

Graf, Nikolaus; Wagner, Elfriede

**Research Report**

## Arbeitsmarktpolitik europäischer Großstädte im Vergleich: Ausgewählte Ergebnisse einer aktuellen Studie des AMS Österreich

AMS info, No. 152

**Provided in Cooperation with:**

Public Employment Service Austria (AMS), Vienna

*Suggested Citation:* Graf, Nikolaus; Wagner, Elfriede (2010) : Arbeitsmarktpolitik europäischer Großstädte im Vergleich: Ausgewählte Ergebnisse einer aktuellen Studie des AMS Österreich, AMS info, No. 152, Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Wien

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102448>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Arbeitsmarktpolitik europäischer Großstädte im Vergleich

Ausgewählte Ergebnisse  
einer aktuellen Studie des AMS Österreich

Typisch städtische Arbeitsmärkte unterscheiden sich deutlich von nicht-städtischen. Die Besonderheit städtischer Arbeitsmärkte ist auf ökonomische, soziale und strukturelle Rahmenbedingungen zurückzuführen. Die vorliegende Studie,\* die im Auftrag des AMS Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, vom Institut für Höhere Studien Wien (IHS) realisiert und mit Jahresbeginn 2010 abgeschlossen wurde, zielt darauf ab, typische Merkmale und Probleme städtischer Arbeitsmärkte und die sich daraus ergebenden Anforderungen an städtische Arbeitsmarktpolitik zu identifizieren. Im Rahmen eines quantitativen Städtevergleiches wurden München, Köln und Amsterdam als internationale Referenzstädte identifiziert. Für die Vergleichsstädte wurden Fallstudien durchgeführt. Diese Fallstudien zielten auf die Erfassung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, auf Umsetzungsstrukturen, Programme und Maßnahmen sowie deren Umsetzung ab. Im abschließenden Teil wurden arbeitsmarktpolitische Good-Practice-Beispiele aus diesen Städten identifiziert.

Das vorliegende AMS info resümiert zentrale Ergebnisse dieser Studie.

## 1. Die Studie im Überblick

Auf Grundlage von Hypothesen zu besonderen Merkmalen städtischer Arbeitsmärkte wurden Indikatoren operationalisiert und für ein erweitertes Set von Vergleichsstädten quantifiziert. Neben Wien, Linz und Graz wurden acht deutsche Städte, vier nordische Städte und Amsterdam in den erweiterten Städtevergleich einbezogen, und zwar mit dem Ziel, strukturell mit Wien gut vergleichbare Städte zu finden. Grundlage des Städtevergleiches waren Indikatoren zur Arbeitsmarktstruktur (Tertiärisierungsgrad, Mismatch, Arbeitslosigkeit, Arbeitsplatzdichte), regionalökonomische Indikatoren (etwa das Wachstum des Brutto-Regionalproduktes oder das Brutto-Regionalprodukt pro Kopf), Indikatoren zur Bevölkerungs- und Bildungsstruktur (Anteil der AusländerInnen, Anteil der Arbeitslosen im Haupterwerbsalter, Anteil von Geringqualifizierten sowohl an der Erwerbsbevölkerung als auch an den Arbeitslosen). Auf Grundlage dieser Indikatoren wurden München, Köln und Amsterdam als internationale Referenzstädte herangezogen.

Anschließend wurden nationale Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und den Niederlanden jenen in

Österreich gegenübergestellt: Sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden wurden im Verlauf der 1990er Jahre bzw. auch nach der Jahrtausendwende weitreichende Strukturreformen eingeführt. Insgesamt ist – dies gilt auch für Österreich – der Aktivierungscharakter von Arbeitsmarktpolitik verstärkt worden. Damit einher gehen der Ausbau von Beschäftigungsanreizen und Sanktionssystemen (Stichwort »Fordern und Fördern« in Deutschland, »Flexicurity« in den Niederlanden), eine Umgestaltung des passiven Leistungsrechts bis hin zur Abschaffung von zuvor bestehenden Leistungen sowie die verstärkte Einbeziehung erwerbsferner Gruppen in Aktivierungsmaßnahmen. Ein weiteres Merkmal ist der vermehrte Einsatz von Screening- und Profilinginstrumenten zur Bestimmung der individuellen Integrationschancen sowie der Stärken und Schwächen von Arbeitsuchenden, die Entwicklung individuell zugeschnittener Aktivierungs- und Reintegrationspläne und der vermehrte Einsatz verschiedener Formen der Leih- und Zeitarbeit.

Betreffend arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Maßnahmen unterscheidet sich die österreichische Arbeitsmarktpolitik nicht grundlegend von Deutschland und den Niederlanden. In diesen Ländern besteht, mit teilweise unterschiedlichen Schwerpunkten und Ausformungen, ein ähnliches Standardinstrumentarium aus Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen, Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen, projektorientierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder finanziellen Anreizen.

Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und den Niederlanden bestehen im vermehrten Einsatz von Screening- und Profilinginstrumenten. Anhand eines standardisierten Bewertungsschemas wird die Beschäftigungsfähigkeit bzw. die Distanz zum Arbeitsmarkt eingeschätzt. Darauf aufbauend werden Reintegrationsmaßnahmen individuell auf die Bedürfnisse der Arbeitsuchenden zugeschnitten. In den Niederlanden wird auf Grundlage des so genannten »Kansmeter« eine solche Einschätzung schon im Zuge eines Erstgespräches vorgenommen. Das Ergebnis ist ausschlaggebend für den weiteren Verlauf der Reintegrationsphase. Seit 2007 wird in Deutschland ein Profiling von GrundsicherungsempfängerInnen vorgenommen. In Österreich wurde im

\* Nikolaus Graf, Helmut Hofer, Uli Schuh, Elfriede Wagner (2010): Arbeitsmarktpolitik europäischer Großstädte im Vergleich – Arbeitsmarktindikatoren europäischer Großstädte, Download der Langfassung unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »AMS-Publikationen – Forschung« – Jahr 2010.

Zeitraum von November 2008 bis April 2009 der Einsatz eines Profilingystems getestet.

Sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden wurden (ehemalige) SozialhilfeempfängerInnen vermehrt in Aktivierungsmaßnahmen einbezogen. In Deutschland wurde diese Entwicklung durch die Zusammenführung der ehemaligen Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zur Grundsicherung für erwerbsfähige Personen vollzogen. Träger der Grundsicherung sind großteils Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) von Kommune und Arbeitsagentur. In den Niederlanden wurde ein neues Sozialhilfegesetz eingeführt. Auf dieser Grundlage werden den Gemeinden fixe Budgets für passive Leistungen und Integrationsmaßnahmen zugewiesen. Die Gemeinden haben einen finanziellen Anreiz, die Zahl der LeistungsbezieherInnen gering zu halten und nachhaltige Integrationsmaßnahmen bereit zu stellen. In Österreich wird gegenwärtig eine Reform des Sozialhilfesystems durchgeführt. Die Sozialhilfe wird zu einer bedarfsorientierten Mindestsicherung ausgebaut. Auch hier sollen LeistungsbezieherInnen verstärkt in Aktivierungsmaßnahmen des AMS einbezogen werden.

## 2. Detailanalysen zu städtischen Arbeitsmarktpolitiken

Im nächsten Schritt wurde die Arbeitsmarktpolitik in München, Köln und Amsterdam detaillierter betrachtet. Diese Fallstudien berücksichtigen die jeweilige Arbeitsmarktsituation, Strukturmerkmale der lokalen Arbeitsmarktpolitik, inhaltliche Schwerpunktsetzungen, Strategien und spezielle Instrumente sowie Aspekte der Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik.

Träger der Arbeitsmarktpolitik in Köln und München sind im Rechtskreis des SGB III die jeweiligen Arbeitsagenturen München und Köln und im Rechtskreis des SGB II die beiden ARGEn. Während die Stadt München mit dem MBQ ein eigenes Arbeitsmarktprogramm betreibt, liegt der Fokus der kommunalen Arbeitsmarktpolitik in Köln auf der Förderung der Vernetzung und Kooperation der regionalen Akteure. Darüber hinaus betreiben die jeweiligen Länder (Bayern bzw. Nordrhein-Westfalen) Arbeitsmarktpolitik, für die ihnen auch ESF-Mittel zur Verfügung stehen. Träger der lokalen Arbeitsmarktpolitik in Amsterdam ist in erster Linie der DWI (»Dienst Werk en Inkomen«). Dabei handelt es sich um eine Verwaltungsabteilung der Gemeinde Amsterdam. Maßgeblich für die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik ist die Vernetzung mit anderen arbeitsmarktpolitischen Akteuren in Amsterdam (»Samenwerking in de ketens«). Hierzu zählen die UWV als nationaler Träger der Arbeitslosenversicherung und die »UWV-WERKBedrijf«, »Pantar Amsterdam« als kommunale Arbeitsstiftung, die »Platform Arbeidsmarkt en Onderwijs«, in der die Gemeinde gemeinsam mit Arbeitgeber- und ArbeitnehmervertreterInnen und Ausbildungsträgern vertreten ist.

Im Vergleich zu Gesamtdeutschland ist die Arbeitsmarktpersonalperformance in München gut, auch der Anteil an Langzeitarbeitslosen ist für deutsche Verhältnisse relativ gering. Köln hat demgegenüber ein deutlich massiveres Arbeitslosigkeitsproblem, neben der Arbeitslosenquote ist auch der Anteil an Langzeitarbeitslosen sehr hoch. 63 % der Arbeitslosen sind ohne Ausbildung, was für eine Stadt, die als Dienstleistungszentrum gilt, wohl große Herausforderungen in der Vermittlung der Arbeitslosen bedeutet. Auch in

Amsterdam liegt die Arbeitslosigkeit über dem nationalen Durchschnitt. Eine spezielle Herausforderung besteht in der Arbeitsmarktintegration erwerbsferner Gruppen sowie von Jugendlichen mit geringer Qualifikation.

Eine gemeinsame inhaltliche Schwerpunktsetzung der Arbeitsmarktpolitik in Köln und München zeigt sich in der hohen Bedeutung von Unterstützungsleistungen beim Übertritt von LeistungsempfängerInnen in eine Selbständigkeit. Bei beiden Arbeitsagenturen entfallen jeweils über 40 % der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik auf den Gründungszuschuss. In ihrem Zuständigkeitsbereich des SGB II setzen sowohl die ARGE Köln als auch die ARGE München mit dem Instrument »Sonstige Leistungen« starke eigene Akzente. Anzumerken ist, dass im Rechtskreis SGB III der Integrationserfolg 2007 – gemessen als Eingliederungsquote – in beiden deutschen Großstädten verglichen mit Westdeutschland unterdurchschnittlich war. Die Eingliederungsquoten im Rechtskreis SGB II sind aufgrund des weniger integrationsnahen Klientels grundsätzlich niedriger als im Rechtskreis SGB III. Die ARGE Köln ist diesbezüglich mit einer Eingliederungsquote von 25 % weniger erfolgreich als die ARGE München (30 %), welche sogar eine etwas höhere Eingliederungsquote schafft als die Vergleichsregion Westdeutschland (28 %).

In Amsterdam bestehen im Hinblick auf die Förderung von Selbständigkeit ähnliche Instrumente und Unterstützungsleistungen wie in Köln und München, allerdings spielen diese in der Umsetzung eine untergeordnete Rolle. Bei einem Gesamtbudget von etwa 210 Millionen Euro im Jahr 2008 waren gemäß dem Budgetplan des DWI Ausgaben in der Höhe von 0,9 Millionen Euro zur Förderung der Selbständigkeit vorgesehen. Der größte Ausgabenposten in Amsterdam, 2008 knapp ein Viertel der gesamten Aufwendungen für Integrationsmaßnahmen, entfällt auf kommunale und gemeinnützige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Den zweitgrößten Maßnahmenbereich in Amsterdam stellen die so genannten »Sprach- und Einbürgerungspfade« (»Taal- en Inburgeringtrajecten«) für AusländerInnen dar. Im Mittelpunkt stehen dabei Sprachkurse in Kombination mit den seitens des DWI sonst verfügbaren Integrationsmaßnahmen.

Im Vergleich zur Aufgabenstellung der Regionalen Geschäftsstellen des AMS (RGS) in Österreich bestehen die zentralen Merkmale der Aktivitäten des DWI in Amsterdam insbesondere in der Einbeziehung aller inaktiven erwerbsfähigen EinwohnerInnen inklusive SozialhilfeempfängerInnen und Personen ohne Leistungsanspruch in die verschiedenen Aktivierungsmaßnahmen. Individuelle »Betreuungspfade« (so genannte »Trajecten«) setzen bei einem Screening der individuellen Stärken und Schwächen sowie der persönlichen beruflichen und gesundheitlichen Situation an. Aufbauend auf den Screening-Ergebnissen folgt eine Zuteilung in fünf verschiedene Betreuungsstufen. Diese Betreuungsstufen folgen einer so genannten »Partizipationsleiter« (»Participatieladder«). Diese setzt bei arbeitsmarktfernen Personen betont niederschwellig in Form von sozialer Aktivierung an. Mit Berufsvorbereitung, Qualifizierung und unter Einsatz der verschiedenen arbeitgeberorientierten Instrumente (etwa Lohnsubventionen, Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen, Betreuung etc.) erfolgt eine stufenweise Heranführung an Beschäftigung (bis hin zu Maßnahmen für Personen, die bereits in reguläre Beschäftigung eingetreten sind).

### 3. Good-Practice-Beispiele

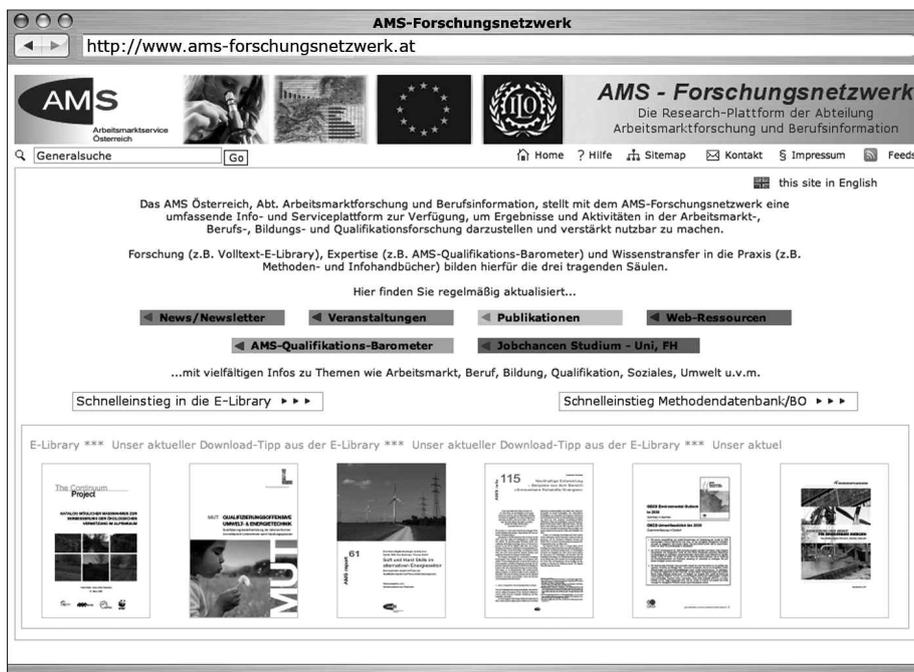
Die im Rahmen der Studie schlussendlich recherchierten Beispiele guter Praxis in der Arbeitsmarktpolitik sind ganz unterschiedlicher Art: Es sind zum einen lokale Projekte und Programme, zum Teil bundesweite Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, aber auch Prinzipien der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor Ort sowie Partnerschaften und Netzwerke, die von den lokalen Akteuren als »Good Practice« identifiziert werden. Die meisten folgen einem oder mehreren der nachstehenden Merkmale und Prinzipien:

- Systemübergreifende Kooperationen und Netzwerke: Ein auf Vertrauen und Verbindlichkeit aufgebautes Kooperationssystem wird sowohl in Köln als auch in München als wesentlich für erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik erachtet. Bemerkenswert daran ist u. a., dass nicht nur die Sozialpartner eingebunden werden, sondern auch Schulsystem, Jugendhilfe etc.

- Aus- und Weiterbildung in zertifizierten Modulen: Für bildungs- und arbeitsmarktferne Zielgruppen sind Qualifizierungsmaßnahmen leichter bewältigbar, wenn sie in kleineren Schritten erfolgen. Auch für arbeitsmarktnähere Zielgruppen sind modular aufgebaute Qualifizierungsmaßnahmen sinnvoll, weil damit Vorkenntnisse besser berücksichtigt werden können.
- Prävention: Eine fundierte Berufswahlentscheidung soll Ausbildungsabbrüchen vorbeugen und Jugendarbeitslosigkeit präventiv reduzieren.
- Sozialraumorientierung: In Köln wird sowohl bei Integrationsmaßnahmen für benachteiligte Jugendliche als auch für Langzeitarbeitslose zunehmend eine sozialräumliche Vorgehensweise gewählt.
- Sozialpädagogik und Fallmanagement für erwerbsfähige Hilfsbedürftige und langzeitarbeitslose Jugendliche.
- Zweiter und Dritter Arbeitsmarkt für Personen, die auf dem Ersten Arbeitsmarkt keine Erwerbschancen vorfinden.

## www.ams-forschungsnetzwerk.at

Das AMS Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, stellt mit dem AMS-Forschungsnetzwerk eine umfassende Info- und Serviceplattform zur Verfügung, um Ergebnisse und Aktivitäten in der Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung darzustellen und verstärkt nutzbar zu machen. Forschung (z. B. Volltext-E-Library), Expertise (z. B. AMS-Qualifikations-Barometer) und Praxis (z. B. Methoden- und Infohandbücher, BerufsInfoBroschüren der Reihe „Jobchancen Studium“) bilden hierfür die drei tragenden Säulen.



www.ams.at



## Aktuelle Publikationen der Reihe »AMS report« ...



### AMS report 65

*Doris Lepschy, Karin da Rocha, René Sturm*  
**Erwachsenenpädagogik und Sozialarbeit  
im Kontext des arbeitsmarktorientierten  
Lifelong Learning**

Didaktische und methodische Handreichungen  
an die Aus- und Weiterbildung sowie die  
berufliche Praxis

ISBN 978-3-85495-246-5



### AMS report 66

*Andrea Egger-Subotitsch, René Sturm (Hg.)*  
**Kompetenzen im Brennpunkt von  
Arbeitsmarkt und Bildung**

ISBN 978-3-85495-247-3

---

## [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at)

... ist die Internet-Adresse des AMS Österreich für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung

### **Anschrift des Auftragnehmers**

Institut für Höhere Studien – IHS  
Stumpergasse 56, 1060 Wien  
Tel.: 01 59991-122, Fax: 01 59991-162  
E-Mail: [communication@ihs.ac.at](mailto:communication@ihs.ac.at), Internet: [www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at)

Die Publikationen der Reihe AMS info können als pdf über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden. Ebenso stehen dort viele weitere interessante Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z. B. AMS report oder AMS-Qualifikationsstrukturbericht, u. v. m.) zur Verfügung.

[www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at)  
oder  
[www.ams.at](http://www.ams.at) – im Link »Forschung«

Ausgewählte Themen des AMS info werden als Langfassung in der Reihe AMS report veröffentlicht. Der AMS report kann direkt via Web-Shop im AMS-Forschungsnetzwerk oder schriftlich bei der Communicatio bestellt werden.

### **AMS report Einzelbestellungen**

€ 6,- inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten

### **AMS report Abonnement**

12 Ausgaben AMS report zum Vorzugspreis von € 48,- (jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten; dazu kostenlos: AMS info)

**Bestellungen und Bekanntgabe von Adressänderungen bitte schriftlich an: Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, Steinfeldgasse 5, 1190 Wien, E-Mail: [verlag@communicatio.cc](mailto:verlag@communicatio.cc), Tel.: 01 3703302, Fax: 01 3705934**

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 02Z030691M