

BETRIEBLICHE EINGLIEDERUNGS- BEIHILFEN ALS INSTRUMENT DER INTEGRATION VON ÄLTEREN ARBEITSLOSEN

Im Zuge der Bemühungen um eine Anhebung des Pensionszugangsalters gewann das Ziel der Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser in das Beschäftigungssystem in den letzten Jahren an Bedeutung. Auch in naher Zukunft ist keine Entspannung der Arbeitsmarktsituation für Ältere zu erwarten. Die Arbeitsmarktpolitik ist dadurch in hohem Maße gefordert. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass demographisch bedingt ältere Arbeitskräfte in Zukunft einen größeren Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter stellen werden. Ein Instrument zur Reintegration sind dabei betriebliche Einstellbeihilfen. Trotz größerer Wirksamkeit wurden Ältere mit diesem Instrument bisher nicht entsprechend ihrer Problemlage erfasst.

Ältere Arbeitskräfte werden zwar seltener arbeitslos als Jüngere. Wenn sie den Arbeitsplatz verlieren, haben sie jedoch deutlich geringere Wiederbeschäftigungschancen. Dies zeigt sich in der Statistik etwa am relativ hohen Anteil der Langzeitarbeitslosen: 1995 waren 51% der arbeitslosen Männer ab 45 Jahren und 45% der gleichaltrigen Frauen mindestens sechs Monate lang ohne Unterbrechung arbeitslos vorgemerkt, im Vergleich zu 18% der Männer und 28% der Frauen unter 45 Jahren. 1999 betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen in der Altersgruppe ab 45 Jahren 45% für Männer und 41% für Frauen (unter 45 Jahren: Männer 15%, Frauen 22%). Das Problem der eingeschränkten Wiederbeschäftigungschancen wiegt so schwer, dass die Arbeitslosenquote der Älteren trotz geringerer Betroffenheit deutlich höher ist als jene jüngerer Altersgruppen. So waren 1999 12% des Angebotes an unselbständig beschäftigten Frauen zwischen 55 und 59 Jahren und 13% der Männer arbeitslos. 1995 war die entsprechende Quote noch bei 6% (Frauen) und 11% (Männer) gelegen.

Lange Zeit war der gesellschaftlich akzeptierte frühe Übergang in den Ruhestand die Antwort auf die Arbeitsmarktprobleme Älterer. Diese Strategie schlug sich im international vergleichsweise niedrigen Pensionszugangsalter österreichischer Erwerbstätiger nieder. Angesichts von Finanzierungsproblemen des Alterssicherungssystems und eines – demographisch bedingten – erwarteten Man-

Übersicht 1: Die Arbeitslosenquote in Österreich nach Altersgruppen

	1995		1999		1995		1999	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	Arbeitslosenquote in % des Angebotes an unselbständig Beschäftigten				Arbeitslosenquote in % der Bevölkerung			
45 bis 49 Jahre	6,1	6,0	6,0	6,0	4,9	4,7	3,6	3,7
50 bis 54 Jahre	7,8	7,8	10,5	9,7	5,3	5,5	4,9	5,2
55 bis 59 Jahre	10,6	12,7	6,4	12,4	5,6	6,5	1,2	2,4
60 bis 64 Jahre	4,5	13,7	4,7	7,4	0,3	1,6	0,1	0,3
Insgesamt	6,4	6,5	6,8	6,9	4,7	4,6	3,8	4,0

Q: Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnung.

gels an qualifizierten Arbeitskräften in der Zukunft vollzog sich ein Strategiewechsel in der Sozialpolitik: Das Ziel besteht nunmehr in einer Anhebung des Pensionszugangsalters, was sich in entsprechenden Reformen des Versicherungssystems widerspiegelt. Die Verfolgung dieses Ziels erfordert jedoch gleichzeitig verstärkte Bemühungen um eine nachhaltige Reintegration Älterer in das Erwerbssystem.

Die geringeren Wiederbeschäftigungschancen Älterer sind vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Strukturwandels – und der damit einhergehenden Veränderungen der Arbeitskräftenachfrage – einerseits und der Arbeitsmarktgestaltung andererseits zu sehen. Ältere Erwerbslose verfügen seltener als jüngere über die in wachsenden Wirtschaftsbereichen nachgefragten Qualifikationen. Zudem sind sie von „internen“ Arbeitsmärkten ausgeschlossen¹⁾: Ein System, das ältere Arbeitskräften bevorzugt, indem es Senioritätsregeln bei Entlohnung und Karrieren einen hohen Stellenwert einräumt, wendet sich gegen sie, wenn strukturelle, konjunkturelle oder individuelle Faktoren einen Verlust des Arbeitsplatzes zur Folge hatten. Gleichzeitig sind Ältere – aufgrund häufiger beruflich bedingter Verschleißerscheinungen – nicht mehr in allen Bereichen einsetzbar. Damit reduzieren sich die Beschäftigungsmöglichkeiten älterer Arbeitsloser gegenüber jüngeren deutlich.

Solange die Angebotskonkurrenz von Jüngeren sehr groß ist – wie dies für die hauptsächlich von Arbeitslosigkeit betroffenen niedrigen und mittleren Qualifikationsstufen häufig zutrifft –, haben fachliche Qualifizierungskurse allein geringere Wirkung auf eine berufliche Neuorientierung: Erstens können die Betroffenen keine Praxis im jeweiligen Bereich nachweisen, und zweitens bleibt das Handicap des höheren Alters²⁾ bestehen.

Deshalb wurde in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik bisher davon ausgegangen, dass unmittelbar arbeit-

schaffende Maßnahmen für eine Reintegration der Zielgruppe der Älteren in das Beschäftigungssystem effektiver und effizienter sind als Schulungen bzw. qualifikatorische Ansätze. Humankapitaltheoretisch lässt sich dies mit dem relativ geringeren Nutzungszeitraum der Humankapitalinvestitionen in höherem Alter begründen. Auch nimmt mit zunehmendem Alter die Distanz zum Bildungssystem (bzw. Erstausbildungssystem) zu, weshalb Ältere häufiger als „bildungsfern“ eingestuft werden. Laut Koller – Plath (2000, S.112) liegt die „größte Lern- und Leistungsbarriere“ aber „in langfristig ausgeführten Tätigkeiten, in denen es nichts zu lernen gibt, sodass über das Verlernen bereits erworbener Fähigkeiten hinausgehend selbst das Lernen verlernt wird“. Angesichts der demographischen Entwicklung wird daher der Erhaltung und Entwicklung der Lernfähigkeit älterer Arbeitskräfte in Zukunft größeres Augenmerk geschenkt werden müssen.

Ein wichtiges Instrument zur Reintegration Älterer waren seit jeher Eingliederungsbeihilfen. Die „traditionellen“ Instrumente der betrieblichen und gemeinnützigen Eingliederungsbeihilfen werden seit 1997 ergänzt durch die „Besondere Eingliederungsbeihilfe“ (BESEB).

Der vorliegende Beitrag bietet einen Abriss zum Einsatz und zur Wirkung von Eingliederungsbeihilfen. Das Augenmerk liegt dabei auf dem betrieblichen Bereich; nicht marktorientierte Sektoren wie die öffentliche Verwaltung sowie die Bereiche Gesundheit und Soziales oder Unterricht bleiben ausgeklammert.

DIE FÖRDERINSTRUMENTE

Die betriebliche Eingliederungsbeihilfe (BEB) erhalten Arbeitslose, die ohne Beihilfe nicht vermittelbar sind, wobei die Ursache der Vermittlungsschwierigkeiten nicht in qualifikatorischen Mängeln liegt. Langzeitarbeitslose erfüllen jedenfalls die Fördervoraussetzungen. Bei Qualifikationsproblemen wäre entsprechend der Richtlinie des Arbeitsmarktservice einer Schulung der Vorzug vor der Beihilfe zu geben. Diese Voraussetzung ist dahingehend eingeschränkt, dass die Arbeitssuchenden schulungswillig und schulungsfähig sein müssen. Daraus folgt, dass auch Erwerbslose mit Qualifikationsproblemen eine Eingliederungsbeihilfe erhalten, die von den Betreuern als schulungsunwillig oder -unfähig klassifiziert wurden. Die Beihilfe muss vor Begründung des Beschäftigungsverhältnisses vom einstellenden Betrieb beantragt werden. Ein Rechtsanspruch besteht – wie für alle anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen laut Arbeitsmarktservice-Gesetz (AMSG) – nicht. Die Förderung setzt auf Seiten der Betriebe eine entsprechende Entlohnung des Beschäftigten³⁾, die Verhinderung von Substitution (Ersetzen nicht geförderter Beschäftigter

¹⁾ Interne Arbeitsmärkte sind insbesondere durch die Aneignung betriebsspezifischen Humankapitals, interne Aufstiegsleitern und senioritätsorientierte Entgeltstrukturen gekennzeichnet.

²⁾ Das Handicap Älterer resultiert etwa aus folgenden Umständen bzw. Erwartungen potentieller Arbeitgeber: abnehmende körperliche Leistungsfähigkeit, geringere Flexibilität oder mangelnde Teameignung.

³⁾ Zumindest entsprechend dem Kollektivvertrag oder ortsüblich.

durch Geförderte⁴⁾) und Versuche zur Reduktion von Mitnahmeeffekten (Förderung von Beschäftigungsverhältnissen, die auch ohne Unterstützung zustande gekommen wären) voraus⁵⁾). Die Höhe der Beihilfe ist am Bruttoentgelt orientiert⁶⁾).

Die Förderung über Einstellbeihilfen ist in präzisen Förderrichtlinien des Arbeitsmarktservice geregelt.

Die BESEB wurde im Zuge der internationalen Diskussion zur Aktivierung passiver Leistungen im Jahr 1997 eingeführt, in modifizierter Form ist sie nunmehr unter dem Titel „Come back“ aktuell. Sie besteht in einer Umwandlung passiver Transferleistungen in ein Instrument zur aktiven Unterstützung der Arbeitsaufnahme und zeichnet sich daher durch ihre Rechtssicherheit aus. Arbeitslose können von sich aus potentiellen Arbeitgebern 141% ihres Leistungsbezugs an Beihilfe anbieten. Anspruchsberechtigt sind Notstandshilfebezieher, die seit mindestens einem Jahr (25- bis 44-Jährige) bzw. mindestens sechs Monaten (Jugendliche und Ältere) arbeitslos sind. Zusätzlich sind von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Arbeitslosengeldbezieher förderfähig.

Aufgrund der Orientierung der BESEB an der Notstandshilfe hat sie lediglich über die Beihilfenobergrenze⁷⁾ einen direkten Bezug zur Entlohnung auf dem geförderten Arbeitsplatz. Die Gewährung einer Förderung mittels BESEB setzt also erstens voraus, dass die Betroffenen zuvor einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben; dies schließt weniger in den Arbeitsmarkt Integrierte ohne Leistungsanspruch aus. Zweitens müssen Arbeitsuchende eine eigene Notstandshilfe beziehen, deren Höhe Betriebe zu einer Beschäftigung motivieren kann – das Ausmaß der Notstandshilfe leitet sich aus dem vorangegangenen Erwerbseinkommen ab, womit zuvor Teilzeitbeschäftigte oder Bezieher sonstiger niedriger Arbeitsverdienste ihrem potentiellen Arbeitgeber weniger hohe Beihilfen anbieten können. Die tatsächliche Höhe der Notstandshilfe wird jedoch erst in einer Bedarfsprüfung unter Berücksichtigung des gesamten Haushaltseinkommens festgestellt; dies mindert den Leistungsanspruch für jene, die im Haushaltsverbund mit anderen Erwerbstätigen leben. Je geringer der Notstandshilfebezug ist, umso niedriger ist auch die Beihilfe und damit der Anreiz für potentielle Arbeitgeber, die Arbeitslosen – speziell auf Vollzeitarbeitsplätzen – zu beschäftigen. Aus diesem Grund verlor die BEB durch die

⁴⁾ Im Unternehmen darf in den letzten vier Monaten vor Beginn des geförderten Beschäftigungsverhältnisses keine Personalreduktion im betreffenden Tätigkeitsbereich mittels Kündigung erfolgt sein.

⁵⁾ Der Betroffene darf in den letzten zwei Jahren nicht bereits beim Betrieb beschäftigt gewesen sein.

⁶⁾ Die Bemessungsgrundlage beträgt 150% des Bruttoentgelts, die Beihilfenhöhe höchstens 50% der Bemessungsgrundlage.

⁷⁾ Definiert als Prozentsatz des Bruttoentgelts.

Einführung der BESEB zwar quantitativ an Gewicht, nicht jedoch ihre grundsätzliche Bedeutung als ergänzendes Instrument.

Wie die Evaluierung der BESEB durch L&R Sozialforschung ergab, wurde das Instrument in hohem Maße für die Förderung von Teilzeitbeschäftigten in Anspruch genommen: 52% der unterstützten Frauen und 10% der Männer fanden mit der BESEB einen Arbeitsplatz mit weniger als 35 Wochenstunden.

BEB und BESEB sind zwar die quantitativ bedeutendsten, aber nicht die einzigen Instrumente des Arbeitsmarktservice zur Förderung der Aufnahme von Beschäftigungsverhältnissen. Zu den arbeitschaffenden Maßnahmen zählen außerdem die „Gemeinnützige Eingliederungsbeihilfe“, die Förderung gemeinnütziger Beschäftigungsprojekte und von sozialökonomischen Betrieben⁸⁾.

BEIHILFENGEWÄHRUNGEN 1997/1999

Die mit dem EU-Eintritt einhergehenden Strukturanpassungen der österreichischen Wirtschaft waren 1995 und 1996 von einer Verschärfung der Arbeitsmarktprobleme begleitet. Vor diesem Hintergrund setzte das Arbeitsmarktservice bereits 1997 verstärkt auf Eingliederungsbeihilfen zur Reintegration Langzeitarbeitsloser und von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohter. Dies äußerte sich in einem Anstieg der Förderfälle in arbeitschaffenden Maßnahmen insgesamt gegenüber 1996 um 63% auf rund 17.500. Nach einem Rückgang der Förderzahlen 1998 auf 12.600 wurde im Zuge des Konjunkturaufschwungs mit 24.800 ein neuer Höhepunkt der Fördergewährung erzielt⁹⁾. Der Anteil der Förderfälle in arbeitschaffenden Maßnahmen am Jahresdurchschnittsbestand unselbständig Beschäftigter stieg damit von 0,3% 1995 auf 0,8% 1999¹⁰⁾. Ihr Anteil an allen Abgängen aus Arbeitslosigkeit mit einer Dauer von mindestens sechs Monaten nahm von 7% 1995 auf 17% 1999 zu.

Die Förderung zur Reintegration von Arbeitslosen nahm bis 1999 massiv zu. Dies war insbesondere auf die Inanspruchnahme der BESEB im Jahr 1999 zurückzuführen. Die Beihilfen kommen älteren Arbeitsuchenden nicht im selben Ausmaß zugute wie jüngeren.

Der Anteil der betrieblichen Eingliederungsbeihilfen, BEB und BESEB, an allen Förderfällen in arbeitsschaf-

⁸⁾ Im Bereich der Beschäftigung von Jugendlichen ist die Lehrlingsförderung hervorzuheben.

⁹⁾ Quelle: Förderstatistik des Arbeitsmarktservice Österreich.

¹⁰⁾ In den Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger sind auch Lehrlinge den unselbständig Beschäftigten zugerechnet. Die Angaben zu den Förderfällen berücksichtigen hingegen keine Lehrlingsförderungen. Einschließlich der Lehrlingsförderung wäre der Anteil der Förderfälle an den Unselbständigen von 0,3% 1999 auf 1,2% 1999 gestiegen.

Übersicht 2: Förderfälle nach Alter und Geschlecht

	45 Jahre und älter			Alle Altersgruppen		
	BESEB	BEB	BESEB und BEB	BESEB	BEB	BESEB und BEB
1997	926	1.965	2.891	4.376	6.699	11.075
Männer	622	1.310	1.932	2.164	3.723	5.887
Frauen	304	655	959	2.212	2.976	5.188
1998	1.066	648	1.714	3.936	2.450	6.386
Männer	729	442	1.171	1.901	1.316	3.217
Frauen	337	206	543	2.035	1.134	3.169
1999	5.522	384	5.906	15.749	2.217	17.966
Männer	3.431	199	3.630	7.714	1.034	8.748
Frauen	2.091	185	2.276	8.035	1.183	9.218

Q: Arbeitsmarktservice Österreich, Förderstatistik, WIFO-Berechnung. BESEB . . . besondere Eingliederungsbeihilfe, BEB . . . betriebliche Eingliederungsbeihilfe.

fenden Maßnahmen stieg von 63% 1997 auf 73% 1999. Die Bedeutung der BEB ging dabei schrittweise zurück: von 38% aller arbeitschaffenden Maßnahmen 1997 auf 20% 1998 und 9% 1999. Dem entsprach ein absoluter Rückgang von 6.700 Förderfällen 1997 auf 2.200 1999. Im Gegenzug stieg die Inanspruchnahme der BESEB von 25% aller arbeitschaffenden Maßnahmen 1997 auf 31% 1998 und 64% 1999. 1997 wurden 4.400 BESEB-Förderfälle gezählt, 1998 3.900 und 1999 15.700. Die Zahl der Neubewilligungen der BESEB war damit 1999 viermal so hoch wie im Jahr zuvor. Besonders deutlich war die Ausweitung der Förderung älterer Arbeitsuchender: Die Neubewilligungen für Arbeitslose ab 45 Jahren waren 1999 fünfmal so hoch wie 1998.

Für die BEB und die BESEB gemeinsam zeigt sich folgendes Bild:

- Der Anteil der Altersgruppe ab 45 Jahren an allen Förderfällen stieg von rund 26% 1997 und 1998 auf 33% 1999. Dennoch wurden ältere Erwerbslose nur unterdurchschnittlich durch die Beihilfen erreicht. Ihr Anteil an den Beziehern von Notstandshilfe und an den Langzeitarbeitslosen war deutlich höher als ihr Anteil an den Geförderten und stieg zudem im Beobachtungszeitraum weiter: So waren 1997 35% aller Notstandshilfebezieher (Jahresdurchschnittsbestand) 45 Jahre oder älter, 1999 bereits 41%. 1997 zählte rund die Hälfte aller seit mindestens 6 Monaten ohne Unterbrechung arbeitslos Vorgemerkten zur Altersgruppe ab 45 Jahren, 1999 bereits 60%¹¹⁾.
- Die BEB hat für ältere Geförderte ein noch geringeres Gewicht als für jüngere (1999 6% bzw. 15%). Dies liegt an der zuvor vergleichsweise stärkeren Integration der älteren Geförderten in den Arbeitsmarkt und am geringeren Frauenanteil an den Geförderten ab 45 Jahren: Sie waren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit häufiger stabil ins Beschäftigungssystem integriert und erzielten relativ höhere Verdienste.

¹¹⁾ Der Unterschied zwischen dem Anteil am Notstandshilfebezug und an den Langzeitarbeitslosen resultiert u. a. aus dem längeren Bezug von Arbeitslosengeld von Älteren, bevor sie in die Notstandshilfe übertreten, und aus der geringeren Erfassung von Älteren in Schulungen, welche die Arbeitslosigkeit unterbrechen.

Übersicht 3: Ältere Erwerbslose - Arbeitslosigkeit und Eingliederungsbeihilfen (BEB und BESEB)

	Bezieher von Eingliederungsbeihilfen (Bewilligungen)	Notstandshilfebezieher (Jahresdurchschnitt)	Anteil der Altersgruppe ab 45 Jahren in %	
			Langzeitarbeitslose (mindestens 6 Monate – Jahresdurchschnitt)	Langzeitarbeitslose (mindestens 12 Monate – Jahresdurchschnitt)
1997	26,1	34,9	49,1	43,4
Männer	32,8	45,3	60,2	52,4
Frauen	18,5	23,8	35,7	33,5
1998	26,8	37,5	46,6	53,0
Männer	36,4	48,7	55,6	63,0
Frauen	17,1	25,5	36,6	40,2
1999	32,9	41,1	59,6	52,8
Männer	41,5	52,8	69,4	62,6
Frauen	24,7	28,2	46,2	41,5
Anteil der Frauen der Altersgruppe ab 45 Jahren in %				
1997	33,2	33,0	33,0	37,0
1998	31,7	33,1	36,6	33,6
1999	38,5	32,7	32,7	36,4

Q: Arbeitsmarktservice Österreich, WIFO-Berechnung.

WIRKUNG DER BEIHILFEN

Die Eingliederungsbeihilfen senken die Lohnkosten der Geförderten relativ zu Nichtgeförderten. Damit bieten sie dem Betrieb die Möglichkeit, zu geringeren Kosten die Eignung von benachteiligten Stellenbewerbern zu überprüfen. Die Förderung hat zum Ziel, höhere Einschulungskosten infolge anfänglicher Produktivitätsnachteile abzugelten. Vor diesem Hintergrund ist die hohe Zufriedenheit von Unternehmen mit der Förderung durch die BESEB herauszustreichen: Nur 2% waren nicht zufrieden. Dementsprechend hoch ist die Bereitschaft, wieder Geförderte einzustellen (84% auf jeden Fall, 10% vielleicht; Mitterauer – Reiter – Riesenfelder, 1999).

Die Beihilfe kann aus Sicht der Betriebe als eine selektive Unterwanderung von Mindestlohnregelungen gesehen werden, ohne die grundlegenden gesamtwirtschaftlichen Prinzipien der Lohnfindung in Frage zu stellen. Da im Entlohnungsschema mancher Arbeitsmarktsegmente automatische Vorrückungen vorgesehen sind, kann dies gerade für die Reintegration älterer Arbeitskräfte ein wichtiges Argument sein.

Die Beihilfen unterstützen daher die Beschäftigungschancen der auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen relativ zu weniger Benachteiligten. Damit steigt – ceteris paribus – die effektive Angebotskonkurrenz um bestehende offene Stellen; dadurch sollen Arbeitslose mit Beihilfensanspruch statt solcher ohne Anspruch eingestellt werden (Substitutionseffekt). Ein solcher Substitutionseffekt ist bei Maßnahmen, die auf Chancengleichheit zwischen unterschiedlichen Gruppen von Arbeitsuchenden abzielen und dementsprechend eng definierte Zielgruppen erfassen, erwünscht und daher nicht negativ zu bewerten¹²⁾.

¹²⁾ Eine Substitution zwischen Geförderten und Nichtgeförderten ist umso wahrscheinlicher, je weniger sich Geförderte und Nichtgeförderte unterscheiden, je bedeutsamer die Personalkosten für das be-

Die steigende Angebotskonkurrenz um offene Stellen verringert zugleich den Lohndruck nach oben bzw. erhöht den Lohndruck nach unten. Dies hat mittelfristig auf makroökonomischer Ebene tendenziell eine Beschäftigungssteigerung zur Folge. Dieses Argument wirkt allerdings nur in Zusammenhang mit qualifikatorisch und regional zusammenhängenden Arbeitsmärkten – und dies erst ab einem gewissen Gesamtausmaß der Förderungen. Als weitere Einschränkung ist anzuführen, dass dieser Effekt nur eintritt, wenn die Beihilfenhöhe nicht ausschließlich die tatsächlichen Produktivitätsnachteile der Geförderten kompensiert.

Einstellbeihilfen greifen direkt in das Marktgeschehen ein. Sie sind mit verschiedenen positiven Wirkungen verbunden, aber auch negative Effekte sind zu berücksichtigen. Das konkrete Ausmaß der jeweiligen Effekte hängt von der Maßnahmenkonzeption, der Inanspruchnahme und den Rahmenbedingungen ab.

Bei antizyklischem Einsatz der Einstellförderungen können als Begleitwirkung Vorzieheffekte ausgelöst werden: Durch die Beihilfe werden Unternehmen zu einer zusätzlichen Beschäftigung von Arbeitskräften motiviert, sodass die Dauer der Arbeitslosigkeit relativ sinkt und weniger Humankapital bis zum nächsten Konjunkturaufschwung verloren geht.

Mit Einstellbeihilfen sind in unterschiedlichem Ausmaß Mitnahmeeffekte verbunden, d. h. die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen, die auch ohne Beihilfe zustande gekommen wären. Die Evaluierung der BESEB im Jahr 1997 brachte dazu folgendes Ergebnis (Mitterauer – Reiter – Riesenfelder, 1999, S. 78ff): Rund 45% der befragten Unternehmen meinen, das gegenständliche Arbeitsverhältnis wäre auch ohne Förderung zustande gekommen¹³). Weitere 15% bis 17% können diesen Effekt nicht ganz ausschließen¹⁴). Allerdings ist in der

treffende Unternehmen sind, und je höher der Kostenanteil ist, der durch die Beihilfe abgedeckt wird. Zu einem arbeitsmarktpolitischen Problem wird der Substitutionseffekt dann, wenn die Größe der förderbaren und tatsächlich erreichten Zielgruppen ein bestimmtes Niveau überschreitet und Geförderte vor allem mit jenen in Wettbewerb um Arbeitsplätze stehen, die aufgrund einer längeren Arbeitslosigkeit in die Zielgruppe hineinzuwachsen drohen. Das Ausmaß von Substitutions- und Mitnahmeeffekten ist zudem abhängig von der Konjunktur: In Hochkonjunkturphasen spielen Substitutionseffekte eine geringere Rolle, Mitnahmeeffekte eine größere; umgekehrt ist es in einem Konjunkturabschwung.

¹³) Dieser Befund wurde von 41% der geförderten Arbeitskräfte bestätigt, die ebenfalls davon ausgingen, das Beschäftigungsverhältnis wäre auch ohne Förderung zustande gekommen.

¹⁴) In der Untersuchung konnten Selektionseffekte nicht ausgeschlossen werden. Dies bedeutet, dass die tatsächlich Geförderten eine positive Auswahl aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten bilden.

Förderung von Älteren von geringeren Mitnahmeeffekten auszugehen als bei jüngeren Geförderten.

Die meisten internationalen Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass besonders schwer Vermittelbare durch betriebliche Einstellbeihilfen nicht entsprechend erfasst werden: Innerhalb der Zielgruppe erfolgt eine Auswahl der am wenigsten Benachteiligten (vgl. Erhel – Gautié – Morel, 1996). Gerade für die Zielgruppe der Älteren dürfte diese positive Selektion jedoch von geringerer Bedeutung sein als für jüngere Altersgruppen (siehe für Deutschland Buslei – Steiner, 2000). Für besonders Benachteiligte mit spezifischen individuellen Problemlagen sieht das Arbeitsmarktservice zudem andere Instrumente vor: die gemeinnützige Eingliederungsbeihilfe, gemeinnützige Projektarbeitsplätze, Arbeitstraining und sozialökonomische Betriebe. Für Menschen mit Behinderungen gibt es zudem Angebote der Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen oder der Länder.

Die Möglichkeit des Beihilfenbezugs kann bei jenen, die seit längerem erfolglos einen Arbeitsplatz suchen, einen neuen Motivationsschub bewirken. Dieser äußert sich in einer Intensivierung der Suchtätigkeit und damit in einer Erhöhung der Chance, eine Beschäftigung zu finden. Ein solcher Effekt wird umso wahrscheinlicher auftreten, je größer die Sicherheit darüber ist, bei Finden eines Arbeitsplatzes tatsächlich eine Beihilfe zu erhalten. Deshalb dürfte er für die BESEB aufgrund des rechtlichen Anspruchs stärker ausgeprägt sein als für die BEB – vorausgesetzt, die Zielgruppen sind über die Beihilfenmöglichkeit informiert.

Der individuelle Nettoeffekt ist aufgrund der Signalwirkung an die potentiellen Arbeitgeber dennoch nicht eindeutig. Die Möglichkeit einer Beihilfengewährung kann dem Betrieb als Signal für die besonders hohe Motivation von Arbeitssuchenden trotz widriger Rahmenbedingungen dienen und damit den oben angeführten personenbezogenen Effekt unterstützen. Sie kann aber auch als Signal für eine „schwierige“ bzw. wenig produktive Arbeitskraft gewertet werden und die Beschäftigungschancen reduzieren, was bei entsprechenden individuellen Erfahrungen die Arbeitssuchenden entmutigen kann¹⁵).

Für die unterstützten Zielgruppen hat die Förderung, wie die Evaluierungsergebnisse zeigen, in verschiedener Hinsicht eine positive Wirkung: 42% der Beschäftigungsverhältnisse bestanden mindestens neun Monate nach Förderende, wobei der positive Beschäftigungseffekt insgesamt mit zunehmendem Alter der Geförderten steigt¹⁶). Nicht zu unterschätzen sind zudem die posi-

¹⁵) Je breiter der Anspruchskreis definiert ist und je weniger der Beihilfenanspruch auf individuelle Merkmale zurückgeführt wird, umso geringer wird die Wahrscheinlichkeit einer negativen Signalwirkung sein. Hier kommen allerdings auch Mitnahmeeffekte zum Tragen.

¹⁶) Vorher-Nachher-Differenzen gegenüber einer Vergleichsgruppe (siehe Mitterauer – Reiter – Riesenfelder, 1999, S. 127).

Übersicht 4: Unselbständige Beschäftigung und Arbeitslosenquote nach Wirtschaftsklassen

ÖNACE; Jahresdurchschnitt

	Unselbständig Beschäftigte				Arbeitslosenquote			
	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1995/1999	1997	1998	1999
	Veränderung in %				In % des Angebotes an Unselbständigen			
Textilien, Textilwaren und Bekleidung	-8,8	-5,8	-3,2	-5,6	-21,5	11,2	9,8	10,3
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	-1,8	-6,7	-4,3	-0,8	-13,0	3,8	4,0	4,0
Glas, Waren aus Steinen und Erden	-9,4	-1,7	±0,0	-2,1	-12,8	7,1	6,6	6,8
Ledererzeugung und -verarbeitung	-6,2	-3,8	-0,5	-2,6	-12,6	7,7	7,3	7,4
Möbel, Schmuck, Musikinstrumente, Sportgeräte, Spielwaren und sonstige Erzeugnisse; Rückgewinnung (Recycling)	-5,5	-1,6	-0,8	-3,1	-10,6	6,5	6,0	6,1
Private Haushalte	-0,5	-0,5	-2,9	-5,9	-9,5	13,0	12,3	13,0
Nahrungs- und Genussmittel und Getränke; Tabakverarbeitung	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-8,5	6,5	6,3	6,4
Herstellung und Verarbeitung von Papier und Pappe; Verlagswesen, Druckerei und Vervielfältigung	-3,2	-1,4	-0,4	-2,1	-6,8	9,9	9,7	9,8
Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und -einrichtungen; Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik	-5,0	-0,9	+1,8	-1,5	-5,6	6,5	5,9	5,9
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	-0,3	-0,8	-1,3	-2,4	-4,8	5,0	4,8	4,9
Energie- und Wasserversorgung	-1,6	+0,1	-0,1	-2,2	-3,8	1,7	1,4	1,4
Be- und Verarbeitung von Holz	-0,8	+0,3	-1,2	-1,5	-3,2	6,7	6,7	6,8
Kredit- und Versicherungswesen	-1,5	-0,6	+0,1	-0,1	-2,0	2,5	2,5	2,5
Bauwesen	-1,3	+0,8	-0,7	-0,7	-1,9	12,6	12,9	12,9
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	-0,3	-1,2	-0,6	+0,7	-1,5	8,3	7,9	7,9
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	-3,9	-3,1	+2,5	+4,0	-0,8	8,6	8,1	7,8
Land- und Forstwirtschaft	-0,6	+0,2	-1,3	+0,8	-0,8	12,8	13,3	13,2
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	-1,8	-0,8	+1,0	+1,2	-0,5	4,2	3,8	3,8
Chemikalien und chemische Erzeugnisse	-0,3	-0,7	+1,9	-0,4	+0,5	5,4	5,0	5,0
Maschinenbau	±0,0	+0,3	+3,2	±0,0	+3,5	5,4	4,8	4,8
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	+0,2	+0,6	+1,2	+2,0	+4,1	18,9	18,3	18,0
Metallerzeugung und -bearbeitung, Metallserzeugnisse	-1,5	+4,9	+5,6	-0,3	+8,7	6,4	5,8	5,8
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen	+1,8	+2,3	+3,9	+4,9	+13,5	7,4	6,8	6,5
Fahrzeugbau	+6,3	+2,7	+3,1	+9,6	+23,4	3,8	3,3	3,0
Realitätenwesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen	+4,0	+6,1	+6,4	+7,6	+26,2	7,3	6,5	6,1
Alle Wirtschaftsklassen ¹⁾	-0,6	+0,4	+1,0	+1,2	+2,1	7,0	6,7	6,6

Q: Unselbständig Beschäftigte über der Geringfügigkeitsgrenze laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Arbeitslosigkeit laut Arbeitsmarktservice Österreich; WIFO-Berechnung. – ¹⁾ Einschließlich öffentliche Verwaltung, Unterricht und Forschung sowie Gesundheit und Soziales.

ven Wirkungen, die aus Sicht der Betroffenen zusätzlich mit der Förderung verbunden sind: Rund die Hälfte verfügte über ein höheres Selbstwertgefühl (36% der Geförderten ab 50 Jahren), 52% fühlten sich nicht mehr vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt (48% der Geförderten ab 50 Jahren), 26% fühlten sich gesundheitlich besser (20% der Geförderten ab 50 Jahren), 47% hatten wiederum eine berufliche Perspektive (28% der Geförderten ab 50 Jahren), 31% konnten wieder mehr Kontakt zu Menschen aufbauen (24% der Geförderten ab 50 Jahren).

STREIFLICHTER ZUR ALLOKATIVEN WIRKUNG DER EINGLIEDERUNGSBEIHILFEN

Mit der Beihilfengewährung werden zwar keine expliziten allokativen Ziele verfolgt, dennoch hat sie eine allokativen Wirkung. Eingliederungsbeihilfen können einerseits durch die Unterstützung der Beschäftigung in wachsenden Bereichen den Strukturwandel beschleunigen, andererseits mögen sie mit einer sozialverträglichen Verlangsamung des Strukturwandels – speziell für ältere Arbeitskräfte – verbunden sein.

Im Folgenden werden die einzelnen Branchen nach ihrer Beschäftigungsentwicklung und ihrer Arbeitslosenquote gruppiert. Dieses Klassifizierungsschema bildet den Ausgangspunkt für die Analyse der Zielbranchen von Eingliederungsbeihilfen.

In Abhängigkeit von der mittelfristigen Beschäftigungsentwicklung 1995/1999 werden die Branchen des marktorientierten Sektors in solche mit steigender und solche mit sinkender Arbeitskräftenachfrage klassifiziert.

Die Einstellbeihilfen werden insbesondere von Wirtschaftszweigen mit hoher Arbeitslosenquote in Anspruch genommen. Daher erfolgt kaum eine Umorientierung der Erwerbslosen in Bereiche mit niedriger Arbeitslosenquote.

Der Jahresdurchschnitt der unselbständig Beschäftigten über der Geringfügigkeitsgrenze in allen Wirtschaftsklassen stieg zwischen 1995 und 1999 laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger um 2,1%. Nur wenige Branchen des marktorientierten Sektors verzeichneten dabei eine positive Beschäftigungsentwicklung: Metallerzeugung, Maschinenbau, Fahrzeugbau, Gastgewerbe, die unternehmensorientierten Dienste und die sonstigen persönlichen Dienste. In diesem Zusammenhang fällt u. a. der mittelfristige Beschäftigungsrückgang in drei Branchen des Dienstleistungssektors auf: Das Verkehrs- und Nachrichtenwesen machte die Beschäftigungsverluste der Jahre 1996 und 1997 in den zwei folgenden Jahren nicht wett. Die Einbußen im Großhandel waren größer als der Beschäftigungsanstieg im Kfz-Handel und im Einzelhandel, wes-

Übersicht 5: Unselbständige Beschäftigung und Eingliederungsbeihilfen nach Branchengruppen

1999

	Unselbständig Beschäftigte insgesamt			Geförderte ab 45 Jahren			Geförderte bis 44 Jahre		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer Anteile in %	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Branchen mit sinkender Beschäftigungsnachfrage	68,3	72,3	61,7	68,2	71,3	63,0	62,0	68,8	56,4
Mit niedriger Arbeitslosenquote	23,0	26,6	17,2	13,0	14,7	10,1	13,2	15,5	11,3
Mit mittlerer Arbeitslosenquote	6,2	6,6	5,5	6,3	6,9	5,4	6,1	7,8	4,7
Mit hoher Arbeitslosenquote	39,0	39,1	39,0	48,9	49,7	47,5	42,7	45,5	40,4
Branchen mit steigender Beschäftigungsnachfrage	31,7	27,7	38,3	31,8	28,7	37,0	38,0	31,2	43,6
Mit niedriger Arbeitslosenquote	19,3	20,0	18,1	17,6	18,9	15,4	16,8	19,1	14,9
Mit mittlerer Arbeitslosenquote	5,9	3,7	9,7	6,0	4,7	8,1	8,6	5,3	11,3
Mit hoher Arbeitslosenquote	6,4	4,0	10,5	8,2	5,1	13,5	12,7	6,8	17,4
Branchen mit niedriger Arbeitslosenquote	42,4	46,6	35,3	30,6	33,6	25,5	30,0	34,6	26,2
Branchen mit mittlerer Arbeitslosenquote	12,1	10,3	15,2	12,3	11,6	13,5	14,7	13,1	16,0
Branchen mit hoher Arbeitslosenquote	45,5	43,1	49,5	57,1	54,9	61,0	55,3	52,3	57,8

Q: Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnung.

halb die Gesamtbeschäftigung im Handel zurückging. Im Kredit- und Versicherungswesen stagnierte die Beschäftigung 1998 und 1999 nach den Personalstandsanpassungen in den Jahren zuvor.

Die Arbeitslosenquote sank im Durchschnitt der Wirtschaftsklassen laut administrativer Statistik von 7,0% 1997 auf 6,7% 1998 und 6,6% 1999. Die relative Arbeitslosenquote der einzelnen Branchen blieb dabei nahezu unverändert. So betrug die Bandbreite der branchenspezifischen Arbeitslosenquote auf Ebene der ÖNACE-Zweisteller im Jahresdurchschnitt 1999 1,3% (Energieversorgung) bis 18,0% (Gastgewerbe).

Als Branchen mit hoher Arbeitslosenquote gelten in der Folge jene, deren branchenspezifische Arbeitslosenquote 1999 um mindestens 0,5 Prozentpunkte über dem österreichischen Wert lag, als solche mit geringer Arbeitslosenquote Wirtschaftszweige mit einer Arbeitslosenquote von mindestens –0,5 Prozentpunkten. Die verbleibenden Branchen werden als solche mit mittlerer Arbeitslosenquote bezeichnet. Zur ersteren Gruppe zählen insbesondere die Textil- und Bekleidungsindustrie, Papierindustrie und Verlagswesen, die Gummi- und Kunststoffindustrie, das Bauwesen, der Handel, die Landwirtschaft und das Gastgewerbe. Drei dieser sieben zusammengefassten Wirtschaftszweige sind Saisonbranchen. Eine relativ geringe Arbeitslosenquote verzeichnen der Bergbau, „Chemikalien und chemische Erzeugnisse“, der Maschinen- und Fahrzeugbau, die Branche „Möbel, Schmuck, Musikinstrumente, Sportgeräte, Spielwaren und sonstige Erzeugnisse; Rückgewinnung (Recycling)“, die Energie- und Wasserversorgung, das Verkehrs- und Nachrichtenwesen sowie das Kredit- und Versicherungswesen.

Durch Einstellbeihilfen für Arbeitslose unter 45 Jahren werden seltener Beschäftigungsaufnahmen in Branchen mit mittelfristig sinkender Beschäftigung gefördert als in Branchen mit mittelfristig steigender Arbeitskräftenachfrage: Der Anteil der Wirtschaftszweige mit sinkender Beschäftigung an allen unselbständig Beschäftigten im

marktorientierten Sektor liegt bei 68%, an den Förderfällen bei nur 62%. Dies gilt nicht für Geförderte ab 45 Jahren – 68% von ihnen fanden in schrumpfenden Branchen einen Arbeitsplatz.

In Abhängigkeit von der branchenspezifischen Arbeitslosenquote ergibt sich ein anderes Bild: Sowohl in schrumpfenden als auch in wachsenden Bereichen werden Beihilfen besonders häufig in Branchen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote in Anspruch genommen. Der Anteil der Branchen mit sinkender Beschäftigungsnachfrage und relativ hoher Arbeitslosenquote an den unselbständig Beschäftigten im marktorientierten Sektor liegt bei 39%, an den Geförderten unter 45 Jahren bei 43% und an den Geförderten ab 45 Jahren bei 49%. Die Beihilfen konzentrieren sich daher auf Bereiche mit hoher Angebotskonkurrenz sowie auf Bereiche mit einer starken Strukturkomponente der Erwerbslosigkeit. Weder in den schrumpfenden noch in den wachsenden Bereichen zeigt sich eine Verlagerung zu Branchen mit geringer Arbeitslosenquote.

Dieser Befund ist das Ergebnis des Zusammenspiels verschiedenster Einflussfaktoren. Dazu zählen die Qualifikationen und sonstigen beschäftigungsrelevanten Eigenschaften der Erwerbslosen im Vergleich mit den nachgefragten Merkmalen, die regionale Arbeitsmarktsituation in Zusammenhang mit der räumlichen Mobilität von Arbeitssuchenden oder die Wirtschafts- und Tätigkeitsfelder, in denen die Erwerbslosen einen Arbeitsplatz suchen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ältere Arbeitskräfte stehen nach Verlust des Arbeitsplatzes besonders gravierenden Problemen der Wiedereingliederung gegenüber. Obwohl Eingliederungsbeihilfen gerade für sie als effektives arbeitsmarktpolitisches Instrument anzusehen sind, erfassen sie diese Altersgruppe nicht entsprechend. Informationsmangel der Arbeitssuchenden über die Fördermöglichkeit einerseits, fehlende Erfahrung mit der Arbeitssuche und mangelndes

Wissen über die verschiedenen Beschäftigungsmöglichkeiten andererseits können, wie entsprechende Evaluierungsergebnisse nahe legen, eine Rolle spielen. Allerdings sind ältere Arbeitsuchende auch in Hinblick auf ihre tatsächlichen Beschäftigungsmöglichkeiten eingeschränkt: Ausgeprägte interne Arbeitsmarktsegmente und gesundheitliche Probleme verschließen ihnen den Zugang in etliche Tätigkeitsbereiche. Eingliederungsbeihilfen eröffnen den Unternehmen die Möglichkeit, die tatsächliche Eignung von förderfähigen Stellenbewerbern kostengünstig festzustellen. Die positiven Erfahrungen der Unternehmen mit betrieblichen Beihilfen könnten als Signal für Betriebe dienen, die bisher die Beschäftigung förderbarer Arbeitsloser gemieden haben.

LITERATURHINWEISE

- Buslei, H., Steiner, V., „Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich“, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2000, 33(1), S. 54-67.
- Erhel, Ch., Gautié, J., Morel, S., „Job Opportunities for the Hard-to-place“, in Schmid, G., O'Reilly, J., Schömann, K., International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Brookfield, Edward Elgar, Cheltenham, 1996, S. 277-307.
- Koller, B., Plath, H.-E., „Qualifikation und Qualifizierung älterer Arbeitnehmer“, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2000, 33(1), S. 112-125.
- Mitterauer, L., Reiter, W., Riesenfelder, A., Evaluation der BESEB 1997. Endbericht, Studie von L&R Sozialforschung im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 1999.

Company Integration Subsidy as a Tool to Integrate Older Unemployed – Summary

Within the scope of efforts to raise the retirement age, increasingly greater importance has been awarded in recent years to schemes aimed at reintegrating older unemployed workers in the employment system. For the coming years, no relief can be expected in the employment situation for older people, which translates into a particular challenge for labour market policy. One tool to achieve reintegration is the company integration subsidy granted by the Public Employment Service.

The granting of an integration subsidy allows a company to determine at low cost whether or not an applicant eligible for the subsidy is suitable for the job. The positive experience gained by companies from integration subsidies might serve as a signal for others that have so far shied away from employing people who fall under the subsidy scheme.

The integration subsidy is an effective labour market policy instrument to achieve integration, particularly for

older unemployed where the employment effect is greater than for the young. Nevertheless up to 1999, the subsidy did not adequately take into account the problems of older persons. This group may be hampered by a shortage of information on the subsidy on the one hand, and by inexperience in looking for work and lack of knowledge of the range of employment opportunities on the other hand. Added to this are the restrictions facing older people when it comes to their actual job opportunities: the strict internal separation of labour market segments and health problems close them off from access to a large range of activities.

Against this background, the subsidy is utilised, especially for older unemployed, by sectors where labour demand is declining and unemployment is high. There is hardly any refocus on low-unemployment sectors. The current use of the integration subsidy should thus be viewed primarily as a tool to help make structural change more socially compatible.