskräften deutlich stärker als Männer. Ein wesentlicher Teil der Beschäftigungsausweitung erfolgte im Bereich der Teilzeitarbeit.

Die Arbeitslosigkeit konnte 1999 erstmals seit 1994 gesenkt werden. Die Zahl der beim Arbeitsmarktservice re-

⁵⁾ WIFO-Berechnungen auf Basis der Umsetzungsberichte zum NAP (Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales – Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, 1999B) und der Geschäftsberichte des AMS.

⁶⁾ Darunter fallen insbesondere Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz sowie die Verwaltungskosten des AMS.

gistrierten Arbeitslosen war im Jahresdurchschnitt 1999 um 16.100 niedriger als im Vorjahr (-6,8%).

LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT UND AKTIVIERUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK

Der NAP setzt sich insbesondere in der Leitlinie 2 zum Ziel, Langzeitarbeitslosen und von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten die Möglichkeit eines beruflichen Neustarts zu bieten. Der Verhinderung und dem Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit kommt somit in der Orientierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des NAP Priorität zu. Im Folgenden wird daher die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich im Hinblick auf die Wirkungen der forcierten aktiven Arbeitsmarktpolitik untersucht⁷⁾.

Tendenzen zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit sind auf vielfältige nachfrageseitige und angebotsseitige Faktoren zurückzuführen, die häufig in Kombination auftreten. Langzeitarbeitslosigkeit kann ihre Ursache im Fehlen geeigneter Beschäftigungsmöglichkeiten (Mangel an Nachfrage, Mismatch usw.) bzw. – vom Arbeitskräfteangebot aus betrachtet – in persönlichen Problemen Arbeitsloser haben (gesundheitliche Einschränkungen, Qualifikationsmängel usw.). Gleichzeitig hat Langzeitarbeitslosigkeit aber auch Dequalifizierung und Stigmatisierung zur Folge, welche die Rückkehr ins Arbeitsleben zusätzlich erschweren (vgl. z. B. *Erhel et al.*, 1996). Aktive Arbeitsmarktpolitik hat die Aufgabe, den Ursachen entsprechende Maßnahmen entgegenzusetzen. Diese sollen entweder die Vermittelbarkeit durch Abbau von qualifikatorischem oder regionalem Mismatch und Vermeidung von Dequalifizierung erhöhen (Maßnahmen zur Hebung der Mobilität, Qualifizierung), in begrenztem Umfang zusätzliche Nachfrage nach Arbeit schaffen (insbesondere im Rahmen von Transferarbeitsplätzen auf dem „zweiten Arbeitsmarkt“) oder Vorurteile bzw. Fehleinschätzungen von Arbeitgebern gegenüber Langzeitarbeitslosen abbauen (z. B. befristete Förderung von Beschäftigungsaufnahmen).

Der NAP versucht sowohl durch Schulungs- und Aktivierungsmaßnahmen als auch durch Eingliederungsbeihilfen und die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten in sozialökonomischen Betrieben die Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen zu heben⁸⁾.

Zur Beurteilung der Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Langzeitarbeitslosigkeit wird untersucht, ob bzw. wieweit durch die Ausweitung der arbeits-

marktpolitischen Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit im Rahmen des NAP (Leitlinien 1, 2 und 3 in *Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales – Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten*, 1999A) eine Verbesserung der Reintegrationsmöglichkeiten dieser Gruppe in den Arbeitsmarkt erreicht werden konnte. Wesentlich ist dabei, nicht nur die Bestandsentwicklung zu betrachten, sondern auch Stromgrößen, insbesondere die Abgänge aus Arbeitslosigkeit.

Die Untersuchung berücksichtigt jene Indikatoren, die von der EU zur Evaluierung vorgeschlagen werden und sich besonders auf den Einsatz von Schulungen Arbeitsloser beziehen (Zahl der Arbeitslosen nach Vormerkdauer, Zahl der Schulungsteilnehmer, Übertrittsquoten in Langzeitarbeitslosigkeit, Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in Schulungsmaßnahmen, Abgänge aus Schulungsmaßnahmen in Arbeit); zudem werden Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in Arbeit betrachtet.

Die Bestimmung der Zahl der Arbeitslosen, die von längerfristiger Ausgrenzung vom Arbeitsleben bedroht sind, unterliegt schwerwiegenden Messproblemen, die vor allem mit der Unterbrechung von Arbeitslosigkeitsepisoden durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zusammenhängen⁹⁾. Diesem Umstand trägt die Untersuchung durch die Verwendung ergänzender Indikatoren Rechnung (vgl. weiter unten, Indikator „Notstandshilfebezug“).

ENTWICKLUNG DES BESTANDS AN LANGZEITARBEITSLOSEN

Die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Österreich weist auf zunehmende Ausgrenzungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt hin. Im Jahresdurchschnitt 1980 war nur jeder zwölfte arbeitslose Erwachsene länger als 6 Monate vorgemerkt, 1998 bereits fast jeder dritte; mehr als die Hälfte war länger als ein Jahr ohne Beschäftigung. Der 1999 einsetzende Rückgang der Arbeitslosigkeit wirkt sich allerdings besonders stark auf die Langzeitarbeitslosigkeit aus. Der Durchschnittsbestand der zwischen 6 und 12 Monate Arbeitslosen verringerte sich 1999 gegenüber 1998 um rund 7.700 (-21,9%), jener der über 12 Monate Arbeitslosen um knapp 6.300 (-14,5%), während die Arbeitslosigkeit insgesamt um 16.100 sank (-6,8%; Übersicht 1).

⁹⁾ Die Ursache dieser Messprobleme liegt zum Teil in der Verwendung der Statistik der registrierten Arbeitslosen, die institutionell beeinflusst werden kann (z. B. restriktivere bzw. weniger restriktive Leistungsvergabe und Verhängung von Bezugssperren, Integration in Schulungsmaßnahmen usw.). Für die Träger der Arbeitsmarktpolitik können Anreize entstehen, diese Einflussmöglichkeiten zur Erreichung von bestimmten Soll-Größen zu nutzen. Die Festlegung anreizkompatibler Indikatoren muss daher berücksichtigen, aufgrund welcher Datenbasis diese Indikatoren bestimmt werden (z. B. Labour Force Survey oder Statistik der registrierten Arbeitslosen).

⁷⁾ Hier werden Daten für das gesamte Jahr 1999 in die Analyse einbezogen, die für den Evaluierungsbericht (*WIFO – IHS*, 2000) noch nicht zur Verfügung standen.

⁸⁾ Dabei wird weitgehend auf der bereits vor Inkrafttreten des NAP etablierten aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgebaut, wobei sowohl bestehende Maßnahmen verstärkt eingesetzt als auch neue Maßnahmentypen umgesetzt wurden.

Übersicht 1: Vorgemerkte Arbeitslose nach Geschlecht und Vormerkdauer

Jahresdurchschnittsbestand

	Absolut	Bis 6 Monate		Dauer der Arbeitslosigkeit			Über 12 Monate			Insgesamt		
		Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Anteil an der Arbeitslosigkeit in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Anteil an der Arbeitslosigkeit in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Anteil an der Arbeitslosigkeit in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %
<i>Insgesamt</i>												
1996	161.753	+7,7	70,2	31.622	+15,5	13,7	37.132	- 2,6	16,1	230.507	+6,9	
1997	161.491	-0,2	69,2	33.525	+ 6,0	14,4	38.332	+ 3,2	16,4	233.348	+1,2	
1998	164.084	+1,6	69,0	35.214	+ 5,0	14,8	38.496	+ 0,4	16,2	237.794	+1,9	
1999	162.031	-1,3	73,1	27.507	-21,9	12,4	32.205	-16,3	14,5	221.743	-6,8	
<i>Männer</i>												
1996	92.238	+7,8	72,1	15.532	+15,9	12,1	20.255	- 3,8	15,8	128.025	+6,7	
1997	91.111	-1,2	70,9	16.557	+ 6,6	12,9	20.912	+ 3,2	16,3	128.580	+0,4	
1998	90.739	-0,4	70,1	17.237	+ 4,1	13,3	21.453	+ 2,6	16,6	129.429	+0,7	
1999	89.495	-1,4	73,7	13.418	-22,2	11,0	18.606	-13,3	15,3	121.519	-6,1	
<i>Frauen</i>												
1996	69.515	+7,5	67,8	16.090	+15,0	15,7	16.877	- 1,0	16,5	102.482	+7,1	
1997	70.379	+1,2	67,2	16.968	+ 5,5	16,2	17.421	+ 3,2	16,6	104.769	+2,2	
1998	73.345	+4,2	67,7	17.977	+ 5,9	16,6	17.043	- 2,2	15,7	108.365	+3,4	
1999	72.535	-1,1	72,4	14.090	-21,6	14,1	13.599	-20,2	13,6	100.224	-7,5	

Q: AMS, WIFO-Berechnungen. Datenberechnung aufgrund einer vereinfachten Datenbankanfrage: Monate werden einheitlich (vereinfacht) mit 30 Tagen berechnet. Dadurch können geringfügige Ungenauigkeiten in der Abgrenzung nach der Dauer auftreten. Dies gilt auch für alle weiteren Daten zur Dauer der Arbeitslosigkeit in diesem Beitrag.

Frauen profitierten von diesem Rückgang etwas stärker als Männer. 1999 waren im Jahresdurchschnitt mit 13.600 um gut 3.400 Frauen weniger als 1998 über ein Jahr arbeitslos (-20,2%). Unter den Männern ging die Zahl der über ein Jahr Arbeitslosen um knapp 2.800 (-13,3%) auf etwa 18.600 zurück.

Am deutlichsten war die Abnahme der Langzeitarbeitslosigkeit in der Altersgruppe der unter 25-Jährigen: Die Zahl der über ein Jahr Arbeitslosen verringerte sich 1999 gegenüber dem Vorjahr um über 500 und damit um 43,2%, jene der 6 bis 12 Monate Arbeitslosen sogar um fast 1.400 und damit um 46,7% auf 1.600 im Jahresdurchschnitt. Die Arbeitslosigkeit der unter 25-Jährigen insgesamt sank in diesem Zeitraum um 12,5%.

Relativ gering fiel der Abbau der Arbeitslosigkeit der über 44-Jährigen aus. Diese Gruppe stellte im Jahresdurchschnitt 1999 mit 19.200 fast 60% der über ein

Jahr Arbeitslosen und mit etwa 12.400 fast 40% der 6 bis 12 Monate Arbeitslosen. Ihr Anteil an der gesamten Arbeitslosigkeit betrug knapp 35%. Die Zahl der über ein Jahr Arbeitslosen ab einem Alter von 45 Jahren ging 1999 im Vergleich zum Vorjahr um 1.200 oder 5,9% zurück, jene der 6 bis 12 Monate arbeitslosen über 44-Jährigen um knapp 1.600 oder 11,3% (vgl. Übersicht 2).

LANGZEITARBEITSLOSE UND ARBEITSLOSE MIT LÄNGERER ABWESENHEIT VON REGELMÄSSIGER BESCHÄFTIGUNG

Traditionell wird Langzeitarbeitslosigkeit über die Dauer der Vormerkung beim AMS gemessen. Dieses Maß bietet adäquate Information über jene, die seit Beginn ihrer Arbeitslosigkeitsepisode keine Unterbrechung der Ar-

Übersicht 2: Vorgemerkte Arbeitslose nach Altersgruppen und Vormerkdauer

Jahresdurchschnittsbestand

	Absolut	Bis 6 Monate		Dauer der Arbeitslosigkeit			Über 12 Monate			Insgesamt		
		Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Anteil an der Arbeitslosigkeit in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Anteil an der Arbeitslosigkeit in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Anteil an der Arbeitslosigkeit in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %
<i>Unter 25 Jahren</i>												
1996	34.216	+ 5,2	87,9	3.418	+25,7	8,8	1.310	+15,9	3,4	38.943	+ 7,1	
1997	33.188	- 3,0	87,5	3.349	- 2,0	8,8	1.390	+ 6,2	3,7	37.928	- 2,6	
1998	32.235	- 2,9	88,4	3.009	-10,2	8,3	1.210	-13,0	3,3	36.453	- 3,9	
1999	29.613	- 8,1	92,8	1.604	-46,7	5,0	686	-43,3	2,2	31.904	-12,5	
<i>25 bis 45 Jahre</i>												
1996	92.697	+ 7,7	72,4	17.698	+17,8	13,8	17.697	+ 6,4	13,8	128.092	+ 8,8	
1997	91.215	- 1,6	71,7	17.826	+ 0,7	14,0	18.138	+ 2,5	14,3	127.178	- 0,7	
1998	92.659	+ 1,6	72,5	18.257	+ 2,4	14,3	16.903	- 6,8	13,2	127.819	+ 0,5	
1999	91.668	- 1,1	78,0	13.531	-25,9	11,5	12.338	-27,0	10,5	117.537	- 8,0	
<i>Ab 45 Jahre</i>												
1996	34.840	+10,3	54,9	10.506	+ 8,9	16,6	18.125	-10,9	28,6	63.472	+ 3,1	
1997	37.088	+ 6,5	54,4	12.350	+17,6	18,1	18.804	+ 3,8	27,6	68.242	+ 7,5	
1998	39.190	+ 5,7	53,3	13.949	+12,9	19,0	20.384	+ 8,4	27,7	73.522	+ 7,7	
1999	40.749	+ 4,0	56,4	12.373	-11,3	17,1	19.180	- 5,9	26,5	72.302	- 1,7	

Q: AMS, WIFO-Berechnungen.

beitslosigkeit durch Schulungsteilnahme bzw. durch Arbeitsantritt verzeichneten.

Arbeitslose, die ihre Arbeitslosigkeit etwa durch Schulungsmaßnahmen ab einer Dauer von 4 Wochen oder durch einen Arbeitsantritt vorübergehend unterbrechen, ohne dauerhaft ins Arbeitsleben integriert zu werden, stehen auf dem Arbeitsmarkt ähnlichen Problemen gegenüber wie die nach traditioneller Messung Langzeitarbeitslosen. Es ist daher sinnvoll, für die Dauer der Abwesenheit dieser Gruppe von regelmäßiger Beschäftigung spezielle Indikatoren festzulegen.

INDIKATOR „NOTSTANDSHILFEBEZUG“

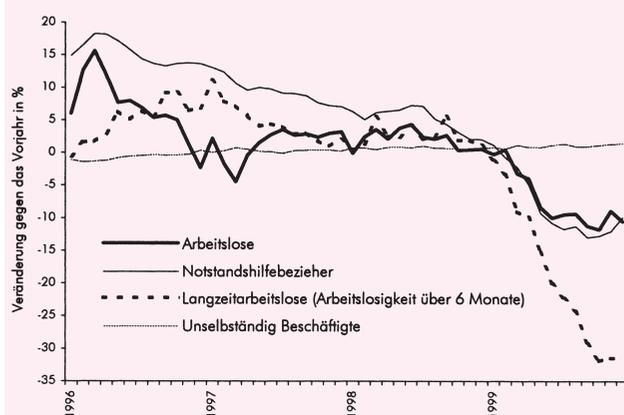
Ein ergänzender Indikator für längerdauernde Abwesenheit von regelmäßiger Beschäftigung ist die Art des Leistungsbezugs von Arbeitslosen. Arbeitslosengeld kann höchstens 20 bis 30 Wochen (für manche ältere Arbeitslose auch bis zu 39 bzw. 50 Wochen) bezogen werden¹⁰⁾, bei weiter andauernder Arbeitslosigkeit wird Notstandshilfe gewährt. Tritt ein Arbeitsloser wieder in ein unselbständiges Beschäftigungsverhältnis ein, so entsteht ein neuer Anspruch auf Arbeitslosengeld erst nach 26 Wochen; bei kürzerer Beschäftigung und Wiedereintritt in die Arbeitslosigkeit besteht der alte Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe für die restliche Anspruchszeit weiter. Wurde die Arbeitslosigkeit nur für kurze Zeit (bis zu 26 Wochen) unterbrochen, so entsteht kein neuer Anspruch; nach 20 bis 30 Wochen (für ältere Arbeitslose auch länger) kumulierter Arbeitslosigkeit ohne zwischenzeitlichen Erwerb eines neuen Anspruchs auf Arbeitslosengeld besteht nur noch Anspruch auf Notstandshilfe.

Bezieht ein Arbeitsloser Notstandshilfe, so war er in der Regel länger als 6 Monate arbeitslos, ohne in der Zwischenzeit eine dauerhafte Beschäftigung eingegangen zu sein. Der Bezug von Notstandshilfe bildet daher einen Indikator für länger dauernde Abwesenheit von regelmäßiger Beschäftigung, der unabhängig von kurzfristigen Arbeits- und Schulungsepisoden (unter einem halben Jahr) ist¹¹⁾.

¹⁰⁾ Das Arbeitslosengeld gebührt bei Erstanspruch nach einer Beschäftigungsdauer von mindestens 52 Wochen innerhalb der letzten 2 Jahre, danach nach einer Beschäftigungsdauer von mindestens 26 Wochen innerhalb des letzten Jahres vor Eintritt der Arbeitslosigkeit für die Dauer von 20 Wochen. Bei einer Beschäftigungsdauer von mindestens 156 Wochen innerhalb der letzten 5 Jahre von Eintritt der Arbeitslosigkeit gebührt das Arbeitslosengeld für 30 Wochen. Bei einer Beschäftigungsdauer von mindestens 312 Wochen innerhalb der letzten 10 Jahre und einem Mindestalter von 40 Jahren von Eintritt der Arbeitslosigkeit gebührt das Arbeitslosengeld für 39 Wochen. Bei einer Beschäftigungsdauer von mindestens 468 Wochen innerhalb der letzten 15 Jahre und einem Mindestalter von 50 Jahren von Eintritt der Arbeitslosigkeit besteht ein Anspruch auf Arbeitslosengeld für 50 Wochen.

¹¹⁾ Eine eingehendere Diskussion dieses Indikators findet sich in der Evaluierung des NAP (WIFO – IHS, 2000). Die Höhe des Notstandshilfebezugs hängt vom Haushaltseinkommen ab. Arbeitslose in Haushalten mit hohem Gesamteinkommen haben damit keinen Notstandshilfeanspruch.

Abbildung 1: Unselbständig Beschäftigte, Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und Notstandshilfebezieher



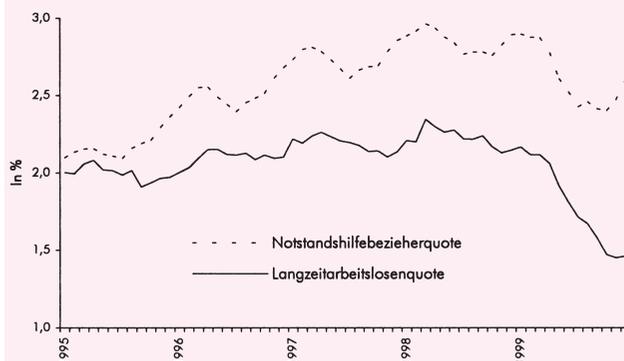
Q: WIFO, AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Langzeitarbeitslose: über 6 Monate arbeitslos.

ENTWICKLUNG DER ZAHL DER NOTSTANDSHILFEEMPFÄNGER

Die Entwicklung der Zahl der arbeitslosen Notstandshilfeempfänger relativiert das günstige Bild der Langzeitarbeitslosigkeit etwas. Die Daten über den Bestand an Notstandshilfeempfängern weisen auf einen Rückgang der längerfristigen Abwesenheit von regelmäßiger Beschäftigung hin, der allerdings deutlich geringer ist, als dies in der Gliederung der Arbeitslosigkeit nach der Vormerkdauer ausgewiesen wird (Abbildung 1):

Über alle Altersgruppen verringerte sich die durchschnittliche Zahl der Notstandshilfebezieher von 1998 auf 1999 um gut 7.600 (-8%) und damit deutlich weniger als jene der Langzeitarbeitslosigkeit (über 6 Monate -14.000, -19%). Dieses Phänomen zeigt sich auch im Verlauf der Langzeitarbeitslosen- bzw. Notstandshilfeempfängerquote, die sich seit 1995, aber besonders deutlich seit April 1999 (gleichzeitig mit der Ausweitung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des NAP) auseinanderentwickeln (Abbildung 2).

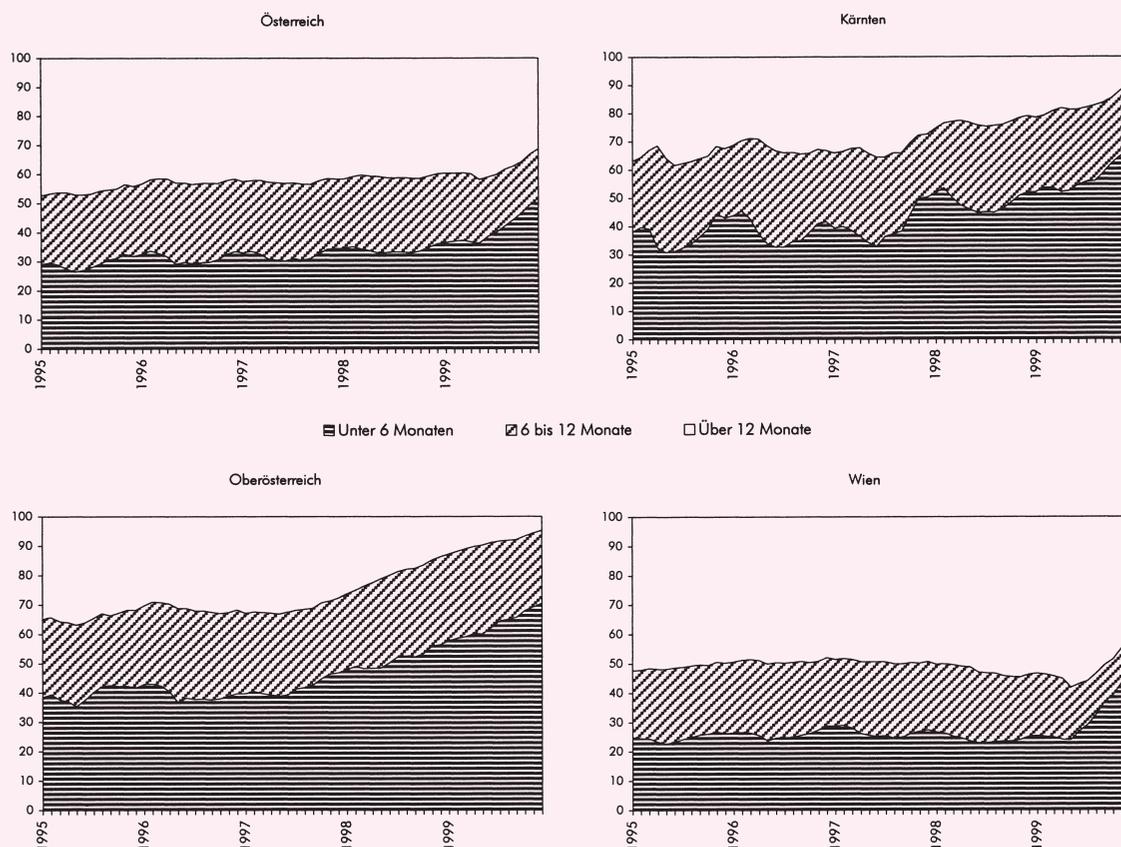
Abbildung 2: Langzeitarbeitslosenquote und Notstandshilfebezieherquote



Q: WIFO, AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Langzeitarbeitslosenquote: Anteil der über 6 Monate Arbeitslosen an den unselbständigen Erwerbspersonen, Notstandshilfebezieherquote: Anteil der arbeitslosen Notstandshilfebezieher an den unselbständigen Erwerbspersonen, unselbständige Erwerbspersonen: unselbständig Beschäftigte und Arbeitslose.

Abbildung 3: Anteile der Langzeitarbeitslosen an allen arbeitslosen Notstandshilfebezieher

In %



Q: WIFO, AMS.

Die Zahl der über ein Jahr vorgemerkten Notstandshilfebezieher nahm um etwa 17%, jene der 6 bis 12 Monate Vorgemerkten um etwa 25% ab. Der Rückgang der Notstandshilfeempfänger insgesamt war geringer, weil die Zahl jener, die unter 6 Monate vorgemerkt waren, 1999 deutlich höher war als im Vorjahr (+13%)¹²⁾. Diese Zunahme wiederum hängt mit der Ausweitung der Schulungsmaßnahmen zusammen, nach deren Abschluss viele Teilnehmer wieder ins Arbeitslosenregister einströmen. Sie erhalten weiterhin den bisherigen Leistungsbezug (viele von ihnen Notstandshilfe), werden aber als Neuzugänge ins Arbeitslosenregister verbucht, sodass die Vormerkdauer wieder neu gemessen wird.

Der Anteil der unter 6 Monate arbeitslos Vorgemerkten an allen arbeitslosen Notstandshilfebeziehern nimmt seit 1995 zu (Anfang 1995 29%, Dezember 1998 36%, Dezember 1999 50%), entwickelt sich aber in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Besonders deutlich war die Zunahme in Oberösterreich (Anfang 1995 38%, Dezember 1998 56%, Dezember 1999 70%) und Kärnten (Anfang 1995 38%, Dezember 1998 52%, Dezember 1999 66%), in den letzten Monaten

auch in Wien (Anfang 1995 25%, Dezember 1998 25%, Dezember 1999 44%), wo vor allem der Anteil der 6 bis 12 Monate vorgemerkten Notstandshilfebezieher abnahm (Abbildung 3).

Ein hoher Anteil von unter 6 Monate vorgemerkten Notstandshilfebeziehern weist daher auf eine schlechte Erfassung von Arbeitslosen mit längerer Abwesenheit von regelmäßiger Beschäftigung durch den Indikator Langzeitarbeitslosigkeit (nach Vormerkdauer) hin, eine Zunahme des Anteils auf eine Verschlechterung der Erfassung. Bei der Interpretation der Zahlen zur Langzeitarbeitslosigkeit ist zu beachten, dass auch diese Personen-Gruppe trotz der mangelhaften Sichtbarkeit in der Statistik zu einem hohen Prozentsatz von längerfristiger Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt betroffen ist.

BESTAND AN SCHULUNGSTEILNEHMERN

Die Zahl der Schulungsteilnahmen nahm 1999 erheblich zu und war im Jahresdurchschnitt um fast 5.700 (+27%) höher als im Vorjahr. Das wirkte sich unmittelbar in einer Reduktion der Bestände an vorgemerkten Arbeitslosen aus, da Schulungsteilnehmer für die Dauer der Schulung dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Eine verstärkte Integration Langzeitarbeitsloser in Schulungsmaßnahmen bewirkt dementsprechend eine Abnahme der

¹²⁾ Die Zahl der Notstandshilfebezieher nach der Dauer der Arbeitslosigkeit wird durch Hochschätzung der kurzfristig ermittelten AMS-Daten auf die publizierten Leistungsdaten des Bundesrechenzentrums errechnet, die jedoch nicht nach der Vormerkdauer gegliedert sind.

Zahl der vorgemerkten Langzeitarbeitslosen. Dieser Rückgang wird dadurch verstärkt, dass Langzeitarbeitslose, die nach einer Schulung in das Arbeitslosenregister zurückkehren, nicht mehr als langzeitarbeitslos gezählt werden¹³⁾. Die Ausweitung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen seit 1999 ist deutlich am Sinken der Arbeitslosen-, Langzeitarbeitslosen- und Notstandshilfebezieherzahlen zu erkennen (Abbildung 1).

Trotz ihres geringen Anteils an der Arbeitslosigkeit (gut 14% im Jahresdurchschnitt 1999) hat die Altersgruppe der unter 25-Jährigen einen hohen Anteil am Bestand an Schulungsteilnehmern (im Jahresdurchschnitt 1999 29%; Übersicht 3). Mit 55% entspricht der Anteil am Schulungsbestand für die Altersgruppe zwischen 25 und 45 Jahren etwa ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit (53%). Relativ gering ist hingegen der Anteil der über 44-Jährigen am Durchschnittsbestand der Schulungsteilnehmer (16%, Anteil an der Arbeitslosigkeit 33%).

Diesem ungünstigen Verhältnis entsprechend wurden die Schulungsmaßnahmen für ältere Arbeitslose 1999 besonders stark ausgebaut (+49,5%). Die Schulungsver-sorgung Älterer liegt jedoch immer noch deutlich unter jener anderer Altersgruppen: 17 Arbeitslose im Alter von über 44 Jahren kamen im Durchschnitt auf einen Schulungsteilnehmer; in der mittleren Altersgruppe betrug dieses Verhältnis 8 : 1, in der unteren nur 4 : 1¹⁴⁾. Deutlich gesteigert werden konnte auch der Anteil der Frauen an den Schulungsteilnehmern (1995 47%, 1999 52,3%).

ABGÄNGE AUS ARBEITSLOSIGKEIT UND ARBEITSMARKTPOLITISCHEN MASSNAHMEN

Wieweit der NAP mit seinen zusätzlichen Aktivitäten im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Bedingungen für Beschäftigungsaufnahmen Langzeitarbeitsloser verbessert hat, wird in diesem Abschnitt anhand von Stromdaten (Übertrittsquote in Langzeitarbeitslosigkeit, Abgang aus Arbeitslosigkeit, Abgang aus Schulungen) untersucht.

ÜBERTRITTE IN LANGZEITARBEITSLSIGKEIT

Im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung in Österreich wurde als Indikator für die Wirksamkeit von Maß-

¹³⁾ Falls die Schulung nicht eine Arbeitsaufnahme zur Folge hat oder nach der Maßnahme aus anderen Gründen keine Vormerkung der Arbeitslosigkeit vorgenommen wird, kehren Teilnehmer in das Arbeitslosenregister zurück. Hat eine Maßnahme mindestens 4 Wochen gedauert, beginnt die Vormerkdauer von neuem.

¹⁴⁾ Die höhere Versorgung von Jugendlichen mit Schulungen hängt auch damit zusammen, dass für diese Altersgruppe das Nachholen bzw. die Ergänzung der Erstausbildung größeres Gewicht hat als für Ältere. Umgekehrt werden andere beschäftigungsrelevante Merkmale (z. B. Berufserfahrung, Kontinuität des Berufsverlaufs, gesundheitliche Probleme usw.) mit zunehmendem Alter immer entscheidender, Qualifizierung allein reicht daher für die Verbesserung der Beschäftigungschancen häufig nicht aus.

Übersicht 3: Schulungsteilnahmen nach Alter und Geschlecht

Jahresdurchschnittsbestand

	Männer	Frauen	Insgesamt	Frauenanteil in %	Schulungsquote ¹⁾ in %
<i>Unter 25 Jahren</i>					
1996	2.780	2.918	5.698	51,2	12,8
1997	3.235	3.814	7.049	54,1	15,7
1998	3.230	3.638	6.868	53,0	15,9
1999	3.635	4.174	7.809	53,4	19,7
<i>25 bis 45 Jahre</i>					
1996	5.224	5.116	10.340	49,5	7,5
1997	5.820	6.458	12.278	52,6	8,8
1998	5.272	5.940	11.212	53,0	8,1
1999	6.594	7.943	14.537	54,6	11,0
<i>Ab 45 Jahre</i>					
1996	1.121	814	1.935	42,1	3,0
1997	1.738	1.147	2.885	39,8	4,1
1998	1.722	1.128	2.850	39,6	3,7
1999	2.462	1.800	4.263	42,2	5,6
<i>Alle Altersgruppen</i>					
1996	9.125	8.848	17.972	49,2	7,2
1997	10.793	11.418	22.211	51,4	8,7
1998	10.224	10.706	20.930	51,2	8,1
1999	12.692	13.916	26.608	52,3	10,7
<i>Schulungsquote in % (alle Altersgruppen)¹⁾</i>					
1996	6,7	7,9	7,2		
1997	7,7	9,8	8,7		
1998	7,3	9,0	8,1		
1999	9,5	12,2	10,7		

Q: AMS, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Anteil des Durchschnittsbestands der Schulungsteilnehmer an allen Arbeitslosen und Schulungsteilnehmern.

nahmen im Rahmen der Leitlinie 2 „Neustart für langzeitarbeitslose Erwachsene“ die Übertrittsquote in Arbeitslosigkeit mit einer Dauer von über einem Jahr festgelegt. Bis zum Jahr 2002 ist eine Halbierung dieser Quote geplant. Dem Ansatz des Gender-Mainstreaming entsprechend soll die relativ höhere Übertrittsquote von Frauen überproportional reduziert werden¹⁵⁾.

Die Übertrittsquote in Langzeitarbeitslosigkeit (Übersicht 4; vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2000*) weist den Anteil jener Arbeitslosen aus, die 12 Monate nach Eintritt der Arbeitslosigkeit immer noch arbeitslos sind. Dieser Anteil hat sich, nach einer Zunahme von 1996 auf 1997, 1998 und insbesondere 1999 deutlich verringert. Der Zielwert für 1999 wurde um 1,1 Prozentpunkte unterschritten. Dies ist zum Teil auf die verstärkte Einbeziehung von Arbeitslosen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zurückzuführen, die die Arbeitslosigkeit unterbrechen. Die Maßnahmenquote (Übersicht 5; vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2000*), welche den Anteil der arbeitslosen Teilnehmer an Maßnahmen am Bestand der Arbeitslosen (einschließlich Maßnahmenteilnehmer) im Jahresdurchschnitt misst, erhöhte sich von 1996 auf 1997 deutlich und blieb 1998 konstant. Im Jahr 1999 stieg sie wieder beträchtlich und lag mit 18% nahe dem Zielwert für 2002 (20%).

¹⁵⁾ Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Situation langzeitarbeitsloser Erwachsener. Auf die speziellen Ziele und Maßnahmen für Jugendliche (Leitlinie 1) wird nicht explizit Bezug genommen, die Daten zur Langzeitarbeitslosigkeit Jugendlicher gehen aber in die Analysen ein.

Übersicht 4: Übertrittsquoten in die Langzeitarbeitslosigkeit

	1996	1997	1998	Zielwert 1999 laut NAP	Ergebnis 1999	Zielwert 2002 laut NAP
In %						
Übertrittsquote Jugendlicher (15 bis 24 Jahre) in die Langzeitarbeitslosigkeit (über 6 Monate)	9,0	8,7	7,9	7,0	4,6	4,5
Männer	7,9	7,7	6,9	-	4,1	4,3
Frauen	10,5	10,0	9,2	-	5,2	4,7
Übertrittsquoten Erwachsener (ab 24 Jahre) in die Langzeitarbeitslosigkeit (über 1 Jahr)	6,9	7,4	6,6	5,8	4,7	3,4
Männer	5,9	6,5	5,9	-	4,4	3,2
Frauen	8,3	8,6	7,6	-	5,1	3,7

Q: BMWA.

Allerdings stellt sich die Frage, ob durch die Verringerung der Übertrittsquoten in Langzeitarbeitslosigkeit und die Steigerung der Zahl der Maßnahmenteilnahmen tatsächlich die Arbeitsintegration von Langzeitarbeitslosen erhöht wird, oder ob diese Abgänger aus Langzeitarbeitslosigkeit nach Maßnahmenteilnahmen in die Arbeitslosigkeit zurückkehren oder sich in die „Stille Reserve“ zurückziehen.

ABGÄNGE AUS ARBEITSLOSIGKEIT

Die Dynamik der Abgänge aus Arbeitslosigkeit verstärkte sich 1997 (+2,2%), insbesondere im Bereich der über ein Jahr Arbeitslosen (+12,1%). 1998 sanken die Abgänge insgesamt (-1,8%) und auch jene aus über 12-monatiger Arbeitslosigkeit (-10,2%) wieder etwa auf ihren Wert von 1996. 1999 nahmen die Abgänge aus Arbeitslosigkeit wieder deutlich zu (+17,3% gegenüber 1998). Davon waren insbesondere Arbeitslose mit einer Verweildauer unter 6 Monaten betroffen (+15,2%), aber auch Langzeitarbeitslose (nach Arbeitslosigkeit von 6 bis 12 Monaten: +6,9%, nach Arbeitslosigkeit von

Übersicht 5: Maßnahmenquote

	1996	1997	1998	Zielwert 1999 laut NAP	Ergebnis 1999	Zielwert 2002 laut NAP
Anteil der Maßnahmenteilnahmen an allen Arbeitslosen (einschließlich Maßnahmenteilnahmen) in %, Jahresdurchschnitt						
Maßnahmenindikator: Leitlinie 3						
Insgesamt	10,1	13,7	13,7	15,7	18,0	20,0
Männer	9,0	12,0	12,0	-	15,4	18,0
Frauen	11,4	15,6	15,6	-	20,9	22,8

Q: BMWA.

über 1 Jahr: +10,2%). Mit Inkrafttreten des NAP 1998 verschob sich die Verteilung der Abgänge nach der Verweildauer zugunsten der 6 bis 12 Monate Arbeitslosen. Die Abgangszahlen dieser Gruppe steigen bereits seit 1995 stetig (Übersicht 6).

Der Anteil der Frauen an den Abgängen nimmt seit 1996 leicht zu und lag in der Jahressumme 1999 bei 43,6%. Das oben beschriebene Muster der Abgangsentwicklung gilt jedoch für beide Geschlechter.

Die Zunahme der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit kurz vor Übertritt in die Langzeitarbeitslosigkeit (Gruppe der 6 bis 12 Monate Arbeitslosen) ist mit dem Rückgang der Übertrittsquote konsistent. Die verstärkte Abgangsdynamik kann auf einen Anstieg von Beschäftigungsaufnahmen, aber auch auf zunehmende Abgänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oder Austritte aus dem Erwerbssystem zurückzuführen sein.

ABGÄNGE AUS ARBEITSLOSIGKEIT IN ARBEIT

Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit stiegen nach einem Rückgang von 1997 auf 1998 (-3,5%) 1999 wieder kräftig. Die Wachstumsrate (+7,1%) war allerdings bedeutend geringer als die der Abgänge aus Arbeitslosigkeit insgesamt (1998/99 13,8%). Der Anteil

Übersicht 6: Abgänge aus der Arbeitslosigkeit nach der Verweildauer

Jahressumme

	Absolut	Bis 6 Monate		Dauer der Arbeitslosigkeit			Über 12 Monate		Insgesamt		
		Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Anteil an den Abgängen aus Arbeitslosigkeit in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	
Insgesamt											
1996	584.352	+ 0,1	82,7	81.344	+12,3	11,5	40.753	+ 0,1	5,8	706.449	+ 1,4
1997	590.130	+ 1,0	81,8	85.787	+ 5,5	11,9	45.700	+12,1	6,3	721.617	+ 2,2
1998	576.758	- 2,3	81,4	89.987	+ 4,9	12,7	41.778	- 8,6	5,9	708.523	- 1,8
1999	664.133	+15,2	82,4	96.153	+ 6,9	11,9	46.023	+10,2	5,7	806.309	+13,8
Männer											
1996	357.696	+ 1,0	85,2	41.317	+16,3	9,8	20.866	- 2,5	5,0	419.879	+ 2,1
1997	354.296	- 1,0	84,4	42.674	+ 3,3	10,2	22.778	+ 9,2	5,4	419.748	- 0,0
1998	343.298	- 3,1	83,9	44.591	+ 4,5	10,9	21.255	- 6,7	5,2	409.144	- 2,5
1999	386.252	+12,5	84,9	45.707	+ 2,5	10,1	23.055	+ 8,5	5,1	455.014	+11,2
Frauen											
1996	226.656	- 1,3	79,1	40.027	+ 8,5	14,0	19.887	+ 3,0	6,9	286.570	+ 0,3
1997	235.834	+ 4,1	78,1	43.113	+ 7,7	14,3	22.922	+15,3	7,6	301.869	+ 5,3
1998	233.460	- 1,0	78,0	45.396	+ 5,3	15,2	20.523	-10,5	6,9	299.379	- 0,8
1999	277.881	+19,0	79,1	50.446	+11,1	14,4	22.968	+11,9	6,5	351.295	+17,3

Q: AMS, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 7: Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in Arbeit nach der Verweildauer

Jahressumme

	Bis 6 Monate		Dauer der Arbeitslosigkeit				Über 12 Monate		Insgesamt		
	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Anteil an den Arbeitsaufnahmen aus Arbeitslosigkeit in %	Absolut	6 bis 12 Monate Veränderung gegen das Vorjahr in %	Anteil an den Arbeitsaufnahmen aus Arbeitslosigkeit in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Anteil an den Arbeitsaufnahmen aus Arbeitslosigkeit in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %
<i>Insgesamt</i>											
1996	366.936	- 1,9	88,3	36.805	+13,6	8,9	11.699	+ 2,7	2,8	415.440	-0,6
1997	367.954	+ 0,3	88,1	36.653	- 0,4	8,8	13.019	+11,3	3,1	417.626	+0,5
1998	355.789	- 3,3	88,3	35.374	- 3,5	8,8	11.705	-10,1	2,9	402.868	-3,5
1999	388.885	+ 9,3	90,1	31.562	-10,8	7,3	11.078	- 5,4	2,6	431.525	+7,1
<i>Männer</i>											
1996	238.461	- 0,2	90,2	20.075	+19,2	7,6	5.850	+ 2,9	2,2	264.386	+1,1
1997	234.500	- 1,7	89,9	19.861	- 1,1	7,6	6.519	+11,4	2,5	260.880	-1,3
1998	225.298	- 3,9	90,1	18.906	- 4,8	7,6	5.874	- 9,9	2,4	250.078	-4,1
1999	242.355	+ 7,6	91,9	15.961	-15,6	6,1	5.340	- 9,1	2,0	263.656	+5,4
<i>Frauen</i>											
1996	128.475	- 5,0	85,1	16.730	+ 7,6	11,1	5.849	+ 2,5	3,9	151.054	-3,5
1997	133.454	+ 3,9	85,1	16.792	+ 0,4	10,7	6.500	+11,1	4,2	156.746	+3,8
1998	130.491	- 2,2	85,4	16.468	- 1,9	10,8	5.831	-10,3	3,8	152.790	-2,5
1999	146.530	+12,3	87,3	15.601	- 5,3	9,3	5.738	- 1,6	3,4	167.869	+9,9

Q: AMS, WIFO-Berechnungen.

der Arbeitsaufnahmen an den Abgängen aus Arbeitslosigkeit hat sich somit verringert (Übersicht 7).

Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Abgang aus der Arbeitslosigkeit mit einer Beschäftigungsaufnahme verbunden ist, nimmt mit der Verweildauer in der Arbeitslosigkeit deutlich ab. Während in der Gruppe der unter 6 Monate Arbeitslosen 1999 58,6% der Abgänge aus Arbeitslosigkeit wegen einer Beschäftigungsaufnahme erfolgten, betrug dieser Anteil für die 6 bis 12 Monate Arbeitslosen 32,8%, jener der über ein Jahr Arbeitslosen nur noch 24,1%.

Insbesondere die Zahl der Arbeitsaufnahmen der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten (Arbeitslosigkeit zwischen 6 und 12 Monate) entwickelte sich ungünstig. Sie sank nach einem Rückgang 1998 (-5,3%) im Jahr 1999 erneut um über 3.800 (-10,8%), obwohl sich die Ab-

gangszahlen insgesamt jeweils erhöhten. Auch die Arbeitsaufnahmen der über ein Jahr Arbeitslosen verringerten sich deutlich (1998 -10,1%, 1999 -5,4%); der Anteil der Arbeitsaufnahmen an allen Abgängen ging für diese Gruppe auf 25% zurück (Übersicht 8). Hingegen stiegen die Arbeitsaufnahmen der Kurzarbeitslosen (Vormerkdauer unter 6 Monate) 1999 beträchtlich (+9,3%).

Zur Beurteilung der Veränderung der Abgangszahlen aus Arbeitslosigkeit, insbesondere der Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Abgängen aus Arbeitslosigkeit und Arbeitsaufnahmen, ist der Einfluss der im Rahmen des NAP ausgebauten aktiven Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen. Der Anstieg der Zahl der Maßnahmenteilnahmen (Übersichten 3 und 5) verstärkte den Abgang in Schulungsmaßnahmen, der zwar als Abgang, nicht jedoch als Arbeitsaufnahme verbucht wird. Erfolgen Arbeitsaufnahmen dann aus Schulungen heraus, so werden sie nicht mehr als Arbeitsaufnahmen aus der Arbeitslosigkeit berücksichtigt. Sofern sie nicht unmittelbar der Wirkung dieser Maßnahmen zuzuschreiben sind (d. h. ohne Schulung nicht erfolgt wären), verringern sich die Arbeitsaufnahmen aus Arbeitslosigkeit (ceteris paribus) infolge eines Ausbaus der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Damit ließe sich zumindest ein Teil des besorgniserregenden Rückgangs des Anteils der Arbeitsaufnahmen an den Abgängen aus Arbeitslosigkeit erklären¹⁶⁾, denn aufgrund der günstigen Beschäftigungsentwicklung wäre eine Steigerung der Arbeitsaufnahmen auch von Langzeitarbeitslosen zu erwarten gewesen.

ABGÄNGE AUS SCHULUNGEN IN ARBEIT

Die Abgänge aus Schulungen haben sich – der größten Teilnehmerzahl entsprechend – 1999 massiv erhöht

¹⁶⁾ Eine Korrektur um dieses erfassungstechnische Zuordnungsproblem der Arbeitsaufnahmen erfolgt weiter unten.

Übersicht 8: Anteil der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in Arbeit an allen Abgängen

Jahressumme

	Dauer der Arbeitslosigkeit						Insgesamt		
	Bis 6 Monate Anteil	Veränderung gegen das Vorjahr	6 bis 12 Monate Anteil	Veränderung gegen das Vorjahr	Über 12 Monate Anteil	Veränderung gegen das Vorjahr	In %	Anteil	Veränderung gegen das Vorjahr
<i>Insgesamt</i>									
1996	62,8	-2,0	45,3	+ 1,2	28,7	+ 2,6	58,8	-2,0	
1997	62,4	-0,7	42,7	- 5,6	28,5	- 0,8	57,9	-1,6	
1998	61,7	-1,1	39,3	- 8,0	28,0	- 1,7	56,9	-1,8	
1999	58,6	-5,1	32,8	-16,5	24,1	-14,1	53,5	-5,9	
<i>Männer</i>									
1996	66,7	-1,2	48,6	+ 2,6	28,0	+ 5,6	63,0	-1,0	
1997	66,2	-0,7	46,5	- 4,2	28,6	+ 2,1	62,2	-1,3	
1998	65,6	-0,9	42,4	- 8,9	27,6	- 3,4	61,1	-1,7	
1999	62,8	-4,4	34,9	-17,6	23,2	-16,2	57,9	-5,2	
<i>Frauen</i>									
1996	56,7	-3,8	41,8	- 0,9	29,4	- 0,5	52,7	-3,8	
1997	56,6	-0,2	39,0	- 6,8	28,4	- 3,6	51,9	-1,5	
1998	55,9	-1,2	36,3	- 6,9	28,4	+ 0,2	51,0	-1,7	
1999	52,7	-5,7	30,9	-14,8	25,0	-12,1	47,8	-6,4	

Q: AMS, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 9: Abgänge aus Schulungen

Jahressumme	Männer		Frauen		Insgesamt	
	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Absolut	Veränderung gegen das Vorjahr in %
<i>Insgesamt</i>						
1996	26.626	+ 8,0	25.984	+21,7	52.610	+14,4
1997	33.043	+24,1	36.583	+40,8	69.626	+32,3
1998	29.791	- 9,8	34.688	- 5,2	64.479	- 7,4
1999	50.711	+70,2	59.031	+70,2	109.742	+70,2
<i>In Arbeit</i>						
1996	3.428	+20,4	3.533	+22,3	6.961	+21,3
1997	5.242	+52,9	5.699	+61,3	10.941	+57,2
1998	5.550	+ 5,9	6.064	+ 6,4	11.614	+ 6,2
1999	10.039	+80,9	10.880	+79,4	20.919	+80,1
<i>Anteil der Abgänge in Arbeit an allen Abgängen in %</i>						
1996	12,9	+11,5	13,6	+ 0,5	13,2	+ 6,1
1997	15,9	+23,2	15,6	+14,6	15,7	+18,8
1998	18,6	+17,4	17,5	+12,2	18,0	+14,6
1999	19,8	+ 6,3	18,4	+ 5,4	19,1	+ 5,8

Q: AMS, WIFO-Berechnungen.

(1998/99 +70%; Übersicht 9). Noch deutlicher stiegen die Abgänge aus Schulung in Arbeit (+80%). Fast 21.000 Personen traten 1999 aus einer Schulung heraus ein Beschäftigungsverhältnis an, um etwa 9.300 mehr als im Jahr davor. Damit nehmen gut 19% der Schulungsabgänger unmittelbar nach Beendigung der Maßnahme ein Beschäftigungsverhältnis auf¹⁷⁾.

Zur Verweildauer von Schulungsabgängern in Arbeitslosigkeit vor Maßnahmenantritt liegen keine Daten vor. Daher kann die Zahl der Arbeitsaufnahmen aus Schulungen nicht unmittelbar einzelnen Gruppen von Arbeitslosen (damit auch den Langzeitarbeitslosen) zugeordnet werden. Für das Jahr 1999 sind allerdings die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Schulungsmaßnahmen nach der Dauer der Arbeitslosigkeit aufschlüsselbar (Übersicht 10).

Unter zwei sehr restriktiven Annahmen – die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsaufnahme sei unabhängig von der vorherigen Dauer der Arbeitslosigkeit und die Abgangsstruktur aus Arbeitslosigkeit in Schulungen (betreffend die vorherige Dauer der Arbeitslosigkeit) sei gleich der Abgangsstruktur aus Schulungen – wären 1999 24% der zusätzlichen Abgänge aus Schulungsmaßnahmen den 6 bis 12 Monate Arbeitslosen und 9,2% den über ein Jahr Arbeitslosen zuzurechnen; 66,8% entfielen auf die Gruppe der unter 6 Monate Arbeitslosen.

Aus der Gruppe der 6 bis 12 Monate Arbeitslosen würden somit gut 2.300 Schulungsteilnehmer zusätzlich in Arbeit abgehen, aus jener der über ein Jahr Arbeitslosen knapp 900. Knapp 6.100 Abgänge aus Schulungen in Arbeit kämen auf zuvor kurzzeitarbeitslose Schulungsteilnehmer.

¹⁷⁾ Weitere 3.500 hatten 1999 nach Maßnahmenende eine Einstellzusage und gingen vermutlich zu einem späteren Zeitpunkt aus der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis ab.

Übersicht 10: Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Schulung 1999

	Männer	Frauen	Insgesamt
<i>Arbeitslosigkeit bis 6 Monate</i>			
Durchschnittsbestand	89.495	72.535	162.031
Abgänge insgesamt	386.252	277.881	664.133
Abgänge in Schulungen	24.264	30.415	54.679
In % des Bestands	27,1	41,9	33,7
In % aller Abgänge	6,3	10,9	8,2
<i>6 bis 12 Monate</i>			
Durchschnittsbestand	13.418	14.090	27.507
Abgänge insgesamt	45.707	50.446	96.153
Abgänge in Schulungen	9.145	10.450	19.595
In % des Bestands	68,2	74,2	71,2
In % aller Abgänge	20,0	20,7	20,4
<i>Über 12 Monate</i>			
Durchschnittsbestand	18.606	13.599	32.205
Abgänge insgesamt	23.055	22.968	46.023
Abgänge in Schulungen	3.552	3.979	7.531
In % des Bestands	19,1	29,3	23,4
In % aller Abgänge	15,4	17,3	16,4
<i>Insgesamt</i>			
Durchschnittsbestand	121.519	100.224	221.743
Abgänge insgesamt	455.014	351.295	806.309
Abgänge in Schulungen	36.961	44.844	81.805
In % des Bestands	30,4	44,7	36,9
In % aller Abgänge	8,1	12,8	10,1

Q: AMS, WIFO-Berechnungen.

Unter Berücksichtigung der höheren Arbeitsaufnahmen aus arbeitsmarktpolitischen Schulungen gingen die Arbeitsaufnahmen der 6 bis 12 Monate Arbeitslosen 1999 um etwa 1.500 zurück (-4%; aus Arbeitslosigkeit ohne Schulungsteilnahmen -10,8%), und die Arbeitsaufnahmen der über ein Jahr Arbeitslosen stiegen um knapp 300 oder 2% (aus Arbeitslosigkeit ohne Schulungsteilnahmen -5,4%). Die Arbeitsaufnahmen aus Kurzzeitarbeitslosigkeit (unter 6 Monaten) erhöhten sich einschließlich der Schulungsabgänger um 39.200 (etwa +11%). Insgesamt stiegen die Arbeitsaufnahmen aus Arbeitslosigkeit und Schulung zusammen um 38.000 (+9,2%). Da die Wahrscheinlichkeit einer Integration ins Arbeitsleben mit der Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt, ist den Langzeitarbeitslosen möglicherweise sogar ein geringerer Anteil an den Beschäftigungsaufnahmen aus Schulungen zuzurechnen.

Die erhebliche Verringerung des Bestands an 6 bis 12 Monate Arbeitslosen im Jahr 1999 (-7.700 im Vergleich zum Vorjahr) ist also nicht durch eine Zunahme der Abgänge in Arbeit zu erklären (-1.500 einschließlich der Abgänge aus Schulungen). Auch die Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit und in der Folge der Bestand an über ein Jahr Arbeitslosen sind deutlich gesunken (vgl. Übertrittsquoten in Übersicht 4). Als wichtigster Erklärungsfaktor für den Rückgang der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten (Arbeitslose mit einer Vormerkdauer von 6 bis 12 Monaten) verbleibt damit die starke Zunahme Abgänge aus Arbeitslosigkeit, die nicht in Beschäftigung mündeten (+10.000, darunter Abgänge in Schulungen und in Nicht-Erwerbstätigkeit). Zudem sind vermutlich die Übertritte in Arbeitslosigkeit über 6 Monate etwas zurückgegangen.

Die Verringerung des Bestandes der über ein Jahr Arbeitslosen im Jahr 1999 (-6.300 gegenüber dem Vorjahr) ist einerseits durch die Abnahme der Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit und andererseits durch die Zunahme der Abgänge aus dieser Gruppe zu erklären. Dabei spielte die Zunahme der Arbeitsaufnahmen (+300 einschließlich der geschätzten Abgänge aus Schulungen) eine untergeordnete Rolle.

Anhand der hier analysierten Daten kann allerdings nicht verfolgt werden, wieweit Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit, die nicht direkt oder über Schulungen mit einer Beschäftigungsaufnahme verbunden waren, in weiterer Folge doch zur Integration in den Arbeitsmarkt geführt haben. Diese wie auch andere evaluierungsrelevante Fragen – etwa zur Qualität der im Zuge der NAP-Maßnahmen aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse oder zum Abstrom aus Arbeitslosigkeit in den Ruhestand oder Sozialhilfebezug usw. – bleiben weiterführenden Evaluierungsschritten vorbehalten.

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

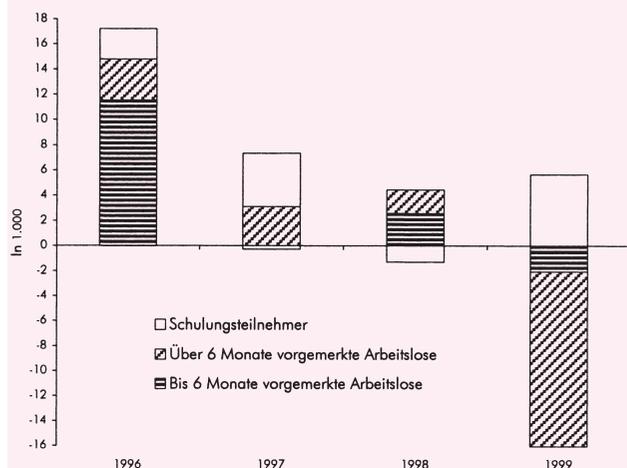
Ein Schwerpunkt des Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung (NAP) liegt in der Forcierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere für Langzeitarbeitslose. Im Rahmen des NAP wurden in der Leitlinie 2 „Neustart für langzeitarbeitslose Erwachsene“ Maßnahmen gesetzt, um Langzeitarbeitslosigkeit – wenn möglich schon vor ihrem Entstehen – zu verhindern. Zur Förderung der Arbeitsintegration Langzeitarbeitsloser und von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohter werden verstärkt Beschäftigungs- und Schulungsmaßnahmen finanziert und durchgeführt.

Die Daten zur Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit zeichnen ein auf den ersten Blick erfreuliches Bild, das neben der Steigerung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik auch auf die günstige Beschäftigungsentwicklung zurückzuführen ist: Der 1999 einsetzende Rückgang der Arbeitslosigkeit wirkte sich besonders auf die Langzeitarbeitslosigkeit aus. Der Durchschnittsbestand der zwischen 6 und 12 Monate Arbeitslosen verringerte sich 1999 gegenüber 1998 um rund 7.700 (-21,9%), jener der über 12 Monate Arbeitslosen um knapp 6.300 (-16,3%), während die Arbeitslosigkeit insgesamt im Jahresdurchschnitt um 16.100 (-6,8%) sank. Frauen waren von diesem Rückgang etwas stärker betroffen als Männer; jüngere Arbeitslose profitierten wesentlich mehr als Ältere.

Die Übertrittsquote in Langzeitarbeitslosigkeit betrug 1999 4,7% und lag damit bereits um 1,1 Prozentpunkte unter dem Planwert für 1999. Die Maßnahmen des NAP zeitigten also positive Wirkungen auf Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit.

Abbildung 4: Durchschnittsbestand an Arbeitslosen und Schulungsteilnehmern

Veränderung gegen das Vorjahr



Q: WIFO, AMS.

Es gibt jedoch deutliche Hinweise darauf, dass sich die Problematik längerfristiger Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt 1999 nicht in dem Maß geändert hat, wie es der Rückgang der Bestände an Arbeitslosen mit langer Vormerkdauer scheinen lässt:

- Die Steigerung der Teilnahmen an Schulungsmaßnahmen (1999 +27%, +5.700 gegenüber dem Vorjahr) bedeutet eine Senkung der Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen insgesamt wie der Langzeitarbeitslosen.
- Trotz dieser schulungsbedingten Bestandsreduktion wurde 1999 die Zahl der Notstandshilfeempfänger mit -8% (-7.600 im Jahresdurchschnitt) zwar etwas stärker reduziert als jene der Arbeitslosen insgesamt (-6,8%), jedoch deutlich weniger als die Zahl der Langzeitarbeitslosen. Im Jahresdurchschnitt war der

Abbildung 5: Abgang aus Arbeitslosigkeit und Schulung in Arbeit

Veränderung gegen das Vorjahr



Q: WIFO, AMS.

Bestand der über 6 Monate vorgemerkten Arbeitslosen 1999 um 19% niedriger als 1998 (-14.000; Abbildung 4).

- Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung stiegen insgesamt kräftig (+9,2%), jene aus Langzeitarbeitslosigkeit verringerten sich jedoch gegenüber dem Vorjahr sowohl unter den 6 bis 12 Monate Arbeitslosen als auch unter den mehr als ein Jahr Arbeitslosen (Abbildung 5).
- Die Zahl von Arbeitsaufnahmen nach Schulungsmaßnahmen trägt zwar zur Verringerung des Bestands an Langzeitarbeitslosen bei. Ein großer Teil der Bestands-

veränderung ist aber auf die Abnahme der Übertrittsquoten in Langzeitarbeitslosigkeit und insbesondere auf eine Zunahme der Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in Positionen außerhalb von Erwerbstätigkeit zurückzuführen.

Um in der Maßnahmenplanung den tatsächlichen Problemen auf dem Arbeitsmarkt gerecht zu werden, müssen zusätzliche Indikatoren zur Messung längerfristiger Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Die hier verwendeten Kennzahlen lassen den Schluss zu, dass das im Rahmen des NAP eingesetzte arbeitsmarktpolitische Instrumentarium die Zielgruppen Langzeitar-

Active Labour Market Policy to Combat Long-term Unemployment – Summary

One pillar of the National Action Plan for Employment (NAP) is its focus on active labour market measures, especially with regard to the long-term unemployed. Within the framework of Guideline 2, „New start for long-term unemployed adults“, activities were introduced to prevent long-term unemployment, where possible even before its incipience. In order to encourage integration in the labour market of the long-term unemployed and persons at risk of being long-term unemployed, more emphasis is placed on the financing and implementation of employment and training schemes.

The data on long-term unemployment offer a view that is positive at first glance, showing not just increased expenditure for an active labour market policy but also employment growth: the decline of unemployment starting in 1999 has had its greatest effect on the long-term unemployed. The average stock of persons unemployed for 6 to 12 months contracted by about 7,700 from 1998 to 1999 (a minus of 21.9 percent), while the number of those unemployed for more than 12 months fell by almost 6,300 (-16.3 percent) and annual average unemployment declined by 16,100 (-6.8 percent). Women profited slightly more from the decrease than men; young unemployed profited substantially more than older unemployed.

Yet there are clear indications that the problem of long-term exclusion from the labour market did not change in 1999 as much as would be expected from the reduction of the stock of registered long-term unemployed:

- The greater number of participants entering training schemes (+27 percent or 5,700 people more in 1999 than in the previous year) caused a reduction in the number of registered unemployed in general, not just in those of the long-term unemployed.
- In spite of such a reduction of the stock due to training schemes, the reduction in the number of persons

granted unemployment assistance (a welfare benefit granted after expiry of unemployment benefit), while falling at a slightly greater rate in 1999 (-8 percent, or 7,600 persons on average in 1999) than unemployment in general (-6.8 percent), was still markedly less pronounced than the decline in the number of long-term unemployed. The annual average stock of persons registered as unemployed for longer than 6 months plummeted by 19 percent or 14,000 in 1999.

- The number of unemployed finding employment went up at a hefty rate in general (+9.2 percent), whereas the long-term unemployed found work at a lower rate than before.
- Jobs found after training schemes certainly contribute to reducing the stock of long-term unemployed. But much of the change is due to lower numbers of new long-term unemployed and in particular an increase in the number of those entering positions outside gainful employment.

In order to reflect actual labour market problems in planning measures, it is necessary to take into account additional indicators of marginalisation in the labour market. The parameters used for this purpose point at the conclusion that the labour market policy tools used within the NAP have actually reached their target groups: long-term unemployed and persons at the verge of long-term unemployment. There are indications that unemployed people find jobs after training schemes, although the measures have not yet been found to act profoundly on the reintegration of long-term unemployed in the labour market in 1999. Some of the measures extended in 1999 were applied to a very broad base, i.e., not targeted specifically at particular groups, and offered a relatively low training intensity. Better targeting and intensifying of measures should help to improve the integration effects especially for the long-term unemployed.

beitslose und vom Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte erreicht hat. Es gibt Hinweise auf einen Anstieg der Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosen nach Schulungsmaßnahmen; eine starke Wirkung der Maßnahmen auf die Reintegration von Langzeitarbeitslosen ins Arbeitsleben ist allerdings für das Jahr 1999 noch nicht zu erkennen. Einige der 1999 ausgeweiteten Maßnahmentypen wurden sehr breit, d. h. wenig zielgruppenspezifisch eingesetzt und boten relativ geringe Schulungsintensität. Eine stärkere Zielgruppenorientierung und Intensivierung bestimmter Maßnahmen sollte die Integrationseffekte speziell für Langzeitarbeitslose noch steigern.

Zu beachten sind künftig auch die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse von reintegrierten Arbeitslosen und der Verbleib von Abgängern aus der Arbeitslosigkeit, die nicht ins Erwerbsleben zurückkehren.

LITERATURHINWEISE

Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (1999A), Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung, Wien, 1999.

Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (1999B), Umsetzungsbericht 1999 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung, Wien, 1999.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Umsetzungsbericht 1999 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung, Wien, 2000.

Erhel, C., Jerome, G., Gazier, B., Morel, S., „Job Opportunities for the Hard-to-place“, in Schmid, G., et al., International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cambridge, 1996.

IHS, WIFO, Begleitende Bewertung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich. Teil 1: Stand I. Quartal 1999, Wien, 1999.

IHS, WIFO, Begleitende Bewertung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich. Teil 2: Stand III. Quartal 1999, Wien, 2000.

Leitner, A., Wroblewski, A., „Chancengleichheit und Gender Mainstreaming. Ergebnisse der begleitenden Evaluierung des österreichischen NAP“, IHS, Reihe Soziologie, 2000, (41).

WIFO, IHS, Expertise zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung in Österreich, Studie von IHS und WIFO im Auftrag der Bundesministerien für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien, 1998.