

Lechner, Ferdinand; Reiter, Walter; Wetzel, Petra; Willsberger Barbara

## Research Report

Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre in Österreich: Rückschlüsse und Perspektiven für Gegenwart und Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik

AMS report, No. 122

## Provided in Cooperation with:

Public Employment Service Austria (AMS), Vienna

*Suggested Citation:* Lechner, Ferdinand; Reiter, Walter; Wetzel, Petra; Willsberger Barbara (2017) : Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre in Österreich: Rückschlüsse und Perspektiven für Gegenwart und Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik, AMS report, No. 122, ISBN 978-3-85495-598-7, Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Wien

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/194211>

### 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.*



122

AMS report

Ferdinand Lechner, Walter Reiter, Petra Wetzel,  
Barbara Willsberger

## Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre in Österreich

Rückschlüsse und Perspektiven für Gegenwart und Zukunft  
der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Herausgegeben vom  
Arbeitsmarktservice Österreich

Ferdinand Lechner, Walter Reiter, Petra Wetzel,  
Barbara Willsberger

## Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre in Österreich

Rückschlüsse und Perspektiven für Gegenwart und Zukunft  
der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Herausgegeben vom  
Arbeitsmarktservice Österreich

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, Sabine Putz, René Sturm, A-1200 Wien, Treustraße 35–43 • Juni 2017 • Umschlagbild und Grafik: Lanz, Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., A-3580 Horn

© Arbeitsmarktservice Österreich 2017  
ISBN 978-3-85495-598-7

# Inhalt

<b>Teil A: Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Die Situation am Arbeitsmarkt: Kontext und Problemlage</b> .....	<b>7</b>
2.1 Die Arbeitsmarktsituation heute im Vergleich .....	9
<b>3 Rechtliche, institutionelle und politische Rahmenbedingungen</b> .....	<b>11</b>
3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen .....	11
3.2 Entwicklungen auf Seiten der Träger von Maßnahmen .....	14
3.3 Politischer Kontext .....	16
3.3.1 Reforminitiative im Bereich der öffentlichen Verwaltung .....	16
3.3.2 Protestpotenzial der Trägerszene .....	19
3.3.3 Ausweitung der politischen Akzeptanz .....	19
3.4 Institutionelle Rahmenbedingungen .....	20
3.4.1 Arbeitsmarktverwaltung .....	20
3.4.2 Landesarbeitsämter .....	21
<b>4 Zielgruppen</b> .....	<b>24</b>
<b>5 Programme, Maßnahmen und Instrumente</b> .....	<b>29</b>
5.1 Programme, Maßnahmen, Projekte im Detail .....	31
5.1.1 Beschäftigungsmaßnahmen .....	32
5.1.2 Arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Betreuungseinrichtungen .....	34
5.1.3 Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen .....	34
5.2 Veränderungen im Zeitverlauf .....	35
<b>6 Erfolge und Wirkungen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik</b> .....	<b>38</b>
6.1 Experimentelle Arbeitsmarktpolitik als Entwicklungslabor der aktiven Arbeitsmarktpolitik .....	38
6.1.1 Erprobung und Überführung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in das Regelinstrumentarium .....	38
6.1.2 Aufbau von externen Unterstützungs- und Beratungsstrukturen .....	40
6.1.3 Erschließung von neuen Beschäftigungsfeldern .....	41
6.1.4 Absicherung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch politischen Druck der AkteurInnen auf Projektseite .....	44
6.2 Die Bedeutung der Arbeitsmarktförderung .....	45
6.2.1 Arbeitsmarktförderung als Initialförderung .....	45
6.2.2 Die Bedeutung der Maßnahmen im Zeitverlauf .....	47

6.3	Die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen	49
6.3.1	Die Rolle der Evaluierungsforschung im Bereich der experimentellen Arbeitsmarktpolitik	49
6.3.2	Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte	51
6.3.3	Quantitative Dimension der geschaffenen Arbeitsplätze	52
6.4	Erfolgsfaktoren bei nachhaltigen Projekten	54
	<b>BAN Sozialökonomische BetriebsgmbH</b>	<b>57</b>
	<b>Verein Klangfarbe – Verein zur Förderung junger Musiker</b>	<b>60</b>
	<b>MOHI – Tirol gemeinnützige GmbH</b>	<b>62</b>
	<b>Vier Pfoten</b>	<b>65</b>
	<b>WUK – Verein zur Schaffung offener Kultur- und Werkstättenhäuser</b>	<b>67</b>
	<b>Teil B: Zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>70</b>
<b>7</b>	<b>Innovative Optionen für die aktive Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>71</b>
7.1	Neue Allianzen in der Arbeitsmarktpolitik: Kooperationen von sozialen mit privaten Unternehmen und Stiftungen	72
7.2	Genossenschaften und Arbeitsmarktpolitik	73
7.3	Partizipative Entwicklung von neuen Förderkonzepten	75
7.4	Intermediäre Instanzen als neue Schnittstellen	76
7.5	Regionale Kooperation – neue Anstrengungen	77
7.6	Kombination arbeitsmarktpolitischer Instrumente	78
7.7	Innovation Arbeitsmarktpolitik im Flüchtlingsbereich: Zusammenführung der Unterstützungsebenen	79
<b>8</b>	<b>Literatur</b>	<b>81</b>
<b>9</b>	<b>Kurzfassung</b>	<b>90</b>
9.1	Rahmenbedingungen und Implementierung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre in Österreich	90
9.2	Erfolge und Wirkungen	91
9.3	Ansatzpunkte für eine künftige Arbeitsmarktpolitik	93
	<b>Anhang 1: Zur Umsetzung des Projektes</b>	<b>96</b>
	Literatur- und Dokumentenanalyse	96
	Befragung von ExpertInnen	96
	Durchführung von Fallstudien	98
	Factsheets: Trägerorganisationen arbeitsmarktpolitischer Projekte 1983–1999	98
	Zwischenbericht: Thesen zur experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre	99
	Workshop	99
	<b>Anhang 2: Anforderungsgerecht – Die Wirkung der Beschäftigungsprogrammes Aktion 8000 (Wien 1995)</b>	<b>101</b>

## **Teil A: Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre**

# 1 Einleitung

Dieser Bericht, der im Auftrag des AMS Österreich von L&R Sozialforschung mit Jahresende 2016 abgeschlossen wurde, rekonstruiert im Teil A die Entwicklung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre und stellt ihre Leistungen und Erfolge dar. Der Terminus »Experimentelle Arbeitsmarktpolitik« hat sich im Zuge der Positionierung neuer Ansätze der aktiven Arbeitsmarktpolitik erst herausgebildet. Dabei handelt es sich um eine Begriffsschöpfung, die nicht aus dem legislativen Bereich stammt, sondern die sowohl von MitarbeiterInnen im Ministerium und bei den verschiedenen Landesarbeitsämtern als auch von den TrägerakteurInnen der ersten Stunde gewählt wurde, um auf verschiedene Aspekte einer neuen Politikgestaltung hinzuweisen.

Dem Begriff der experimentellen Arbeitsmarktpolitik inhärent ist zum einen der Hinweis darauf, dass es sich um eine neue Methode der Politikgestaltung handelt: »Experimentelle Politik kann als ein Weg gesehen werden, systematische Erkenntnisgewinnung zu institutionalisieren und in den politischen Entscheidungsprozess einzuspeisen.«<sup>1</sup> Die Kennzeichnung eines Programmes als »experimentell« hatte die Funktion der Absicherung gegenüber nachträglicher Kritik bei fehlgeschlagener oder ungenügender Durchführung, war aber auch ein Mittel zur Reduzierung von Konflikten zwischen den involvierten AkteurInnen, da es Veränderbarkeit signalisiert.

Mit dem Begriff sollte zudem auf die Neuartigkeit der entwickelten Beihilfenformen fokussiert werden. Zudem wurden diese Instrumente in einem bislang ausgeblendeten Bereich angewendet, nämlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen im gemeinnützigen Bereich.

Der Begriff der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurde von den ProponentInnen wohl auch als Eigenmarke gewählt, um sich von jener Bürokratie abzusetzen, die die traditionellen Formen aktiver Arbeitsmarktpolitik administrierte.<sup>2</sup>

Aufbauend auf der Rekonstruktion der experimentellen Arbeitsmarktpolitik und einer Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen und Erfolge wird im Teil B versucht, den Bogen zu einer künftigen Arbeitsmarktpolitik zu spannen. Es geht darum, die Rahmenbedingungen für künftige Innovationen – von Experimenten ist in der Politik schon lange keine Rede mehr – im Bereich der Arbeitsmarktpolitik aufzuzeigen. Zudem werden Ansätze skizziert, mit denen ein Aufbrechen erstarrter Förderstrukturen erreicht und auch neue Finanzierungsgrundlagen wie Finanzierungsformen erschlossen werden könnten.

---

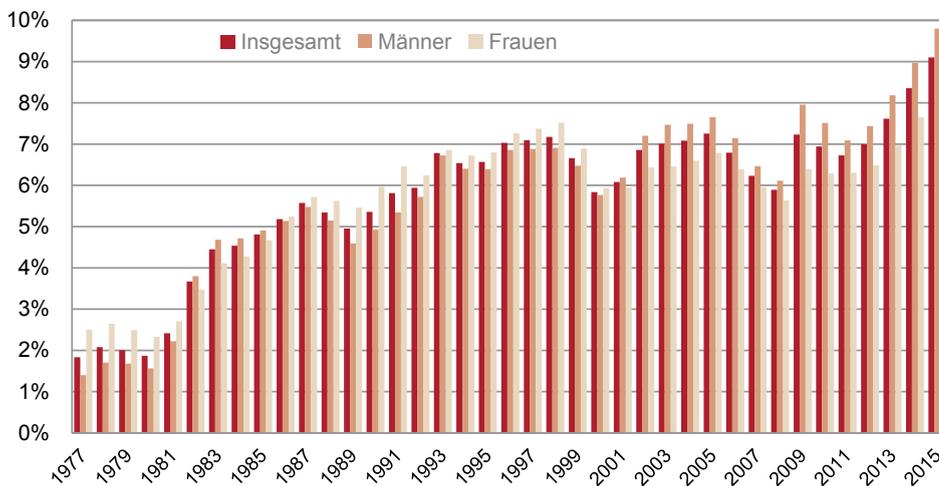
1 Hellstern/Wollmann 1983.

2 Vgl. Potmesil 2015.

## 2 Die Situation am Arbeitsmarkt: Kontext und Problemlage

Österreich zählte zu den wenigen Ländern, die bis zum Beginn der 1980er-Jahre das Vollbeschäftigungsniveau halten konnten. Allerdings markieren die frühen 1980er-Jahre in der Arbeitsmarktentwicklung einen Wendepunkt (vgl. Abbildung 1). Die Auswirkungen der internationalen wirtschaftlichen Rezession zu Beginn der 1980er-Jahre waren deutlich an steigenden Arbeitslosenquoten sichtbar. Lag diese 1980 noch bei 1,9 Prozent, so stieg sie kontinuierlich bis 1987 auf 5,6 Prozent an.<sup>3</sup> Diese Entwicklung hatte mehrere Gründe: Zum einen führten Umstrukturierungen der Verstaatlichten Industrie dazu, dass dieser wichtige ökonomische Bereich seine traditionelle beschäftigungssichernde Funktion zunehmend einbüßte. Hinzu kam, dass angesichts der Priorität der Budgetkonsolidierung aufgrund stark gestiegener Budgetdefizite eine wirksame staatliche Nachfragepolitik ab 1983 nicht mehr zum Tragen kam. Auch die Kompensationswirkung des öffentlichen Sektors hatte sich zunehmend verringert.

**Abbildung 1: Arbeitslosenquote national, 1977 bis 2015**



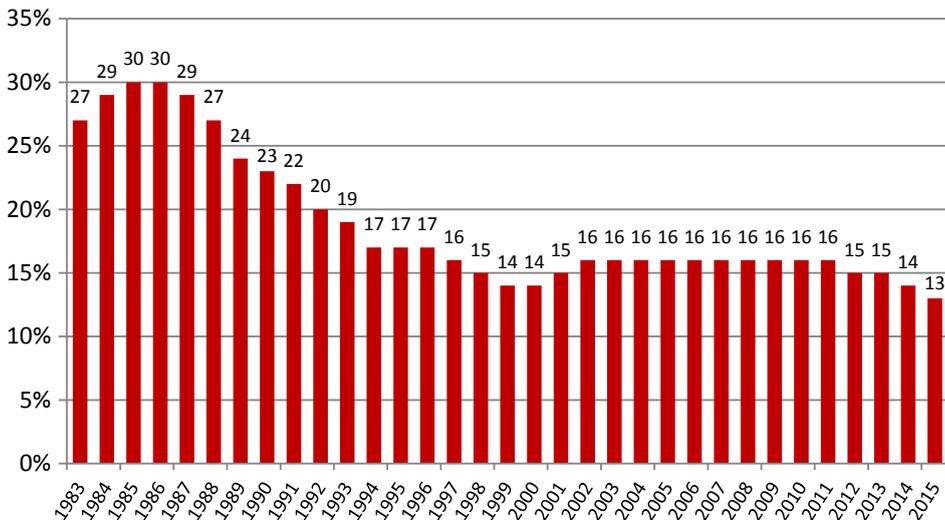
Quelle: [www.ams.at/ueber-ams/medien/arbeitsmarktdaten/berichte-auswertungen](http://www.ams.at/ueber-ams/medien/arbeitsmarktdaten/berichte-auswertungen), Rubrik Zeitreihen [10.12.2015, 12.4.2016]

<sup>3</sup> Vgl. Fischer 1987, Seite 5–50.

Die Betroffenheit von steigender Arbeitslosigkeit war in dieser Phase hinsichtlich sozioökonomischer Merkmale ungleich verteilt. So stieg der Anteil der Jugendlichen an allen Arbeitslosen von 27 Prozent im Jahr 1983 auf 30 Prozent im Jahr 1986 an (vgl. Abbildung 2). Gleichzeitig nahm die Dauer der Arbeitslosigkeit von 50- bis 59-Jährigen, insbesondere bei Männern, sprunghaft zu. So betrug der Anteil der arbeitslosen Männer, die länger als 180 Tage arbeitslos vorgemerkt waren 1980/1981 noch 1,3 Prozent, in der Periode 1983/1984 bereits 3,2 Prozent.<sup>4</sup> Dies hängt mit dem Personalabbau in der Verstaatlichten Industrie im Zuge der Reorganisation der VOEST-Alpine zusammen, aber auch mit Umstrukturierungen in anderen Segmenten des sekundären Sektors. Allerdings wurde der Beschäftigungseinbruch im Produktionssektor zu Beginn durch Frühpensionierungsmodelle aufgefangen, was insgesamt eine dämpfende Wirkung auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit hatte.

Ab 1984 verschärfte sich jedoch die Arbeitslosigkeit bei den Frauen: Die Zuwachsrate beim Bestand an Arbeitslosen lag bei ihnen ab 1984 (bis 1988) deutlich über jener der Männer. Insbesondere bei der Langzeitarbeitslosigkeit (länger als 180 Tage arbeitslos) war bei den Frauen ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen, denn während Männer 1985 keinen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit verzeichneten, war die Zuwachsrate bei Frauen 4,6 Prozent. Im Jahr darauf war die Steigerungsrate mit 14,4 Prozent um zehn Prozentpunkte höher als jene bei den Männern.<sup>5</sup> Damit kamen Frauen zunehmend in den Fokus arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten.

**Abbildung 2: Anteil von Unter-25-Jährigen an allen Arbeitslosen, in Prozent**



Quelle: AMS Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, Sonderauswertung DWH-PST [11.12.2015, 12.4.2016]

<sup>4</sup> Vgl. Fischer 1987, Seite 43.

<sup>5</sup> Vgl. Frühstück et al. 1989, Seite 130.

Der quantitativ wie qualitativ zunehmende Problemdruck am Arbeitsmarkt machte deutlich, dass die herkömmlichen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik zur Bewältigung der Herausforderungen durch steigende Arbeitslosigkeit und zunehmende Strukturierung bzw. Verfestigung der Vorgemerkten nicht ausreichen und durch neue Instrumente substanziell erweitert werden mussten: »Die Bewältigung der Zukunft ist nicht mit den Methoden der Vergangenheit möglich. Sosehr diese dazu beigetragen haben, dass es den Menschen in Österreich heute gut geht, ebenso sehr werden wir jetzt neue Methoden brauchen.«<sup>6</sup>

Mit dieser Entwicklung und Öffnung wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik in weiterer Folge als »Experimentelle Arbeitsmarktpolitik« bezeichnet. Dieser Begriff wurde erst später, »(...) nach Einführung der neuen arbeitsmarktpolitischen Interventionsfelder geprägt und umfasste vor allem auch die später eingeführte Aktion 8000, eine Lohnsubvention im quasi-öffentlichen Bereich, also kommunale wie auch soziale und kulturelle Infrastruktur mit einer Investitionstangente, sofern dies zur Einrichtung und Ausstattung der neu geschaffenen Arbeitsplätze unabdingbar war und als solche ausgewiesen wurde.«<sup>7</sup>

## 2.1 Die Arbeitsmarktsituation heute im Vergleich

Die Entwicklungen am Arbeitsmarkt in der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik zeigen bestimmte Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten zur heutigen Arbeitsmarktlage. Damals wie heute fordert die Modernisierung der Wirtschaft vor allem bei den älteren Arbeitskräften ihren Tribut. Dies zeigt sich etwa an der Zunahme des Anteiles älterer Arbeitsloser an allen vorgemerkten Arbeitslosen, insbesondere seit den Krisenjahren ab 2008. In diesem Zeitraum stieg der Anteil der über-50-jährigen Arbeitslosen von 20 Prozent (2009) auf 26 Prozent (2014). Hinzu kam, dass im Gegensatz zur Krise zu Beginn der 1980er-Jahre das Modell der Frühpensionierung kein politisch akzeptiertes Instrument zur Kompensierung des Personalabbaus bei Älteren mehr darstellt.

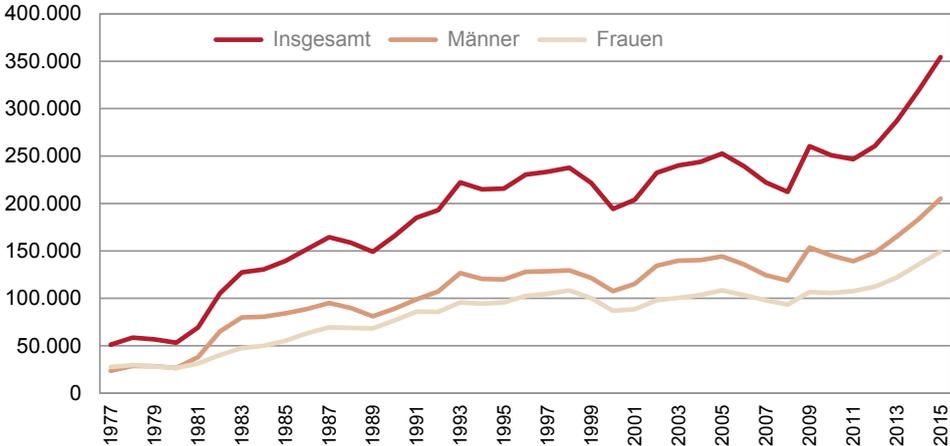
Der Rückgang des Anteiles der Jugendlichen an allen Arbeitslosen hat zu Beginn der 1990er-Jahre eingesetzt und sich auf relativ niedrigem Niveau stabilisiert. Dies hängt auch damit zusammen, dass ein Spektrum an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aufgebaut und erweitert wurde, die unterschiedliche Subgruppen in der Altersgruppe von 14 bis 25 Jahren adressieren, unterschiedliche inhaltliche und methodische Schwerpunkte aufweisen, verschiedene Zugänge (von niederschwellig bis eher hochschwellig) anbieten und eine jeweils unterschiedliche maximale Betreuungs- bzw. Teilnahmedauer vorsehen. Insbesondere seit 2008 kam es zu einer deutlichen Erweiterung des Interventionsspektrums im Sinne einer Ausbildungsgarantie, auch unter Einbezug anderer Förderstellen wie dem Sozialministeriumservice (dem vormaligen Bundessozialamt).

<sup>6</sup> Alfred Dallinger im Original, zitiert nach Potmesil 2015.

<sup>7</sup> Potmesil 2015.

Markantestes Kennzeichen in der Arbeitsmarktentwicklung ist jedoch, dass sich das Niveau der Arbeitslosigkeit gravierend erhöht hat. Im Vergleich zum Höhepunkt 1986 war das Niveau der Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen 2014 doppelt so hoch (vgl. Abbildung 3).

**Abbildung 3: Jahresdurchschnittsbestand an Arbeitslosen, 1977 bis 2014**



Quelle: [www.ams.at/ueber-ams/medien/arbeitsmarktdaten/berichte-auswertungen](http://www.ams.at/ueber-ams/medien/arbeitsmarktdaten/berichte-auswertungen); Rubrik Zeitreihen [10.12.2015, 12.4.2016]

Ein zentraler Unterschied zwischen der aktuellen Situation und jener zu Beginn der 1980er-Jahre besteht auch darin, dass die Segmentierung der Arbeitslosigkeit zugenommen hat und die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt im Zeitverlauf stärker ausgeprägt ist. Die im Jahr 2013 von Arbeitslosigkeit Betroffenen (16- bis 65-Jährige) lassen sich zusammengefasst in folgende Gruppen gliedern:

- 39 Prozent waren selten und mit insgesamt eher kürzerer Dauer arbeitslos.
- Insgesamt 21 Prozent zählten zu den »Drehtürarbeitslosen« mit kurzer, aber häufig wiederkehrender Arbeitslosigkeit.
- 40 Prozent der von Arbeitslosigkeit Betroffenen waren (zumindest einmal) lang und insgesamt eher lang arbeitslos, knapp die Hälfte davon (18 Prozent) sogar mehr als 2,5 Jahre im Beobachtungszeitraum von 2010 bis 2013.<sup>8</sup>

Diese Ergebnisse weisen deutlich auf zunehmende Ausgrenzungsprobleme im Gefolge der Finanzkrise 2008/2009 und der zunehmenden Arbeitslosigkeit hin. Die aktuelle und künftige Arbeitsmarktpolitik steht demnach vor der Herausforderung, Arbeitslose mit sehr heterogenen Erwerbssituationen und Problemlagen dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Insbesondere die relativ große Gruppe von stark vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Arbeitslosen stellt für die Arbeitsmarktpolitik eine große Herausforderung dar.

<sup>8</sup> Vgl. Eppel et al. 2014.

## 3 Rechtliche, institutionelle und politische Rahmenbedingungen

### 3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklungen – erste Wirtschaftskrise seit Ende des Weltkrieges in den 1970er-Jahren – erstmalig auftretende, über die konjunkturell-saisonale Komponente hinausgehende strukturelle Arbeitslosigkeit machten einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik und damit auch das Betreten neuen Terrains im Hinblick auf die Maßnahmen und Programme erforderlich.

Noch in den 1960er-Jahren hatte die Arbeitsmarktpolitik vor allem reaktiven bzw. passiven Charakter.<sup>9</sup> Die Arbeitsmarktpolitik in den Jahren der Hochkonjunktur und Vollbeschäftigung bestand im Wesentlichen aus Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Schlechtwetterentschädigung). Die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels auf den Arbeitsmärkten verdeutlichten allerdings, dass diese Instrumente nicht mehr ausreichend sein würden. Im Zuge dieser Entwicklung hatten sich spezifische Problemgruppen des Arbeitsmarktes herausgebildet, die ohne Unterstützung nur mehr schwer einen Zugang zu Beschäftigung finden würden.

Es wurde manchen sozialpartnerschaftlichen AkteurInnen daher zunehmend klar, dass neue Formen der Arbeitsmarktpolitik erforderlich waren, um den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten zu fördern. Um der Bedrohung einer größer werdenden Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, wurden vor allem die Gewerkschaften aktiv, die eine Schwächung der Marktposition der ArbeitnehmerInnen befürchteten. Im Zuge der Normierung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes (AMFG) kam es daher zum verstärkten Ausbau der angebotsseitig ansetzenden Instrumente der beruflichen und geographischen Mobilitätsförderung.<sup>10</sup>

Im Gefolge der rezessiven Entwicklung nach 1975 war die arbeitsmarktpolitische Diskussion demnach von der Frage dominiert, wie der Umbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik gemäß der problematischer werdenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfolgen könne und welche

---

<sup>9</sup> Vgl. Reiter / Wagner 1987.

<sup>10</sup> Vgl. Reiter / Wagner 1987, Seite 60f.; Tálos 1987.

Aktivitäten und Zielsetzungen in diesem Kontext prioritär sein müssten. Gemäß den neuen arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen wurde das 1969 in Kraft getretene AMFG bis 1985 elf Mal novelliert. Die Tendenz dieser Novellierungen waren der Ausbau der Arbeitsbeschaffung und die Erweiterung von Schulungs- und Weiterbildungskapazitäten. Bezogen sich diese Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik vorerst auf den traditionellen Arbeitsmarkt, bedeutete die 9. Novelle zum Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) im Jahr 1983 eine Neuorientierung bzw. Ausweitung (s. BGBl. 61/1983).

Im Rahmen dieser Novelle wurden die Kernelemente der experimentellen Arbeitsmarktpolitik geregelt, diese umfassten die:

- Schaffung von Fördermöglichkeiten für Selbstverwaltete Betriebe.
- Schaffung von Fördermöglichkeiten für auf Selbsthilfe gegründete und auf Gemeinnützigkeit gerichtete Einrichtungen.
- Schaffung von Fördermöglichkeiten für Einrichtungen oder Personen, die arbeitsmarktpolitische Entwicklungsarbeit, Beratung und Betreuung leisten, sowie damit in mittelbarem Zusammenhang die Beihilfengewährung an Einrichtungen, die aufgrund einer Vereinbarung mit der Arbeitsmarktverwaltung (AMV) im Sinne des Vollbeschäftigungszieles des AMFG tätig sind.

In den Folgejahren wurden laufend Erlässe herausgegeben, in denen die Inhalte der experimentellen Arbeitsmarktpolitik bzw. der Aktion 8000 näher präzisiert wurden.<sup>11</sup> Dies betraf beispielsweise die Festlegung der Bereiche, in denen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden sollten. Aber auch die stärkere Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur finanziellen Beteiligung bzw. deren Rolle als Beschäftigungsträger wurde thematisiert. Schließlich wurden auch Modellversuche als innovative Elemente der Aktion 8000 auf dem Erlassweg geregelt, so etwa der Modellversuch »Arbeit und Lernen« oder das Programm »Arbeitslose gründen Firmen (ALFi)«.

Nach der Ausgliederung der AMV im Jahr 1994 wurden durch Richtlinien des nunmehrigen Arbeitsmarktservice (AMS) die Fördermodalitäten bestimmter Instrumente (z.B. Sozialökonomische Betriebe – SÖB) festgelegt.

---

<sup>11</sup> Vgl. z.B. Bauer 1997.

**Übersicht 1: Rechtliche Rahmenbedingungen – ausgewählte Eckpunkte**

<b>Jahr</b>	<b>Rechtliche Regelung</b>	<b>Inhalt</b>
1969	Arbeitsmarktförderungsgesetzes (AMFG) (BGBl. Nr. 31/1969)	Einführung aktiver Arbeitsmarktpolitik: Neugestaltung des Aufgabengebietes der Arbeitsmarktverwaltung entsprechend den Erfordernissen der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Instrumente der Mobilitätsförderung sowohl hinsichtlich beruflicher Qualifikation als auch auf regionaler Ebene.
1979	AMFG-Novelle 1979 (BGBl. Nr. 109/1979)	Einführung neuer Beihilfenform: Haftungsübernahme für die von Betrieben aufgenommenen Kredite.
1979	Reform Sonderunterstützungsgesetz von 1973 (BGBl. Nr. 109/1979).	Überbrückung des Überganges in Pension bzw. Erweiterung des anspruchsberechtigten Personenkreises nach dem Sonderunterstützungsgesetz: Zugang zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung für Arbeitnehmer ab dem 55. und Arbeitnehmerinnen ab dem 50. Lebensjahr in der Höhe der späteren Pension.
1982	8. Novelle AMFG (BGBl. Nr. 638/1982)	Beihilfen für Betriebe mit besonderer volkswirtschaftlicher Bedeutung mit dem Ziel der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, so insbesondere im Zusammenhang mit Umstellungs-, Umstrukturierungs- und Sanierungsmaßnahmen.
1983, Jänner	9. Novelle AMFG (BGBl. 61/1983)	Kernelemente der experimentellen Arbeitsmarktpolitik: Förderung von Selbstverwalteten Betrieben; Förderung von auf Selbsthilfe gegründeten und auf Gemeinnützigkeit gerichteten Einrichtungen; Förderung von Einrichtungen oder Personen, die arbeitsmarktpolitische Entwicklungsarbeit, Beratung und Betreuung leisten.
1983, November	Erlass vom 30.11.1983: Aktionsprogramm zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktprogrammes 1984	Aktion 8000 mit dem Ziel: »Beschäftigung von längerfristig Arbeitslosen mit der Deckung von Lücken im Angebot an gesellschaftlich nützlichen Leistungen durch gemeinnützige Institutionen zu verbinden.« (Zitiert nach Bauer 1997) Schaffung von 8000 Arbeitsplätzen in Bereichen, wie z.B. Umwelt-, Kommunal-, Kultur- und Sozialpolitik.
1986	Erlass vom 13.8.1986: Einbeziehung von Gebietskörperschaften und anderer Einrichtungen als Beschäftigungsträger	Reaktion auf Schwierigkeit, Gebietskörperschaften und andere Einrichtungen als Beschäftigungsträger im Rahmen der Aktion 8000 zu gewinnen. Lokale und regionale Entscheidungsträger sollten stärker einbezogen werden. Die Vorbereitung von projektorientierten Maßnahmen konnte im Ausmaß von zwei bis vier Monaten gefördert werden. (Zitiert nach Bauer 1997)
1988	Erlass vom 22.7.1988: Richtlinien für Modellprojekte »AbfallberaterIn in der Gemeinde« und »Umweltberatung«	Förder- und Zielgruppenbestimmungen für neue zukunftssträchtige Arbeitsplätze im Bereich Ökologie. (Zitiert nach Bauer 1997)
1988	Erlass vom 17.10.1988: Verbesserung des Kinderbetreuungsangebotes	Richtlinien für die Beihilfengewährung zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in Kinderbetreuungseinrichtungen.

1988/1989	ArbeitsmarktbetreuerInnen	Konstituierung regionaler Trägervereine (IFA/IAB).
1990	Erlass vom 25.10.1990: Richtlinien für den Modellversuch »Arbeit und Lernen«	Festlegung der Möglichkeit zur integrierten Qualifizierung. Adäquate Ausbildungsangebote sollten subjektive individuelle Qualifikationsniveaus fördern und objektiven Qualifikationsanforderungen des Arbeitsmarktes Rechnung tragen. (Zitiert nach Bauer 1997)
1992	AMV Programm »Arbeitslose gründen Firmen«	Ausdehnung der Arbeitsmarktförderung auf den Bereich selbständiger Tätigkeiten.
1993	Richtlinie für die Gewährung von Beihilfen an Sozialökonomische Betriebe (SÖB), Bundesrichtlinie 1993, BMAS Zl. 34.022/10–13/1993	Schaffung von Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Förderung von Sozialökonomischen Betrieben (SÖB) durch das AMS.
1994	Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) 1994 (BGBl. Nr. 313/1994)	Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung, die zum Arbeitsmarktservice (AMS) und zu einem Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts wird, dem die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes unterliegt.
1995	EU-Beitritt Österreichs	Zentrale Bezugsrahmen für nationale Arbeitsmarktpolitik: a) Nationale Aktionspläne für Beschäftigung, b) ESF-Programmdokument.
1996	Aktion 8000 (Beschäftigungsprojekte) wird zu »Gemeinnützige Beschäftigungshilfen«, Richtlinie des AMS vom 20.12.1995, BGS/AMF/6320/9560/199	Schaffung von Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Förderung von Arbeitsplätzen, die im Zusammenhang mit projektorientierten gemeinnützigen Beschäftigungsmaßnahmen stehen. Da – von Schlüsselkräften und innovativen Projekten abgesehen – für Projektarbeitsplätze die gleichen Voraussetzungen und Bestimmungen wie für Einzelarbeitsplätze gelten, stellte diese Richtlinie eine Ergänzung der Richtlinie zur Gemeinnützigen Eingliederungsbeihilfe (GEB) um einzelne projektspezifische Punkte dar.

### 3.2 Entwicklungen auf Seiten der Träger von Maßnahmen

In den 1980er-Jahren entstanden unterschiedliche gesellschaftliche Initiativen, zumeist in der Rechtsform des Vereines, die es sich zum Ziel gesetzt hatten, von Ausgrenzung auf den Arbeitsmärkten bedrohte Personengruppen zu unterstützen. Ein befragter Aktivist aus dieser Pionierphase beschreibt das plastisch so: »Wir haben eine Problemgruppe, diese hat Folgekosten und produziert ein Problem im öffentlichen Raum oder am Arbeitsmarkt. Dann gibt's drei, vier Leute mit einer Idee und gründen einen Verein, stellen ein paar Leute ein und probieren das aus. Es war eine Art von stillschweigendem Einverständnis, dass nie jemand die Frage gestellt hat: ›Muss sich das jetzt rechnen? Müssen wir das im Sinne von Social Return on Investment messen?‹ Sondern es war eher so, dass man sagte: ›Macht's einfach mal zwei Jahre, wenn es nichts war, dann war es den Versuch wert, und wenn es was war, dann werden wir es fortsetzen.« [Interview 24, Wissenschaft]

Das neu entstandene Trägerspektrum sollte nun auch von der Arbeitsmarktverwaltung gefördert werden. Die Öffnung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in diese Richtung beruhte auf der – vorerst von den meisten politischen AkteurInnen nur bedingt geteilten – Überzeugung, dass die Verantwortlichen aus diesem Bereich über eine höhere fachliche und soziale Kompetenz im Hinblick auf die Betreuung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes verfügten und daher besser geeignet wären, ihren AdressatInnen nach einer bestimmten Zeit der persönlichen Betreuung im Rahmen eines geschützten Arbeitens einen erneuten Zugang zu einem Beschäftigungsverhältnis im regulären Marktsektor zu verschaffen.

Im Zuge dieser experimentellen Erweiterung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bekamen auch Selbstverwaltungsinitiativen die Chance auf finanzielle Unterstützung aus der Arbeitsmarktförderung. Vor allem von Arbeitslosigkeit bedrohte Belegschaften, die bereit waren, ihre von Konkurs bedrohten Betriebe in Selbstverwaltung weiterzuführen oder in Eigeninitiative Beschäftigungsmöglichkeiten in Selbstverwalteten Betrieben zu schaffen, standen hier im Fokus.

Eine weitere von der experimentellen Arbeitsmarktpolitik angesprochene Trägergruppe waren die Gemeinden, die mit Hilfe der neuen Förderungen arbeitslose BürgerInnen regulär, aber befristet beschäftigen und so Projekte realisieren konnten, die bisher aus ihren Budgets nicht zu finanzieren waren. Ein Fokus lag dabei auf Dorferneuerung oder Renovierung von touristischen Attraktionen. Auf diesem Wege konnten in manchen Bundesländern, wie etwa dem Burgenland, der Steiermark und in Wien, größere Renovierungs- und Adaptionenmaßnahmen umgesetzt werden.

Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang auch der Umstand, dass sich viele der AktivistInnen durch den Aufbau von geförderten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen selbst einen regulären Arbeitsplatz geschaffen haben und so der eigenen Bedrohung durch Arbeitslosigkeit entgehen konnten.

Im Grundgedanken wurde das Ziel verfolgt, Beschäftigungspotenziale auch außerhalb von herkömmlichen Unternehmen zu fördern und so das gesamte Reintegrationspektrum für die damals so genannten »Problemgruppen« des Arbeitsmarktes erheblich zu erweitern. Um dies bewerkstelligen zu können, wurde auf die vielfältigen Anregungen seitens der erblühenden Zivilgesellschaft, die sich erstmalig auch auf die Unterstützung von Arbeitslosen bezog, zurückgegriffen. Den ProjektinitiatorInnen wurde dabei viel Spielraum in der inhaltlichen Ausrichtung und der Umsetzung gewährt. Es dominierte die Vorstellung, mit SozialplanerInnen in der öffentlichen Verwaltung und kleinen, innovativen Trägern mit enger Anbindung an die Verwaltung Beschäftigungsmaßnahmen vor allem für jene Personengruppen zu schaffen, die von der Arbeitsmarktkrise am schwersten betroffen sind.

Strategisch war dies durchaus »mehrgleisig« angelegt, indem Experimente ermöglicht wurden, aber auch *»(...) eher strukturkonservierende Arbeitsmarktpolitik gemacht wurde, wie etwa das Sonderunterstützungsgesetz für die Stahlindustrie, bei dem es vor allem um die Konservierung veralteter Strukturen ging, indem die Arbeitslosigkeit durch Frühpensionierung versteckt wurde.«*

[Interview 11, SozMin / AMV]

Die Sicherung bestehender Arbeitsplätze und die Einführung einer Frühverrentungspolitik sind als parallele Schienen zur Ermöglichung experimenteller Zugänge zu sehen, mittels derer neue Wege abseits betrieblicher Investitionsförderung hin zur Förderung gemeinnütziger Arbeitsplätze (NPO, Länder, Gemeinden) erprobt und damit – in einer kritischen Perspektive betrachtet – also durchaus auch »Umwege in den Arbeitsmarkt« forciert wurden.

Die Parallelstrategie zielte also darauf ab, mit dem Ausbau der klassisch auf Betriebe ausgerichteten Förderung zur Beschäftigungssicherung die massivsten Kritiker (ÖGB, WKÖ) zu einem Kompromiss zu bewegen und damit den Ausbau der experimentellen Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen.

### 3.3 Politischer Kontext

#### 3.3.1 Reforminitiative im Bereich der öffentlichen Verwaltung

Diese innovative Neugestaltung der Förderungsmöglichkeiten in der aktiven Arbeitsmarktpolitik war nicht möglich ohne eine entsprechende politische Reforminitiative, die – wie geschildert – eingebettet war in ein Aufleben zivilgesellschaftlicher Aktivitäten auf breiter Ebene. Der politische Wille zu diesen Reformen war repräsentiert in der Person von Bundesminister Alfred Dallinger (1980–1989), der die notwendigen Voraussetzungen auf gesetzlicher Ebene geschaffen hatte. Dabei musste er sich gegen teilweise massive politische und öffentliche Kritik durchsetzen, wobei die Widerstände nahezu aus dem gesamten politischen Lager und auch aus den Reihen der Gewerkschaft kamen, wie ein Interviewpartner beschreibt: *»(...) so haben Mitglieder des ÖGB und der SP massiv gegen die experimentelle Arbeitsmarktpolitik Stimmung gemacht, zum Teil mit den Argumenten der ÖVP.«* [Interview 11, SozMin / AMV]

Dies schlug sich auch in den Entscheidungen der für die Arbeitsmarktpolitik zuständigen sozialpartnerschaftlichen Institutionen nieder, die anfänglich nur bedingt im Sinne der Reformziele ausfielen. Minister Dallinger hatte wiederholt gegen Empfehlungen des Beirates für Arbeitsmarktpolitik im damaligen Sozialministerium Entscheidungen getroffen, um die experimentellen Ansätze der neuen Arbeitsmarktpolitik auf den Weg zu bringen.

Dies wurde allerdings dadurch erleichtert, dass die innovative Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik von den nachgeordneten Hierarchieebenen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung aktiv konzipiert und mitgetragen wurde. In diesem Zusammenhang war erstmals eine direkt dem Minister unterstellte Abteilung geschaffen worden, die ausschließlich für die Konzeption, innerbürokratische Durchsetzung und Implementation der experimentellen Arbeitsmarktpolitik zuständig war. Durch die großen Freiräume konnte flexibel auf neue Entwicklungen im Betreiberspektrum reagiert werden. Die ausgeprägten Ambitionen dieser Abteilung und der für sie zuständigen Sektion zeigten sich auch daran, dass die Führungskräfte einen monatelangen Werbefeldzug führten, um auf die

neuen Fördermöglichkeiten aufmerksam zu machen und potenzielle Projektbetreiber – insbesondere auch Gemeinden – zu motivieren, Vorschläge für Förderungsmaßnahmen einzureichen.

Wie bereits angemerkt wurde, musste sich die experimentelle Arbeitsmarktpolitik gegen viele Bedenken durchsetzen, auch dann noch, als ihre Wirksamkeit im Sinne der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen durch empirische Studien belegt war.<sup>12</sup> Die Argumente der Gegner der experimentellen Weiterentwicklung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Österreich waren folgende:

- Seitens der gewerkschaftlichen SkeptikerInnen wurde befürchtet, dass die Schaffung eines 2. Arbeitsmarktes durch die Förderung von gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten den Anreiz für Arbeitslose, nach konventionellen Beschäftigungsverhältnissen zu suchen, vermindern, Druck auf Lohn- und Arbeitsbedingungen im regulären Marktsektor entstehen würde und damit auch der gewerkschaftliche Einfluss in der Sozialpartnerschaft leiden könnte.
- Zudem wurde die Vorstellung, Projekte dieser Art durch Mittel aus der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren, in der Anfangsphase noch abgelehnt, weil die Tradition der Mittelverwendung für die aktive Arbeitsmarktpolitik weitgehend auf die Vergabe von Förderungen an Unternehmen beschränkt war.
- Seitens der Unternehmensvertretungen wurde kritisiert, dass durch geförderte Beschäftigungsprojekte eine Konkurrenz zu Kleinbetrieben, die im jeweiligen gewerblichen Bereich aktiv waren, aufgebaut würde.
- Von beiden sozialpartnerschaftlichen Lagern wurde moniert, dass die neuen Trägerorganisationen nicht in der Lage sein würden, die einbezogenen Arbeitskräfte für den 1. Arbeitsmarkt fit zu machen.

Diese Kritik war auch mit der Vorhaltung verbunden, die ProjektbetreiberInnen nähmen die Unterstützung ihrer jeweiligen Zielgruppe nur zum Vorwand, um sich selbst einen geförderten Arbeitsplatz zu verschaffen und sich damit die unbequeme Suche nach einem Beschäftigungsverhältnis auf dem 1. Arbeitsmarkt zu ersparen.

Überdies bestand die Sorge in den etablierten politischen Parteien, dass das unkonventionell-alternative Trägerspektrum weitgehend der aufkommenden Grünbewegung zuzuordnen sei und mit der experimentellen Arbeitsmarktpolitik letztlich die materielle Existenz ihrer AktivistInnen unterstützt würde.

- Seitens einiger Landesarbeitsämter, die damals institutioneller Bestandteil des Bundesministeriums für soziale Verwaltung und damit direkt der zuständigen Abteilung des Ministeriums unterstellt waren, wurden ebenfalls die Relevanz und die Leistungsfähigkeit der neuen gemeinnützigen Beschäftigungsformen in Zweifel gezogen und ebenso der zusätzliche administrative Zeitaufwand und die schwierige Kommunikation mit den teilweise sehr selbstbewussten Trägerinitiativen.

---

<sup>12</sup> Vgl. exemplarisch L&R Sozialforschung 1995.

In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre war die experimentelle Arbeitsmarktpolitik schon so gefestigt, dass sie durch die wesentlich kritischere Haltung seines Nachfolgers (Josef Hesoun, 1990–1995) nicht mehr erschüttert werden konnte. Es konnte bereits am Beispiel von mehrjährig erfolgreichen Projekten in Wien (wie z.B. dem WUK) und den Bundesländern gezeigt werden, dass der Nutzen im Kampf gegen Langzeitarbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung von gesellschaftlichen Randgruppen bei Weitem überwog, was letztlich ja eines der Kernziele der aktiven Arbeitsmarktpolitik sein musste.

Die direkte Einsicht in die praktische Leistungsstärke des geförderten Projektspektrums führte auch zu einem Umdenken – sowohl bei den politischen als auch bei den administrativen EntscheidungsträgerInnen. Diese Phase kann daher auch als die Schwelle gelten, die den Übergang vom gelungenen Experiment zur arbeitsmarktpolitischen Routineanwendung kennzeichnet. Letztlich bildete die Etablierung dieses innovativen Maßnahmenspektrums die Grundlage für die Professionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, und in manchen Bundesländern, wie z.B. in Niederösterreich, sind die meisten Projektstandorte bis in die Gegenwart erhalten geblieben.

Eine wichtige Voraussetzung für die Etablierung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik war auch der Einstieg der etablierten Weiterbildungseinrichtungen. So hatte als erstes das BFI Oberösterreich, das wie die anderen regionalen Sozialpartnereinrichtungen anfänglich eine reservierte Haltung einnahm, diese ab einem gewissen Zeitpunkt als Geschäftsfeld entdeckt und eine eigene Trägerstruktur für diesen Förderungsbereich entwickelt. Ab diesem Zeitpunkt fand ein generelles Umdenken im Bereich der etablierten Trägereinrichtungen statt, deren Konsequenz eine österreichweite Beteiligung an der Umsetzung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen war, was letztlich einen weiteren Baustein in der Festigung der politischen Akzeptanz darstellte.

Mit der massiven Ausweitung der geförderten Maßnahmen und der Erweiterung des Trägerspektrums verbunden war allerdings auch eine Verschärfung des Erfolgsdrucks. Projekte, die eine Professionalisierung geschafft und ihren gesamtgesellschaftlichen Reformanspruch zurückgeschraubt hatten, konnten sich in dieser Entwicklung besser behaupten und eine langjährige Perspektive aufbauen, während beispielsweise die auf Arbeitslosenselbsthilfe gründenden Initiativen zunehmend einbrachen.

Auch den Selbstverwaltungsbetrieben war letztlich als spezifischem Sektor der aktiven Arbeitsmarktpolitik keine lange Lebensdauer beschieden. Dies hatte allerdings eher ökonomische denn sonstige Ursachen: Die Übernahme von Unternehmen in die Selbstverwaltung durch die Belegschaft war vorwiegend bei größeren Kleinbetrieben versucht worden, die sich in Konkurs befanden. Im Laufe der Zeit stellte sich allerdings heraus, dass in diesen Fällen erheblich höhere Mittel als jene der experimentellen Arbeitsmarktpolitik nötig gewesen wären, um das Überleben der Betriebe zu sichern. Zudem war Selbstverwaltung als solche ein komplexes Setting der Betriebsführung und die Arbeitsmarktverwaltung verfügte damals nur über begrenzte Kompetenzen, die Überlebenschancen eines an sich gescheiterten Betriebes, der mit Hilfe von Fördergeldern fortgeführt werden sollte, einzuschätzen.

### 3.3.2 Protestpotenzial der Trägerszene

Die Anfang der 1980er-Jahre entstandenen vielen kleinen Vereine, die dann auch Kooperationspartner der Arbeitsmarktverwaltung wurden, stellten in ihrer Gesamtheit durchaus eine gewisse politische Kraft dar. Als im Herbst 1986 bzw. Anfang 1987 nach einem Regierungswechsel das Budget für die Arbeitsmarktförderung substanziell gekürzt wurde und der experimentellen Arbeitsmarktpolitik damit auf einen Schlag keine finanziellen Mittel mehr zur Verfügung standen, bildete sich eine für die Nachkriegszeit ungewöhnliche Protestbewegung. Diese wurde getragen von einem Bündnis aus Arbeitslosen- und Selbsthilfeorganisationen (also dem Trägerspektrum der experimentellen Arbeitsmarktpolitik), von Studierenden, aber auch von BetriebsrätInnen der Verstaatlichten Industrie. Insgesamt waren gemäß der Wahrnehmung eines in der Arbeitsmarktpolitik seit Langem an führender Stelle maßgeblichen Experten rund 100.000 Personen an den Demonstrationen beteiligt, die zum Ergebnis hatten, dass die Kürzungen wieder zurückgenommen wurden. Ähnliche Vorgänge zeigten sich beim Sparbudget 1992, dessen Kürzungen ebenfalls ausgesetzt wurden. Seither gab es in der Arbeitsmarktförderung keine Einschnitte mehr, sondern bis vor Kurzem nur mehr Aufstockungen der Budgets, was de facto eine endgültige Anerkennung und Etablierung dieser neuen Interventionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bedeutete.

### 3.3.3 Ausweitung der politischen Akzeptanz

Während Selbsthilfegruppen für Arbeitslose an ihrer mangelnden Funktionalität für die Ziele der aktiven Arbeitsmarktpolitik scheiterten, die Selbstverwaltung den ökonomischen Anforderungen des Marktes nicht genügen konnte, nahmen die unterschiedlichen Beratungsstellen, die in den Anfangsjahren der experimentellen Arbeitsmarktpolitik ebenfalls gefördert worden waren (§18 des AMFG), einen anderen Entwicklungspfad: Sie wurden zum großen Teil zunehmend aus anderen Fördertöpfen unterstützt. Damit hatte die experimentelle Arbeitsmarktpolitik nicht nur in der Arbeitsmarktförderung einen innovativen Meilenstein gesetzt, sondern generell zu mehr Offenheit auch in anderen Politikfeldern beigetragen.

Grundlage dieser Ausweitung war die Erkenntnis, dass in einer sich in ihren Ansprüchen, Bedürfnissen und Problemen diversifizierenden Gesellschaft bestimmte Unterstützungsleistungen besser durch kleine, flexibel agierende Einrichtungen denn durch schwerfällige bürokratische Einheiten geleistet werden können. Auch hier war der politische Wille allerdings ein maßgeblicher Initiationsfaktor: So hatte die damalige Frauenministerin (Johanna Dohnal, 1990–1995) begonnen, den Frauenberatungsstellen eine Basisförderung zu ermöglichen, was letztlich zu einer bedarfsgerechteren Verbreiterung des Beratungsangebotes führte. Die Fokussierung auf arbeitsmarktpolitische Themenbereiche, wie sie von der Arbeitsmarktförderung verlangt wurde, konnte damit zugunsten eines ganzheitlicheren Beratungsansatzes erweitert werden. Damit war die Förderung der Arbeitsmarktverwaltung bzw. dann auch schon des Ar-

beitsmarktservice nur mehr additiv. Ganzheitliche Beratungsleistungen wurden hinsichtlich ihrer spezifischen arbeitsmarktpolitischen Relevanz mitfinanziert. Die Frauenberatungsstellen bekamen so mehr Spielraum und waren nicht mehr existenziell auf die Arbeitsmarktförderung angewiesen, obwohl sie nach wie vor zum Kooperationsnetzwerk der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählten und noch zählen.

Eine ähnliche Entwicklung nahmen die Schuldenberatungsstellen, die anfänglich ebenfalls ausschließlich von der Arbeitsmarktförderung getragen wurden,<sup>13</sup> dann aber eine Basisförderung des Justizministeriums erhielten.

## 3.4 Institutionelle Rahmenbedingungen

### 3.4.1 Arbeitsmarktverwaltung

Die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmarktverwaltung und den Trägerorganisationen war anfänglich keineswegs konfliktfrei verlaufen. Zu unterschiedlich waren die Zielsetzungen und Arbeitsweisen von beamtlicher Routine und den alternativ-politisch motivierten Einrichtungen. Während die Administration und die Sozialpartner noch vielfach von der Situation in der Hochkonjunktur geprägt waren, in der Arbeitslosigkeit bestenfalls als ein vorübergehendes Phänomen galt (und häufig auch als individuell gewollt unterstellt wurde),<sup>14</sup> war die grundlegende Motivation der ProjektbetreiberInnen häufig mit der Zielsetzung verbunden, auf diesem Weg zu mehr Gerechtigkeit in der Gesellschaft beitragen zu wollen.

Es handelte sich um ein breitgefächertes Spektrum von AktivistInnen und Institutionen, mit denen die Arbeitsmarktverwaltung bisher zumeist keinen Kontakt und daher auch keinen Kooperationsmodus entwickelt hatte: Trägereinrichtungen, die gesellschaftliche Selbsthilfe zum Ziel hatten, Initiativen, die von der Bewährungshilfe ausgingen, SozialarbeiterInnen, die in der Jugendwohlfahrt engagiert, freiberufliche PsychologInnen, die im Bereich der Unterstützung von Randgruppen aktiv waren, oder Vorschläge, die aus der Frauenbewegung kamen.

Bis dahin waren in die aktive Arbeitsmarktpolitik vor allem die großen Weiterbildungsorganisationen der Sozialpartner eingebunden, die aber vorerst keine Ambitionen hatten, für die größer werdende Zahl von Personen, die auf dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt waren, aktiv zu werden und zielgruppenspezifische Beschäftigungsmaßnahmen durchzuführen. Die genannten Initiativen lösten anfänglich keinen Verdrängungswettbewerb aus, weil sich für die entstehenden Problemgruppen noch niemand verantwortlich fühlte und überdies die Kassen der Arbeitsmarktpolitik in dieser Phase noch gut gefüllt waren, die Einführung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik also weitgehend mit zusätzlichen Mitteln finanziert werden konnte.

---

<sup>13</sup> Vgl. die erste Evaluierung der Schuldenberatungsstellen in Österreich: Grohs/König/Lechner 1995.

<sup>14</sup> Eine der zur damaligen Zeit immer wieder gehörte Unterstellung kann in dem Satz zusammengefasst werden: »Wer arbeiten will, findet auch Arbeit!«

Mit der gesetzlichen Förderungsmöglichkeit erwuchs der aktiven Arbeitsmarktpolitik daher nicht nur ein völlig neues Partnerspektrum, sondern es bildete sich auch ein Fokus auf neue Zielgruppen heraus: Jugendliche mit sozialen Anpassungsproblemen, Straffällige, später auch Langzeitarbeitslose und eine Schwerpunktsetzung auf arbeitslose Frauen.

Dieses Partnerspektrum hat sich weitgehend erhalten (Sozialökonomische Betriebe, Gemeinnützige Beschäftigungsbetriebe, Arbeitstraining etc.), modifiziert zwar und ohne den ursprünglichen politischen Impetus der Gesellschaftsveränderung, aber mittlerweile grundsätzlich politisch und administrativ anerkannt. Die Pionierarbeit in der experimentellen Arbeitsmarktpolitik war damit die zentrale Grundlage für die Weiterentwicklung und Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die bestehenden Instrumente sind Routinearbeit in der Betreuung, Qualifizierung und befristeten Beschäftigung von Arbeitslosen geworden.

Dies hat auch mit einem Generationenwechsel im AMS zu tun: All jene Personen, die innerhalb der damaligen Arbeitsmarktverwaltung die experimentelle Arbeitsmarktpolitik unterstützt und vorangetrieben haben, waren schon relativ früh in Führungspositionen auf regionaler oder auf Bundesebene des AMS gekommen und hatten somit die regulative Möglichkeit, den Professionalisierungsprozess der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu steuern.

### 3.4.2 Landesarbeitsämter

Die Etablierung des neuen, experimentellen Modells erfolgte in einem längeren Prozess, der regionale Unterschiede aufwies und sich auch je nach Instrument unterschiedlich gestaltete. Während etwa die Förderung Selbstverwalteter Betriebe von ProponentInnen aus dem Umfeld der Arbeiter selbstverwaltung entwickelt und erst später in die Verwaltung hineingetragen wurde, ging die Einführung der Aktion 8000, dem ersten großen Förderungsprogramm der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, von der für die Arbeitsmarktverwaltung zuständigen Abteilung im Sozialministerium aus.

Man kann also davon sprechen, dass die Konzeption und Umsetzung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik in einer Entwicklung verlief, die parallel aus Bottom-up- und Top-down-Prozessen gespeist wurde.

Bis zum 30. Juni 1994 war die Arbeitsmarktverwaltung (heute Arbeitsmarktservice) direkt dem Sozialministerium unterstellt. Diese nahm die Anleitung der gesamtösterreichischen Arbeitsmarktpolitik wahr, eine Funktion, die ab 1. Juli 1994 von der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice erfüllt wird. Die Vorgaben des Ministeriums im Hinblick auf die experimentelle Arbeitsmarktpolitik mussten anfänglich nicht nur den politischen Gegenwind durchdringen, sondern auch gegen den Widerstand bzw. gegen die Inaktivität der Führungskräfte und der Abteilungsleitungen in den regionalen Arbeitsmarktverwaltungen durchgesetzt werden. Teilweise wurden seitens des Ministeriums in den Landesarbeitsämtern Verantwortliche benannt (»BündnispartnerInnen«), deren Aufgabe es war, potenzielle FörderungsnehmerInnen anzusprechen, zu beraten und ihre Anträge zu bearbeiten. Wurden diese Anträge dann seitens

der Leitung des Landesarbeitsamtes abgelehnt, konnten diese negativen Entscheidungen durch das Ministerium auf dem Erlassweg aufgehoben und in ein positives Votum umgewandelt werden, das dann auch umgesetzt werden musste.

Man kann also durchaus sagen, dass die zentralisierte Organisationsform der Arbeitsmarktverwaltung (bis 1994) für die Durchsetzung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik gegen die damals noch stark hofrätlich organisierte Bürokratie äußerst hilfreich war, weil sie die Möglichkeit bot, neue Projektformen mittels Anweisung durchzusetzen. Allerdings hatten manche Bundesländer schon von sich aus die Idee der experimentellen Arbeitsmarktpolitik aufgegriffen und Kooperationen mit lokalen Initiativen aus dem Non-Profit-Bereich realisiert. Unterstützend kam hinzu, dass die OECD zur damaligen Zeit lokale Beschäftigungsinitiativen forcierte, was im nationalen Policy-Prozess eine wichtige legitimatorische Funktion einnahm und die Trägerszene auch mit neuen Projektmöglichkeiten inspirierte: »*Man konnte nicht mehr sagen, dass das Initiativen von den Spinnern am Stubenring sind.*« [Interview 18, Projektentwicklung / Beratung]

Obwohl diese unkonventionellen innerbürokratischen Entscheidungsprozesse bis dahin nie systematisch angewandt worden waren, stellten sie kein Konfliktthema per se dar, weil für die Leitungen der Landesarbeitsämter eine Anweisung aus dem Ministerium formell nicht zu hinterfragen war und auch die Sicherheit bot, dass die übergeordnete Stelle explizit die Verantwortung für einen Förderungsfall übernahm. Vor der Umwandlung der Arbeitsmarktverwaltung in das Arbeitsmarktservice, in dessen Entscheidungsstrukturen die maßgeblichen Sozialpartner nunmehr eingebunden sind, stand die Arbeitsmarktverwaltung als organisatorische Einheit des Sozialministeriums häufig in der öffentlichen Kritik, insbesondere von Seiten der Unternehmensvertretungen. Für die regionalen Stellen der Arbeitsmarktverwaltung war ein ministerieller Erlass daher eine Absicherung, falls Projekte mit schwer abzuschätzender Erfolgswahrscheinlichkeit gefördert wurden. Auch aus diesem Grund war die Eigeninitiative der regionalen Arbeitsmarktverwaltungen im Bereich der experimentellen Arbeitsmarktpolitik anfänglich in einem sehr überschaubaren Rahmen geblieben.

Erst als diese holprige Entscheidungskette (Projektantrag befürwortet durch SachbearbeiterIn im Landesarbeitsamt, dann Ablehnung durch die Vorgesetzten und Übermittlung an das Ministerium, dann positiver Förderungserlass des Ministeriums und Umsetzungspflicht durch die eigentlich ablehnende Behörde) für die Landesarbeitsämter mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden war und gleichzeitig Erfolg und Nutzen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik durch externe Studien bestätigt wurden, kam es zu einer sukzessiven Verantwortungsübernahme durch die regionalen Arbeitsämter. Im Zuge dieser Veränderungen wurden auch innerorganisatorische Umstellungen vorgenommen und die Verantwortlichkeit für arbeitsmarktpolitische Experimente akzeptiert.

Letztlich zeigen die unterschiedlichen Reaktionen der befassten Verwaltungseinheiten einer bundesweit konzipierten Innovation im Bereich der Arbeitsmarktpolitik auch, dass Verwaltungen kein monolithischer Block sind, sondern entsprechend spezifischer regionaler Umstände

wie Offenheit der Führungskräfte, Einfluss von außen, Problemdruck usw. ganz unterschiedlich reagieren können. Lessons learned in diesem Zusammenhang heißt daher auch, dass Innovationen, die auf die Unterstützung von Verwaltungen angewiesen sind, eine entsprechende Strategie entwickeln müssen, wie eine Vernetzung mit Teilen der öffentlichen Institutionen realisiert werden kann.

## 4 Zielgruppen

Im Laufe der 1980er-Jahre stieg die Arbeitslosigkeit – wie bereits im Kapitel 1 beschrieben – kontinuierlich an, und zwar von rund zwei Prozent zu Beginn der 1980er-Jahre auf 5,4 Prozent im Jahr 1990. In den ersten Jahren des Beschäftigungseinbruches lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen noch unter zehn Prozent, stieg allerdings bis Mitte der 1980er-Jahre auf 17 Prozent und betrug 1990 bereits 25 Prozent. Die Gründe dafür lagen u.a. im Einstieg der Baby-Boom-Generation in den Arbeitsmarkt und dies gerade zum Zeitpunkt des bereits in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre begonnenen Strukturwandels und der Krise in der Verstaatlichten Industrie. Im Wesentlichen haben sich bei dieser Entwicklung folgende Problemgruppen herausgebildet: Jugendliche, Ältere, MigrantInnen (die so genannten »GastarbeiterInnen«) und Frauen.

Aufgrund dieser Entwicklung wurden unterschiedliche Gruppen von arbeitslosen Personen zur Kernzielgruppe der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Eine der InterviewpartnerInnen hat dies folgendermaßen zusammengefasst: *»Zu Beginn Jugendliche und die klassische Arbeiterschicht aus der Verstaatlichten.«* [Interview 21, SozMin / AMV].

Allgemein lassen sich aus den geführten Interviews sowie der Literaturanalyse im zeitlichen Verlauf folgende Gruppen herausarbeiten:

- Zu Beginn des Beschäftigungseinbruches war insbesondere ein Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit (15- bis 25-Jährige) zu beobachten, und Jugendliche waren auch eine der primären Zielgruppen des ersten Aktionsprogrammes zur Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsprogrammen (später: Aktion 8000).
- Ab Ende der 1980er-Jahre ist die Jugendarbeitslosigkeit kontinuierlich gesunken, während die Arbeitslosigkeit älterer Personen stieg und somit diese Zielgruppe in den Fokus des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums rückte.
- Frauen als zentrale Zielgruppe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen rückten Mitte der 1980er-Jahre vermehrt in das öffentliche Interesse, besonders betroffen waren hier Frauen aus Büro- und Verwaltungsberufen.
- Darüber hinaus waren so genannte »Risikogruppen« inkludiert, so etwa jugendliche AusbildungsabbrecherInnen, Haftentlassene, Obdachlose, Personen mit Migrationshintergrund oder Menschen mit psychischen oder physischen Behinderungen.

Diese Schwerpunkte spiegeln sich auch in der Struktur der Förderfälle der Aktion 8000 wider. So belegen beispielsweise die Evaluationsergebnisse der Aktion 8000 von 1984 bis 1986 sowie von 1988 bis 1990,<sup>15</sup> dass von den 6.581 Förderfällen im ersten Evaluierungszeitraum Jugendliche bis 25 Jahre einen Anteil von 61 Prozent stellten. In weiterer Folge sanken die Anteile der jugendlichen Förderfälle kontinuierlich: So stellten diese im Beobachtungszeitraum 1988 bis 1990 nur mehr einen Anteil von 32 Prozent und 1996 lag der Anteil lediglich bei 14 Prozent.

Interessant erscheint auch die sehr unterschiedliche Ausrichtung des Programmes je nach Bundesland: So reichten die Anteile der Jugendlichen von 78 Prozent in Oberösterreich bis zu 41 Prozent in Wien. Der Grund dafür lag in unterschiedlichen Landesförderprogrammen für ausgewählte Zielgruppen.

Dieser starke Fokus auf die Zielgruppe der Jugendlichen hat zwar die Zahl der arbeitslos gemeldeten Unter-25-Jährigen erfolgreich reduziert, jedoch wurde dabei nicht entsprechend berücksichtigt, wie sich dies auf die Zielgruppe ältere Arbeitslose auswirken würde: *»Der erste Fokus auf die Gruppe der Jugendlichen hat auch mit sich geführt, dass so ›Junge‹ gegen ›Alte‹ ausgespielt wurden und letztere in die Frühpension geschickt wurden. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass diese verschiedene Arbeitsmarktsegmente abdecken und erst Anfang der neun-zehnneunziger Jahre wurde darauf durch die Änderung des Pensionsgesetzes reagiert. Teilweise hat so die experimentelle Arbeitsmarktpolitik sozusagen traditionelle Schwächen weitergeführt.«* [Interview 16, Wissenschaft]

Dieser Entwicklung wurde Ende der 1980er-Jahre zunehmend Rechnung getragen, und ab 1993 zählte die Gruppe der über-45-jährigen Arbeitslosen zu den expliziten Zielgruppen der Aktion 8000. Im Beobachtungszeitraum der zweiten Evaluierung 1988 bis 1990 lag der Anteil dieser Personengruppe noch bei lediglich acht Prozent, konnte jedoch bis 1994 aufgrund der Richtlinienänderung bereits auf 16 Prozent erhöht werden. In der Literatur wird jedoch auch festgehalten, dass sich gerade zu Beginn die Ausweitung auf diese Zielgruppe schwierig gestaltete, weil es an zielgruppenspezifischen Projekten mangelte.

Die zweite Evaluierung der Aktion 8000 für den Zeitraum von 1988 bis 1990 belegt eine deutliche Steigerung der Zahl der Förderfälle auf 10.011.<sup>16</sup> Diese Phase der Aktion 8000 wurde auch als Expansionsphase bezeichnet. Ebenso wie bereits in der ersten Evaluierung zeigen sich im zweiten Evaluierungszeitraum ausgeprägte Unterschiede bei der Entwicklung der Förderzahlen nach Bundesland: So ist etwa im Burgenland, in Niederösterreich und in der Steiermark die Zahl der Förderfälle kontinuierlich gestiegen, während sie in Tirol, Vorarlberg und Wien gesunken ist.

Des Weiteren haben nicht nur unterschiedliche Förderschwerpunkte sondern auch das regionale Arbeitsplatzangebot im Rahmen der Aktion 8000 die Zusammensetzung der Zielgruppe stark beeinflusst: So war etwa zu Beginn die Zahl der geförderten Männer hoch, da ein Drittel der Arbeitsplätze in der Stadterneuerung geschaffen wurde. Demgegenüber führte

<sup>15</sup> Vgl. Lechner / Reiter 1988; Lechner / Reiter 1996.

<sup>16</sup> Vgl. Lechner / Reiter 1996.

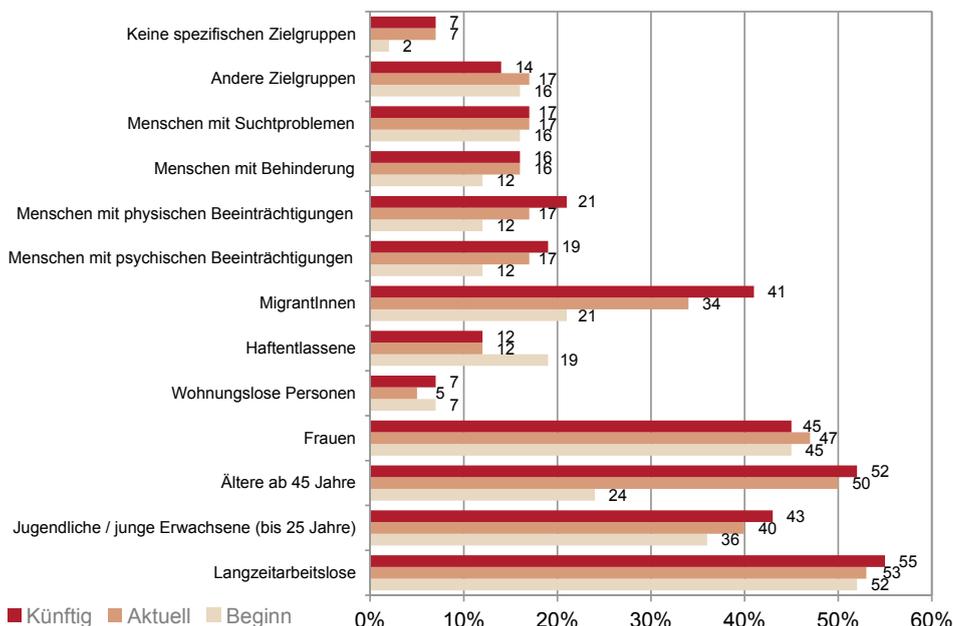
die Ausweitung der Arbeitsplätze im Bereich »Soziale Dienstleistung und Verwaltung« ab Ende 1985 zu einem Anstieg der weiblichen Förderfälle. Insgesamt lag der Frauenanteil in der ersten Phase der Aktion 8000 bei 44 Prozent und konnte auf 59 Prozent im Beobachtungszeitraum 1988 bis 1990 gesteigert werden. 1994 betrug der Anteil sogar bereits rund zwei Drittel. Es zeigt sich aber auch, dass die Allokation von arbeitslosen Personen auf geförderte Arbeitsplätze hinsichtlich der Einsatzbereiche in hohem Maße geschlechtsspezifischen Stereotypen folgte.

Im Zuge der Zielgruppenbeschreibung ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass mit den Instrumenten der experimentellen Arbeitsmarktpolitik unterschiedliche Zielgruppen angesprochen wurden. Die Aktion 8000 rückte generell stark in den Fokus, da hier die meisten Förderfälle zu verzeichnen waren. Darüber hinaus gab es jedoch auch das Instrument der Selbstverwalteten Betriebe. Hier wurden vor allem Belegschaften von Privatbetrieben, die aufgrund der Strukturkrise mit Insolvenzandrohungen konfrontiert waren, angesprochen. Nicht zu vernachlässigen ist auch die im Zuge der experimentellen Arbeitsmarktpolitik aufgebaute »Beratungsinfrastruktur«, die entsprechend qualifizierte Dauerarbeitsplätze bot, so etwa bei der ÖSB (Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft) oder die ArbeitsmarktbetreuerInnen.

Einen gesonderten Stellenwert im Rahmen der Aktion 8000 nahmen die Schlüsselkräfte ein. Das sind jene Personen, die zur fachlichen Anleitung und/oder sozialpädagogischen Betreuung bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zumeist zur Gänze über die Arbeitsmarktverwaltung finanziert wurden und oftmals auch bereits in die Projektentwicklungsphase eingebunden waren oder die Projekte initiierten. Diese Personen mussten auch keine der vorgegebenen Zielgruppenkriterien erfüllen. Der Anteil der Schlüsselkräfte an allen Förderfällen lag im Zeitraum 1984 bis 1986 bei rund fünf Prozent und verdoppelte sich bis zum zweiten Beobachtungszeitraum auf zehn Prozent. Aus der Förderung der Schlüsselarbeitskräfte entstanden vielfach Dauerarbeitsplätze.

Im Zuge der vorliegenden Studie wurde eine Fragebogenerhebung bei Trägereinrichtungen durchgeführt, die in den 1980er- und 1990er-Jahren aus Mitteln der experimentellen Arbeitsmarktpolitik Förderungen erhielten. Die Ergebnisse aus dieser Erhebung belegen die oben beschriebenen Entwicklungen deutlich. So stand die Zielgruppe »Langzeitarbeitslose« bereits zu Projektbeginn der Förderungen im Fokus der einzelnen Projekte (52 Prozent) und wird nach Einschätzung der Befragten auch in Zukunft dort stehen (55 Prozent). Ebenso spricht beinahe die Hälfte der Projektträger (aktuell 47 Prozent) Frauen als Zielgruppe an, und auch hier wird es kaum Veränderungen geben. Demgegenüber sehen die Befragten vor allem eine starke Zunahme bei der Zielgruppe »MigrantInnen« (21 Prozent zu Beginn der Förderung und 41 Prozent in Zukunft) sowie bei älteren Arbeitslosen (24 Prozent zu Beginn und 52 Prozent in Zukunft). Jugendliche stellten bei etwas mehr als einem Drittel der befragten Einrichtungen die zentrale Zielgruppe in den Anfängen dar, auch hier wird sich der Anteil nach Meinung der Befragten erhöhen, und zwar auf 43 Prozent. Eine leichte Bedeutungszunahme wird auch in Bezug auf Personen mit physischen oder mit psychischen Beeinträchtigungen erwartet.

**Abbildung 4: Zielgruppen AMV/AMS-geförderter Aktivitäten (Mehrfachnennungen), in Prozent**



Quelle: L&R-Datfile »Factsheet experimentelle Arbeitsmarktpolitik«, 2015; n gesamt = 58

Die beschriebenen Veränderungen im Zielgruppenspektrum stellen sowohl Projektträger als auch Fördergeber immer wieder vor neue Herausforderungen hinsichtlich zielgruppenadäquater Angebote. Zentral erscheint es, auf diese Änderungen möglichst schnell zu reagieren und entsprechende Projektformate zu entwickeln. Vor allem für schwer vermittelbare Personen wird in den Interviews ein sehr individuelles Eingehen gefordert: *»Es gibt eine gewisse Gruppe, die völlig demotiviert oder soziopathisch ist, zum Beispiel Alkoholabhängigkeit oder Drogenabhängigkeit. Da ist eine Integration in den Ersten Arbeitsmarkt undenkbar. Andere wiederum sind dankbar, dass ihnen die Möglichkeit geboten wird, stundenweise selbstbestimmt zu arbeiten – hier ist mit den Personen dies sehr individuell auszuverhandeln.«* [Interview 24, Wissenschaft]

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sich die Zielgruppe der AMS-KundInnen in den letzten Jahren stark verändert bzw. erweitert hat (BMS-BezieherInnen, Ältere, BezieherInnen von Übergangsgeld, Menschen mit Behinderung etc., vgl. auch Kapitel 2). Vor diesem Hintergrund findet derzeit eine intensive Diskussion hinsichtlich einer entsprechenden Zielgruppensegmentierung der AMS-KundInnen statt: *»Problematisch ist auch die aktuelle Zielgruppensegmentierung: Es gibt einen Teil an Arbeitslosen, die nie einen regulären Job erreichen werden, selbst am Zweiten Arbeitsmarkt nicht, und dann gibt es einen Teil an Arbeitslosen, die benötigen eine gewisse Zeit am Zweiten Arbeitsmarkt mit Übertrittsoptionen auf den Ersten Arbeitsmarkt. Und dann gibt es die Arbeitslosen, die relativ fit sind und bald wie-*

*der einen Job bekommen. Und diese Diskussion geht in die Richtung, die erstgenannte Gruppe komplett zu vernachlässigen und sich auf die zweite Gruppe zu konzentrieren.*« [Interview 18, Projektentwicklung/ Beratung]

In den geführten Interviews wurde oftmals die Ansicht vertreten, dass es eine Gruppe von arbeitslosen Personen gibt, die aus unterschiedlichen Gründen nie oder nur sehr schwer am regulären Arbeitsmarkt Fuß fassen werden und teilweise auch nicht am 2. Arbeitsmarkt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Personen ausschließlich Leistungen zur Existenzsicherung erhalten oder entsprechende Instrumente zu einer Teilintegration entwickelt werden, wie es etwa im Rahmen des Stufenmodells in Niederösterreich umgesetzt wird.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Der Eintritt in das Stufenmodell erfolgt über ein Clearing. Dabei wird mit den TeilnehmerInnen mit sozialpädagogischer Begleitung die zukünftige Entwicklung vereinbart. Die persönlichen Möglichkeiten werden beim schrittweisen Heranführen an eine Beschäftigung stark berücksichtigt. Zum Beispiel in Form von auch nur stundeweiser betreuter Tätigkeit oder Arbeitstraining und – wenn das funktioniert – mit schrittweisem Heranführen an eine geförderte Beschäftigung in einem gemeinnützigen Beschäftigungsprojekt. Großer Wert wird beim Stufenmodell der Integration auf Nachbetreuung gelegt.

## 5 Programme, Maßnahmen und Instrumente

Die zentrale Förderschiene für alle Maßnahmen war zu Beginn der experimentellen Arbeitsmarktpolitik das Aktionsprogramm zur Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten mit dem entsprechenden Erlass vom 30. November 1983. Die Idee zu diesem Programm entstand aus dem Instrument der »Produktiven Arbeitsplatzfürsorge«, wonach beispielsweise ArbeitgeberInnen aus dem Baubereich Zuschüsse für die Beschäftigung von MitarbeiterInnen über den Winter erhielten. Die Grundidee der Aktion 8000 war, passive Versicherungsleistungen für gesellschaftlich nützliche Arbeiten und Dienstleistungen einzusetzen und dadurch Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, anstatt sie für passive Unterstützungsleistungen auszugeben und auf die Einnahmen aus der zusätzlichen Beschäftigung zu verzichten:<sup>18</sup> *»Damals gab es dann erste Privatinitiativen in Kooperation mit Gemeinden, und hier hat es eigentlich angefangen: Im Arbeitsamt Niederösterreich wurden Arbeitslose bei Gemeinden und Vereinen für gemeinnützige Arbeit qualifiziert beziehungsweise beschäftigt oder bei Initiativen, die sich speziell zum Zweck der Beschäftigung gegründet haben. Es fand eine Suche nach Nischen statt, wo viel Arbeit vorhanden war, aber die Finanzierung fehlte. Daneben hat sich eine Projektszene entwickelt, die Beschäftigung und Qualifizierung verband, und das Konzept der Transitarbeitsplätze ist entwickelt worden.«* [Interview 7, SozMin / AMV].

Den Grundstein für den oben genannten Erlass bildete die neunte Novellierung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes im Jahr 1983, die neue Wege bei der Arbeitsbeschaffung und der beruflichen Qualifizierung eingeschlagen hat. Der erste diesbezügliche Erlass vom 30. November 1983 beinhaltet eben das bereits genannte Aktionsprogramm zur Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktprogrammes. Ziel war die Integration von 8.000 arbeitslosen Personen in den Arbeitsmarkt. Für die Förderung kamen nicht nur private Betriebe in Betracht, sondern auch gemeinnützige Einrichtungen und Gemeinden. Neben projektorientierten Maßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren hier auch betriebliche Schulungen und Einstellförderungen inkludiert. Das Spektrum der vorgeschlagenen Projektbereiche war breit und beinhaltete etwa Alten- und Krankenbetreuung, Familienhilfe, Lernhilfen, Volksbildung, Jugendbetreuung, Kulturzentren, Ausbau von Museen, Häusersanierung, Stadtverschönerung bis hin zu Umweltprojekten und flankierender Beratung und Betreuung. Im Jahr 1985 wurde

---

18 Vgl. Lechner / Reiter 1991.

dieses Aktionsprogramm dann per Erlass auf die Aktion 8000 reduziert, und betriebliche Förderungen wurden in einem eigenen Erlass geregelt. Im Jahr 1987 erfolgte eine klare Fokussierung hinsichtlich der Zielsetzung der Aktion 8000, nämlich als Beschäftigungsprogramm für Langzeitarbeitslose und besonders Benachteiligte und als Starthilfe zur Erschließung innovativer Arbeitsplätze. Rund zehn Jahre nach der Implementierung der Aktion 8000 wurde dieser Begriff kaum mehr verwendet und die »Gemeinnützige Eingliederungsbeihilfe« als Individualbeihilfe und Förderung von Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBP) eingeführt.<sup>19</sup>

Die erste Phase des Aktionsprogrammes, die bis zum Anfang der 1990er-Jahre reichte, war durch eine enorme Vielzahl und Vielfalt an neuen Initiativen und Projekten geprägt. Ein Novum war, dass nicht nur betriebliche Arbeitsplätze gefördert wurden, sondern auch jene bei gemeinnützigen Einrichtungen und Gemeinden: *»Der Meilenstein bestand darin, dass es ab dann nicht nur betriebliche Förderung gab, sondern die Förderung gemeinnütziger Arbeitsplätze bei NPOs, Ländern, Gemeinden und gemeindenahen Einrichtungen; Lohnkostenzuschuss, der als Anstoßförderung gedacht war, um so Gemeinden und Länder zu Ko- und Weiterfinanzierungen unter Druck zu setzen.«* [Interview 8, SozMin / AMV]

In diesem Zusammenhang wurde stark darauf geschaut, welche Beschäftigungsnischen es gibt und wo Beschäftigung initiiert werden kann. Vielfach wurde hier durch das Angebot die Nachfrage geschaffen, etwa im Pflegebereich: *»Klassische Bündnispartner waren Bürgermeister, die von dieser Aktion ihr Gemeindeamt oder ihre Stadtmauern saniert haben, oder die Volkshilfe, die auf's Pflegeservice ausweichen konnte. Man konnte wirklich durch das Angebot die Nachfrage schaffen. Am Anfang wurde so ziemlich alles ausprobiert an Sparten, an Möglichkeiten, an Formen. Wenn ich jetzt sage von neunzehnsechsdachtzig bis neunzehnneunzig war so ziemlich alles durch.«* [Interview 12, SozMin / AMV]

Erstmals wurden auch kulturelle Projekte gefördert und damit Initiativen gegründet, die ohne Förderung kaum Aussicht auf längerfristigen Bestand gehabt hätten. Teile der heutigen Creative Industries haben ihre Wurzeln in den 1980er-Jahren und erhielten Förderungen aus der experimentellen Arbeitsmarktpolitik (z.B. Medienwerkstatt Wien, Kino unter Sternen, Schule für Dichtung etc.).

Diese Phase in der Entwicklung der Aktion 8000 wird in den Interviews auch als Trial- und-Error-Phase bezeichnet, da vieles ausprobiert wurde, manches verworfen werden musste, aber auch der Großteil des heutigen Instrumentariums des AMS in dieser Zeit entwickelt und erprobt wurde.

Insgesamt war die Aktion 8000 ein »Universalinstrument« [Interview 8, SozMin / AMV] mit Projekten aus allen Bereichen, die sich erst in weiterer Folge ausdifferenziert haben. Im Zuge der Interviewanalyse kristallisierten sich Sozialökonomische Betriebe (SÖB), Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP), Gründungsberatung, Beratungsmaßnahmen sowie die Eingliederungsbeihilfe als die am häufigsten erwähnten und auch erfolgreichsten heraus.

---

<sup>19</sup> Vgl. Bauer 1997, Seite 6ff.

## 5.1 Programme, Maßnahmen, Projekte im Detail

Wie bereits einleitend festgestellt wurde, wurden im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik viele Programme, Maßnahmen, Initiativen und Projekte entwickelt und erprobt. Grob lassen sich diese in folgende Typen einteilen, die in den nachstehenden Kapiteln genauer beschrieben werden:

- Beschäftigungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen;
- Beratungs- und Koordinationseinrichtungen;
- Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

Vorweg seien an dieser Stelle jedoch zwei der – nach Meinung des Großteils der InterviewpartnerInnen – zentralen Faktoren für den Erfolg der experimentellen Arbeitsmarktpolitik erwähnt, nämlich die Beratungsstruktur für Projektträger durch regional verankerte ArbeitsmarktbetreuerInnen und die Gründungsberatung. Beide Instrumente waren weitgehend unabhängig von der Arbeitsmarktverwaltung und sollten sich gegenseitig ergänzen. Der klare arbeitsmarktpolitische Auftrag bestand darin, neue Initiativen zu gründen und damit die Effektivität des neuen Ansatzes in der Arbeitsmarktpolitik zu steigern. Die Dienstleistungen konnten von allen Initiativen kostenlos in Anspruch genommen werden und wurden durch die Arbeitsmarktverwaltung finanziert.

- **Arbeitsmarktbetreuung:** Die Arbeitsmarktbetreuung wurde im Zuge der Novellierung im Jahr 1983 institutionalisiert (regionale Institute für Arbeitsmarktbetreuung – IFA) und so mit einem starken regionalen Bezug zu einem wesentlichen Bestandteil der experimentellen Arbeitsmarktpolitik. Zu den Aufgaben zählten die Projektentwicklung, die Beratung und Betreuung von potenziellen InitiatorInnen sowie die Aktivierung von arbeitslosen Personen. Besonderen Stellenwert hatte dabei die Projektentwicklung, also die Identifikation von Bedarfsnischen, die Vernetzung der AkteurInnen, die Unterstützung bei der Konzepterstellung sowie die Entwicklung einer Ablauforganisation. Des Weiteren war es im Sinne der Nachbetreuung deren Aufgabe, die Projekte zu begleiten, zu stabilisieren und den Kontakt zu den Dienststellen der Arbeitsmarktverwaltung sicherzustellen.
- **Gründungsberatung:** Für die Beratung in betriebswirtschaftlichen Fragen wurde die Gründungsberatung (Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft – ÖSB) eingerichtet. Die zentralen Aufgaben umfassten die Beratung und Prüfung von Organisationskonzepten, von sozialpädagogischen Konzepten und von Wirtschaftskonzepten. In diesem Zusammenhang erfolgten nicht nur individuelle Beratungen, sondern es wurden auch Weiterbildungsveranstaltungen durchgeführt.

Zentral für den Erfolg war die regionale Verankerung dieser Beratungsstrukturen in den einzelnen Bundesländern, wodurch sehr gut auf die konkreten regionalen Bedarfe aufgebaut und die entsprechende relevante Vernetzung auf regionaler Ebene initiiert werden konnte. Zudem wurde so eine laufende Weiterentwicklung und Neuentwicklung von Initiativen und Projekten

garantiert, wodurch Innovation vorangetrieben wurde. Dass gerade dieser erfolgreiche Beratungsansatz nicht weitergeführt wurde, wurde mitunter kritisiert: »Österreich hatte immer einen ausgefeilten Beratungsansatz dazu. Im Sinne von: ›Es wird auch beraten und parallel entwickelt.‹ Da hat die BGS vor etwa fünfzehn Jahren empfunden, dass sie das nicht mehr wollen. Sie haben das neu vergeben ohne regionale Verankerung, und de facto ist der Bereich dann gestorben. Das halte ich nach wie vor für einen strategischen Fehler.« [Interview 21, SozMin / AMV]

### 5.1.1 Beschäftigungsmaßnahmen

Der Fokus der experimentellen Arbeitsmarktpolitik lag auf der Schaffung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose und am Arbeitsmarkt benachteiligte Risikogruppen. In diesem Segment wurden auch die meisten Förderfälle verzeichnet. Wie bereits mehrfach erwähnt, war die Aktion 8000 das zentrale Programm zur Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in gesellschaftlich nützlichen Tätigkeitsfeldern. Dies inkludierte unterschiedlichste Tätigkeitsbereiche, und zwar von Umwelt über Kunst und Kultur bis hin zur Kinderbetreuung und zu Pflegediensten. Zu Beginn der Aktion 8000 lag einer der Förderschwerpunkte im Bereich der Stadterneuerung, in weiterer Folge wurde ein expliziter Schwerpunkt bei der Beihilfenvergabe auf die Verbesserung des Kinderbetreuungsangebotes durch die Schaffung zusätzlicher, geförderter Arbeitsplätze in diesem Bereich gesetzt.

- **Sozialökonomische Betriebe (SÖB) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP):**  
Im Zuge der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurden auch erfolgreiche bestehende Ansätze miteinander kombiniert, so etwa Arbeit und Qualifizierung. Daraus haben sich u.a. die Sozialökonomischen (SÖB) und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte (GBP) entwickelt. Ziel dieser Instrumente war die berufliche und soziale Integration von Langzeitarbeitslosen durch Arbeits- und Ausbildungsplätze, die ihren speziellen Bedürfnissen angepasst sind. Das Konzept baut auf so genannten »Transitarbeitsplätzen« auf, d.h., TeilnehmerInnen werden zeitlich befristet angestellt mit dem Ziel, diese Phase als Vorbereitung und Übergang auf den 1. Arbeitsmarkt zu nützen. Gefördert werden sowohl die Schlüsselarbeitskräfte, die die Personen anleiten, begleiten und sozialpädagogisch betreuen, als auch die Transitarbeitskräfte. SÖB bieten von ihnen selbst hergestellte Produkte und /oder Dienstleistungen zu Marktpreisen an und erwirtschaften so einen Teil ihrer Kosten selbst – in der Regel müssen sie zumindest 20 Prozent Eigenerwirtschaftungsquote aufweisen. Demgegenüber agieren GBP außerhalb des Marktes und bieten Produkte und Dienstleistungen an, für die ein öffentliches oder gemeinnütziges Interesse besteht.<sup>20</sup> Die Auswertung der Interviews zeigt jedoch, dass hier die Grenzen zwischen SÖB und GBP mitunter schwer zu ziehen sind und in der Praxis auch in den Bundesländern unterschiedlich ausgelegt werden. Zudem belegen die Erfahrungen aus der Umsetzung auch, dass eine

---

<sup>20</sup> Vgl. WIFO 2014.

vollständige Eigenfinanzierung nur selten erreicht werden kann und oftmals ein permanenter Zuschuss durch die öffentliche Hand notwendig ist. Im Bereich der SÖB sind in den ersten Jahren der Gründung, also im Zeitraum 1980 bis 1998, insgesamt 60 Betriebe entstanden und 1999 waren noch 53 aktiv.<sup>21</sup> Die aktuelle Evaluierung des WIFO zu sozialen Unternehmen belegt, dass die Zahl gestiegen ist und im Jahr 2012 österreichweit 61 SÖB und 74 GBP aktiv waren.

- **Modellversuch »Arbeit und Lernen«:** Gerade in der ersten Phase der Aktion 8000 zeigte sich, dass der Bereich der Qualifizierung bei den geförderten Dienstverhältnissen noch ausbaufähig war, worauf der Modellversuch »Arbeit und Lernen« entwickelt wurde. Hierbei wurde die Förderdauer auf bis zu drei Jahre verlängert, und auch die Gehälter für TeilnehmerInnen und TrainerInnen waren an keine explizite Obergrenze gebunden, um so auch die Motivation älterer arbeitsloser Personen zur Teilnahme zu erhöhen.<sup>22</sup>
- **Selbstverwaltete Betriebe, Kooperative Unternehmensgründungen:** Die Förderungen von Selbstverwalteten Betrieben oder Kooperativen Unternehmensgründungen zielte auf Unternehmensgründungen von arbeitslosen Personen oder die Weiterführung eines von Insolvenz bedrohten Unternehmens durch die Belegschaft ab. Die Förderung der Arbeitsmarktverwaltung bezog sich auf die Gewährung einer Starthilfe zur Errichtung, Übernahme und Führung des Betriebes in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses bzw. unverzinsten Darlehens. Neugründungen erfolgten zumeist als Kleinbetriebe im Handwerks- und Dienstleistungsbereich, etwa Holzverarbeitung und Gastronomie. 1991 gab es rund 120 Unternehmen,<sup>23</sup> die als selbstverwaltet bezeichnet werden konnten. Aufgrund der bestehenden hohen Anforderungen an die Belegschaft und die fehlenden rechtlichen Adaptierungen (z.B. Genossenschaftsgesetz) ist dieses Instrument jedoch quasi »ausgelaufen« und nur einzelne dieser Unternehmen sind heute noch erfolgreich am freien Markt tätig, wie das Beispiel der Genossenschaft Maldek zeigt.
- **Programm »Arbeitslose gründen Firmen«:** In diesem Zusammenhang ist auch das im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik entwickelte Programm »Arbeitslose gründen Firmen« zu erwähnen. Hierbei wurde für höchstens acht Monate eine Beihilfe in Höhe des Arbeitslosengeldes oder der Notstandshilfe vergeben, um so eine Starthilfe für die Unternehmensgründung zu ermöglichen, mit dem Ziel des Vollerwerbs des/der GründerIn. Die TeilnehmerInnen mussten einen verpflichtenden Startkurs besuchen und die Marktfähigkeit des Unternehmenskonzeptes belegen. Neben dem Startkurs konnten noch weitere Kurse besucht werden sowie eine begleitende Gründungs- und Betriebsberatung (vgl. Lechner/Reiter 1991). Die beiden letztgenannten Förderinstrumente sind in die spätere Gründungsförderung übergegangen.

---

21 Vgl. Lechner et al. 2000.

22 Vgl. Lechner/Reiter 1991.

23 Vgl. Lechner/Reiter 1991.

### 5.1.2 Arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Betreuungseinrichtungen

Ein wichtiges ergänzendes Element der experimentellen Arbeitsmarktpolitik war die Möglichkeit der Schaffung und Finanzierung von Beratungs- und Betreuungseinrichtungen für arbeitslose Personen mit spezifischen Vermittlungseinschränkungen, so etwa Frauen mit Kinderbetreuungspflichten, Wohnungslose, Suchtkranke etc. Ziel dieser Einrichtungen war es, im Vorfeld der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter jene Probleme zu lösen, die einer Arbeitsmarktintegration im Wege stehen. Entsprechend der unterschiedlichen Zielgruppen war das Tätigkeitsspektrum dieser Einrichtungen sehr breit und reichte von der Suche nach Unterkünften über Kinderbetreuungsmöglichkeiten über Schulden- oder Suchtberatung bis zur Berufsvorbereitung. Weitere wesentliche Schwerpunkte lagen in der AusländerInnenberatung sowie in der Beratung von Haftentlassenen. 1991 gab es insgesamt rund 70 solcher geförderter Einrichtungen, und davon bestehen viele, so beispielsweise Frauenberatungsstellen, Wohngemeinschaften, Suchtberatungen, noch heute. Die Finanzierungsbasis der meisten Beratungs- und Betreuungsprojekte für spezifische Zielgruppen wurde jedoch erweitert, indem beispielsweise fachlich zuständige Ministerien als (Ko-)Finanzierungsträger auftreten.

### 5.1.3 Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

Neben der Aktion 8000 als dem Programm der experimentellen Arbeitsmarktpolitik schlechthin wurden in den geführten Interviews nur selten weitere Schwerpunkte angesprochen. Zu den genannten zählten etwa eine Reihe von präventiven Instrumenten, die durch eine frühzeitige Aktivierung einen Übertritt in die Langzeitarbeitslosigkeit verhindern sollten, sowie auch innovative Aus- und Weiterbildungsformate.<sup>24</sup>

- **Ressourcenpools:** Dazu zählten etwa Ressourcenpools als eine von der Arbeitsmarktverwaltung geförderte Aktivierungsmaßnahme. Hierbei wurden arbeitslosen Personen ohne Vermittlungseinschränkungen die für die Arbeitsuche erforderlichen Mittel (Räumlichkeiten, bürotechnische Hilfsmittel, soziale und fachliche Unterstützung) für maximal acht Wochen zur Verfügung gestellt. Dieses Modell wurde beispielsweise in der Steiermark erprobt, fand jedoch keine Aufnahme in das Regelinstrumentarium der Arbeitsmarktverwaltung.
- **Aktivgruppen für Arbeitslose:** Nachhaltiger war in diesem Rahmen das Konzept der Aktivgruppen für Arbeitslose. Das Ziel lag in einer möglichst raschen ausbildungsadäquaten Vermittlung der TeilnehmerInnen in den Arbeitsmarkt. Dies erfolgte durch entsprechende Information der TeilnehmerInnen, Erhöhung der sozialen Kompetenz, verbesserte soziale Eingliederung, verbesserte Darstellung der eigenen Fähigkeiten (Lebenslauf, Bewerbungsgespräch) sowie Beratung und Betreuung durch die TrainerInnen.

---

<sup>24</sup> Vgl. Lechner / Reiter 1991.

Im Grunde entspricht dieses Konzept den nach wie vor vom AMS angebotenen Aktivierungsmaßnahmen, deren arbeitsmarktpolitische Sinnhaftigkeit jedoch zunehmend in Zweifel gezogen wurde.

- **Berufsfindungszentren:** Ebenfalls im Zuge der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurden Berufsfindungszentren als spezielle Einrichtungen zur beruflichen Rehabilitation und Reintegration von Menschen mit Behinderung und anderen benachteiligten Zielgruppen eingerichtet.
- **Arbeitsstiftungen:** Neben den bereits etablierten Kursmaßnahmen wurden innovative Aus- und Weiterbildungsformen, so etwa das Modell der Arbeitsstiftungen, entwickelt. Zielgruppe der ersten Arbeitsstiftung 1987 (Stahlstiftung voestalpine Linz) waren Arbeitskräfte, die aufgrund des Personalabbaus in der Verstaatlichten Industrie arbeitslos wurden. Die TeilnehmerInnen wurden bei der beruflichen Neuorientierung durch Aus- und Weiterbildung, der Vermittlung von Arbeitsplätzen und / oder durch eine Gründungsberatung unterstützt. Zentral war, dass in diesem Modell auch die Arbeitgeberseite eingebunden war. Auch dieses Modell findet in unterschiedlichen Ausrichtungen nach wie vor erfolgreich Anwendung.

## 5.2 Veränderungen im Zeitverlauf

Ein allgemein gültiger Tenor der Interviews war, dass die Instrumente der experimentellen Arbeitsmarktpolitik nicht alle neu waren, aber dass diese experimentell miteinander verknüpft wurden und so ein strategischer Einsatz erfolgte. Gerade zu Beginn der experimentellen Arbeitsmarktpolitik war hohe inhaltliche Flexibilität gegeben, das Controlling hielt sich stark in Grenzen, und es wurde nicht »top down« geplant, sondern vor allem »bottom up« initiiert: *»Diese experimentelle Phase hat alles ermöglicht, und man schaute, was geht und was nicht. In so einer Phase ist es wichtig, dass es viele kleine Player mit vielen Ideen gibt. Eine Phase, in der man verschiedenes probieren muss, um zu sehen, was geht und was nicht. Früher oder später muss man solche Phasen systematisieren, Prozesse gestalten, Budget planen und Dinge bereinigen, die nicht funktionieren.«* [Interview 13, Sozialpartner]

Die erste Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik war also sehr stark von der Entwicklung bzw. der Kombination geeigneter Instrumente geprägt. Die zweite, darauf aufbauende, Phase war geprägt von der Systematisierung und der Prozessgestaltung: *»Die zweite Phase war entlang der Entwicklung des AMS, der Ziele, der Struktur, der steigenden Mittel und der steigenden Arbeitslosigkeit. (...) Ganz stark eine Phase, wo man Instrumente eingesetzt hat, um Ziele zu erreichen. Was ich für einen Paradigmenwechsel halte.«* [Interview 21, SozMin / AMV]

Neben den im Kapitel 5 beschriebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie den erfolgten Erlässen wurden die Ausgliederung des AMS und das daraus resultierende Controlling im Sinne eines Managements by Objectives sowie das neue Bundesvergabegesetz als zwei zentrale Meilensteine identifiziert, die die Projektlandschaft maßgeblich beeinflusst und verändert

haben: »Was der Zauber von damals war, war dieses ganz ernsthafte Unterfangen, tatsächlich etwas Experimentelles auszuprobieren und tatsächlich Innovation entstehen zu lassen, ohne das sofort zu reglementieren. Deshalb gibt's da eine große Sehnsucht, und das sagen viele, dass dieser Spielraum für Innovation Schritt für Schritt total verlorengegangen ist. Das hat begonnen mit der Ausgliederung und hat geendet in Richtlinien, die total eng gestrikt sind und man sich kaum bewegen kann. (...) Ein zweiter Meilenstein war das Bundesvergabegesetz. Das betrifft jetzt nicht die Beschäftigungsunternehmen, sondern es waren die Beratungs- und Betreuungsunternehmen, die aber auch einen Großteil unserer Mitglieder ausmachen. Diese Vergabegeschichte, denke ich, war für viele eine totale Zäsur. Also dass dieses Billigstbieterprinzip plötzlich gegolten hat, dass die Profits in den Markt gekommen sind und da natürlich auch über das Vergaberegime gute Kontakte verlorengegangen sind. Und die kleinteilige, bunte Landschaft an Trägern hat sich auch verändert, also viele kleine Träger haben diese Vergabegeschichte nicht überlebt.« [Interview 19, Projektbezogen]

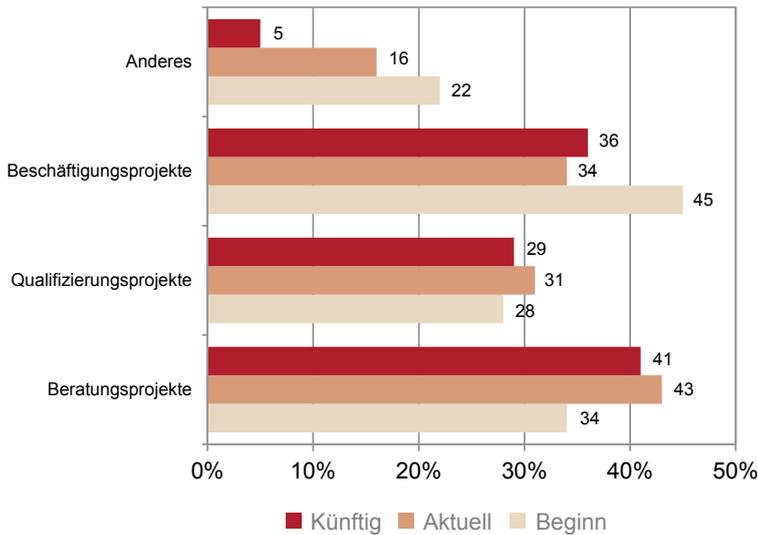
Dass eine Phase der Systematisierung notwendig war, wurde von den InterviewpartnerInnen unterstrichen, allerdings gehen die Meinungen hinsichtlich der bestehenden Zielvorgaben und Richtlinien des AMS doch auseinander. Während diese vor allem von der Projektszene – und teilweise auch von den Sozialpartner- und MinisteriumsvertreterInnen – kritisiert werden, sehen vor allem die MitarbeiterInnen des AMS hier den Vorteil eines für sie notwendigen Management- und Kontrollsystems. Wenngleich auch hier sich teilweise kritische Stimmen äußern, und zwar dahingehend, dass zwar ein Managementinstrument für eine Organisation wichtig ist, dieses jedoch in Relation zu den gegebenen Rahmenbedingungen zu setzen sei und ein entsprechender Spielraum für Innovation zielführend sei.

Eine der wesentlichen Veränderungen der Projektlandschaft aufgrund der Richtlinien und der vergaberechtlichen Bestimmungen war es, dass nunmehr primär große Trägereinrichtungen aktiv sind, während kleinere Trägereinrichtungen nur schwer am Markt mithalten können bzw. konnten. Zudem besteht für die Projektträger aufgrund der streng geregelten Richtlinien und Zielwerte vergleichsweise wenig Spielraum, um sich weiterzuentwickeln, neue Tätigkeitsfelder zu erproben oder Instrumente zu entwickeln.

Diese Veränderungen in der Projektlandschaft und der eingengegte Spielraum für inhaltliche Neuentwicklungen zeigten sich auch in der im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführten Fragebogenerhebung: So wurden zu Beginn der Projektaktivitäten bei den befragten Trägern wesentlich mehr Beschäftigungsprojekte (45 Prozent) umgesetzt als etwa gegenwärtig (34 Prozent), während Beratungsprojekte einen Anstieg von neun Prozentpunkten verzeichneten. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Beratungsprojekte haben sich dabei kaum verändert und bezogen sich vor allem auf Frauenberatung, Beratung von MigrantInnen, Schuldenberatung, Beratung von Wohnungslosen etc. Hinsichtlich der inhaltlichen Bereiche der Beschäftigungsprojekte lagen die Schwerpunkte zu Beginn der Projektförderungen auf Übersiedlungen / Entrümpelungen / Altwaren und Recycling (38 Prozent), Grünraum- und Waldarbeiten (35 Prozent) sowie Bau / Renovierung und Holz- / Metallbearbeitung mit jeweils 27 Prozent. Auch aktuell sind dies die Schwerpunktbereiche (zwischen 45 Prozent und

55 Prozent). Für die Zukunft wird vor allem Bedarf im Bereich von Beschäftigungsprojekten für Grünraum- und Waldarbeiten sowie im Bereich »Ökologie allgemein« gesehen. Das Segment der Qualifizierungsmaßnahmen stellt zeitlich unverändert einen Anteil von rund 30 Prozent, und die befragten Projektträger sehen hier wenig Bedarf für zukünftige inhaltliche Veränderungen.

**Abbildung 5: AMV-/AMS-geförderte Aktivitäten (Mehrfachnennungen), in Prozent**



Quelle: L&R-Datfile »Factsheet experimentelle Arbeitsmarktpolitik«, 2015

## 6 Erfolge und Wirkungen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik

### 6.1 Experimentelle Arbeitsmarktpolitik als Entwicklungslabor der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik hat im Kontext der Organisationsentwicklung der Arbeitsmarktverwaltung (AMV) zum AMS und der Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle gespielt. Es wurden arbeitsmarktpolitische Instrumente bzw. verschiedene Kombinationen von bewährten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten erprobt, die letztlich im Kanon der aktiven Arbeitsmarktpolitik weitergeführt werden.

Aber auch die Organisation AMV bzw. AMS hat wichtige Impulse bekommen, die auch heute noch von Relevanz sind. Im Grunde wurden mit der Beauftragung externer Trägereinrichtungen Ansätze des Contracting Out, die etwa auch heute noch auf EU-Ebene im Rahmen des PES-to-PES-Dialogues diskutiert werden, erprobt und als ein Organisationsprinzip ins AMS übernommen (vgl. Kapitel 6.1.2).

Auch für die handelnden AkteurInnen war die Umsetzung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik ein neuer Erfahrungsbereich. Ein erfahrener AMS-Mitarbeiter, der bereits in der experimentellen Arbeitsmarktpolitik *»ein Mann der ersten Stunde war«*, drückt dies so aus: *»Vieles von dem, was ich heute weiß und kann, habe ich damals erworben.«* [Interview 11, SozMin/AMV].

#### 6.1.1 Erprobung und Überführung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in das Regelinstrumentarium

Als eine zentrale Erfolgsdimension wurde von einer Reihe der befragten ExpertInnen die Erprobung von verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und deren Weiterführung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gesehen.

##### Lohnkostenförderung

Die Lohnkostenförderung als zentrales Förderinstrument der Einzelfallförderung der Aktion 8000 war ein im internationalen Kontext verbreitetes und bereits bewährtes Instrument. Im

Bereich der experimentellen Arbeitsmarktpolitik war es ein wichtiger Anreiz zur Einstellung von Arbeitslosen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Schwerpunkt war damals allerdings der gemeinnützige bzw. Non-Profit-Bereich. Die erste Evaluierung der Aktion 8000 hat gezeigt, dass im Zeitraum 1984 bis Ende 1986 insgesamt 43 Prozent der Geförderten bei Gebietskörperschaften beschäftigt waren, 19 Prozent bei autonomen Vereinen und die verbleibenden 38 Prozent bei Vereinen im Vorfeld von privaten und öffentlichen Organisationen.

Die heutige Form der Lohnkostenförderung kommt unter dem Namen »Eingliederungsbeihilfe« in erster Linie im betrieblichen Bereich zum Einsatz. Oder wie es ein Experte aus dem Bereich des AMS formuliert: *»Lohnkostenförderung war damals schon ein wichtiges Instrument und ein Anreiz zur Einstellung von Arbeitslosen. Es ist jedoch verkommen zur reinen Betriebsförderung.«* [Interview 9, SozMin / AMV]

In Prinzip wäre aber dieses Instrument auch im Bereich der gemeinnützigen Träger möglich, allerdings kommt es diesbezüglich immer wieder zu Widerstand auf Seiten der Arbeitgebervertretung in den Entscheidungsgremien des AMS.

Im Zuge der Krisenjahre ab 2008 wurde die Idee der Arbeitsplatzförderung im gemeinnützigen Bereich durch das zeitlich befristete gemeindenahere Beschäftigungsprogramm Aktion 4000 wiederbelebt. Dies war von der Grundidee und der strategischen Ausrichtung eindeutig auf das der Aktion 8000 zugrundeliegende Konzept zurückzuführen. Förderbar waren Beschäftigungen bei gemeindenaheren Einrichtungen, die Beschäftigung erfolgte ausschließlich mittels Überlassung durch die gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung. Allerdings wurde diese Aktion nach 2010 nicht verlängert.

Im Zeitraum 1988 bis 1990 entfiel etwa ein Drittel der in der Aktion 8000 geförderten Arbeitsplätze auf Projektarbeitsplätze. Die projektbezogene Förderung sah erweiterte Förderungsmöglichkeiten vor, wie etwa die Finanzierung der Projektvorbereitung, von Schlüsselkräften und zum Teil von investiven Kosten. Diese Projektförderung im Rahmen der Aktion 8000 wurde letztlich weitergeführt in Form der so genannten »Sozialökonomischen Betriebe« (SÖB) und der »Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte« (GBP). Nach Einschätzung einiger Experten handelte es sich dabei aber um keine Neuerungen im Kanon der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, sondern vielmehr um eine fördertechnische Neuerung: *»Aber dass sich SÖBs und GBPs als Förderform aus der Aktion 8000 entwickelt haben, ist für mich nur eine technische Änderung, daher sage ich: ›Wir haben kaum etwas Neues erfunden!‹«* [Interview 11, SozMin / AMV]

Die Projektförderung im Rahmen der Aktion 8000 war jedoch ein neuartiger Interventionsbereich, in dem im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik umfassend Erfahrungen gesammelt wurden.

### **Von der Förderung Selbstverwalteter Betriebe zur Förderung von Unternehmensgründungen**

Die Förderung von Selbstverwalteten Betrieben und des damit verbundenen Beratungsangebotes war ein Experimentierfeld für die Entwicklung des späteren Unternehmensgründungsprogrammes. Ausschlaggebendes Kriterium für die Förderung von kooperativen Unterneh-

mensgründungen bzw. Unternehmensübernahmen war die Schaffung bzw. Erhaltung von Dauerarbeitsplätzen. Im Zuge der ökonomischen Krise zu Beginn der 1980er-Jahre kamen zunehmend KMU ins Trudeln und waren in weiterer Folge von Insolvenz bedroht. Diese Unternehmen galt es aufzufangen und den Weiterbestand in Selbstverwaltung zu sichern, und zwar durch entsprechende Beratung und Unterstützung. Hier war bereits der Vorläufer einer Beratungsinfrastruktur aktiv, das Netzwerk der Köpfe, aus dem dann einige AkteurInnen die Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft (ÖSB) entwickelten, die die Beratung übernahm.

### **6.1.2 Aufbau von externen Unterstützungs- und Beratungsstrukturen**

In der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurde eine Infrastruktur an Beratungs- und Unterstützungsleistungen entwickelt und umgesetzt, die maßgeblich für die Professionalisierung der Träger von Maßnahmen und die Effizienz der Projektumsetzung war. Mit diesem Outsourcing von Serviceleistungen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung in der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurde erstmals Neuland beschritten. Allerdings war dieser Ansatz zielführend für die künftige Strategie des AMS, sich auf Kernkompetenzen zu beschränken und darüber hinausgehende arbeitsmarktpolitisch relevante Serviceangebote zu externalisieren, sofern die vorhandenen internen Ressourcen dafür nicht ausreichten.

Im Zuge der Gründung von Selbstverwalteten Betrieben wurde die Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft (ÖSB) als offizieller Vertragspartner des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales damit beauftragt, GründerInnen zu beraten. Ein weiterer Aufgabenbereich lag in der Organisationsberatung von kooperativen Unternehmen und in der Konzipierung und Durchführung von Weiterbildungsveranstaltungen für Sozialprojekte, Selbstverwaltete Betriebe und Fachkräfte der Arbeitsmarktverwaltung. Diese Form der Gründungsberatung wurde auch in den Folgeprogrammen des AMS wie dem Unternehmensgründungsprogramm weitergeführt. Damit war die Gründungsberatung ein Prototyp für die Externalisierung von Dienstleistungen, die zwar von der AMV finanziert, aber nicht in Eigenregie durchgeführt wurden.

Schließlich wurden ab 1983 in einigen Regionen so genannte »Arbeitsmarkt-BeraterInnen« etabliert, die dann später als »ArbeitsmarktbetreuerInnen« tätig waren. Als organisatorischer Rahmen entstanden in einigen Bundesländern die Institute für Arbeitsmarktbetreuung (IFA). Diese »(...) arbeitsmarktpolitische Entwicklungshilfe im eigenen Land«<sup>25</sup> sollte die Arbeitsmarktverwaltung sowie Projektträger dabei unterstützen, in neuen, schwierigen und unkonventionellen Beschäftigungsfeldern aktiv zu werden. Zum Aufgabenspektrum gehörten die Ideenfindung und Identifizierung von Bedarfsnischen, die Ausarbeitung von Projektkonzepten und Finanzierungsplänen und die Unterstützung der Trägereinrichtungen bei der Umsetzung. Auch diese Unterstützungsleistung wurde in Form eines Outsourcings von Serviceleistungen der Arbeitsmarktverwaltung erbracht.

---

25 Lechner / Reiter 1991.

Die Institute für Arbeitsmarktbetreuung bestehen in einigen Bundesländern noch weiter, allerdings haben sich die Aufgabenprofile der BeraterInnen im Zeitverlauf verändert. Meist kam es zu einer stärkeren direkten Anbindung an die Landesgeschäftsstellen, und die Tätigkeit war immer stärker bzw. ist immer noch an Aufträgen der Landesgeschäftsstellen des AMS orientiert. Aber auch einige Landesregierungen haben zunehmend – insbesondere bei der Umsetzung von ESF-kofinanzierten Maßnahmen – die Unterstützung der IFA in Anspruch genommen.

### 6.1.3 Erschließung von neuen Beschäftigungsfeldern

Informationen zu den neuen Beschäftigungsbereichen, die im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik von Beschäftigungsprojekten erschlossen wurden, lieferte die Befragung von Projektträgern. Die daraus gewonnenen Befunde werden auch durch verschiedenen Dokumentationen und Erkenntnisse aus der Literatur bestätigt. Allerdings lassen sich auf Basis von 26 Beschäftigungsprojekten, die geantwortet haben, nur Aussagen zu einer Tendenz, jedoch keine statistisch gesicherten Befunde abgeben. Dabei wurde auch die veränderte Bedeutung der einzelnen Arbeitsbereiche im Zeitverlauf erhoben, da angegeben werden sollte, in welchen Feldern die Projekte zu Beginn tätig waren, wo aktuell und wo in der Zukunft.

Generell zeigt sich, dass die meisten Projekte mehr als einen Bereich abdecken. Und als zweites Charakteristikum ist erkennbar, dass aktuell pro Projekt (d.h. zum Zeitpunkt der Befragung) etwa 3,2 Bereiche abgedeckt werden. Dabei wird deutlich, dass es innerhalb der Projekte zu einer Erweiterung des Spektrums der Arbeitsfelder gekommen ist. So zeigen auch die Fallstudien zu fünf Projekten, die aus der Aktion 8000 gefördert wurden, dass bei manchen erfolgreichen Projekten die Ausdifferenzierung des Bereichsportfolios eine wichtige Voraussetzung für den Weiterbestand des Projektes war.

- **Entrümpelungen, Altwarenverkauf oder Übersiedlungen:** Was das Spektrum der Arbeitsfelder betrifft, so zeigt sich, dass zu Beginn der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der Bereich der einfachen Dienstleistungen, so etwa Entrümpelungen, Altwarenverkauf oder Übersiedlungen, ein wichtiges Segment der Beschäftigungsprojekte war. Dabei handelt es sich um Bereiche, die vorwiegend einfache Tätigkeiten bieten und insbesondere für geringqualifizierte TeilnehmerInnen eine Erwerbsoption bieten. Auch aktuell ist dieser Bereich noch stark von Bedeutung, allerdings wird er nach Angaben der Trägereinrichtungen in Zukunft weniger Relevanz haben.
- **Grünraum- und Waldarbeiten:** Grünraum- und Waldarbeiten waren und sind sowohl zu Beginn der experimentellen Arbeitsmarktpolitik als auch aktuell wichtig und werden auch in Zukunft von Bedeutung sein. Bei einigen Projekten war beispielsweise ein Forstprojekt gekoppelt mit einem holzverarbeitenden Projekt, etwa Spielwarenerzeugung, wie im Fall des Projektes Contrapunkt in Kärnten in den 1980er-Jahren.<sup>26</sup> Aber auch die Verbindung von Grünraum-

<sup>26</sup> Vgl. Zwischenberger 2015, Seite 101–114.

arbeiten und Umwelt/ Ökologie hat sich zunehmend als Beschäftigungskluster herauskristallisiert. Damit ergibt sich eine Entwicklungslinie, die bereits Mitte der 1980er-Jahre konzeptionell begonnen wurde: »Abfallberater in der Gemeinde«<sup>27</sup> sowie »Aktion 8000 – Umweltschutz schafft Arbeitsplätze«<sup>28</sup> oder die Erarbeitung von Unterlagen für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Umweltschutzbereich<sup>29</sup> waren konzeptionelle Grundlagen für die Arbeitsplatzschaffung im Bereich »Umweltschutz/ Ökologie«. Angesichts der zunehmend virulenten Umweltproblematik im Zuge der Klimaerwärmung hat dieser Bereich nach wie vor hohe Priorität. Dies zeigt sich auch daran, dass der Bereich künftig stärker von den befragten Projekten abgedeckt wird.

- **Bau- und Renovierungsprojekte:** Bau- und Renovierungsprojekte waren zu Beginn der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der drittichtigste Bereich, der auch aktuell und in Zukunft weiter von Bedeutung sein wird. Dabei handelt es sich um handwerkliche Dienstleistungen im Wohnbereich.
- **Stadterneuerung bzw. Dorfverschönerung:** Im Bereich der Stadterneuerung bzw. Dorfverschönerung, der zu Beginn der Aktion 8000 ein wichtiges Tätigkeitsfeld im Baubereich war, war jedoch keines der befragten Projekte in der Anfangsphase tätig, allerdings gibt es aktuell zwei Projekte, und in Zukunft werden noch zwei in diesem Feld aktiv sein.
- **Holz- und Metallverarbeitung:** Holz- und Metallverarbeitung ist schließlich der vierte relevante Arbeitsbereich, der über den Zeitverlauf relativ konstant in seiner Bedeutung blieb und auch in Zukunft bleiben wird.

Als Arbeitsfelder neben dem Bereich »Umwelt/ Ökologie«, die künftig stärker von den befragten Projekten abgedeckt werden, sind zu nennen:

- **Textil (Nähen, Bügeln usw.):** Dabei handelt es sich um haushaltsnahe Dienstleistungen im Bereich Bekleidung wie Waschen, Bügeln oder um Reparaturdienste (Ändern, Reparieren von Bekleidung), die von Firmen so gut wie nicht angeboten werden.
- **Büroarbeiten:** Dabei handelt es sich um einfache Dienstleistungen im Niedriglohnbereich, die zunehmend von Firmen nachgefragt werden.
- **Soziale Dienste:** Angesprochen sind hier vor allem Betreuungsdienste in verschiedenen Bereichen, so z.B. die Altenbetreuung. Aktuell zeichnet sich vor allem im Bereich der Begleitung und Betreuung von Asylsuchenden, Asylberechtigten und unbegleiteten Minderjährigen ein Schwerpunkt in integrationspezifischen Belangen ab.

Insgesamt zeigt sich also, dass insbesondere Projekte im handwerklichen Bereich seit jeher eine wichtige Bedeutung als Beschäftigungsfeld für Arbeitslose mit Problemen bei der Vermittelbarkeit gehabt haben. Projekte aus den Bereichen »Kunst/ Kultur« und »Tierschutz« waren im Sample der Projekte, die geantwortet haben, nicht dabei.

---

27 Vgl. AMV 1986.

28 Vgl. AMV, o.J.

29 Vgl. Sieber 1985.

Die sonstigen Tätigkeitsbereiche umfassen Lohnfertigungen im Auftrag von Firmen, der Betrieb eines Sozialmarktes, der Handel mit Second-Hand-Waren oder IT-Support. Auch diese Bandbreite ist ein Indikator dafür, dass es immer wieder gelungen ist, Tätigkeiten oder Dienstleistungen, nach denen es Nachfrage gibt, auch als Job zu entwickeln, der in Form eines Beschäftigungsverhältnisses organisiert werden kann. Diese Identifizierung neuer Tätigkeitscluster, nach denen es eine Nachfrage gibt, die jedoch von kommerziellen Wirtschaftsbetrieben nicht gedeckt werden, ist eine zentrale Herausforderung für die künftige Arbeitsmarktpolitik.

## Übersicht 2: Inhaltliche Bereiche von AMV-/AMS-geförderten Beschäftigungsprojekten (Mehrfachnennungen), in Prozent

Bereich	Anteil an Projekten zu Beginn	Anteil an Projekten aktuell	Veränderung Beginn bis aktuell (Prozentpunkte)	Anteil an Projekten künftig	Veränderung aktuell zu künftig (Prozentpunkte)
Übersiedelungen/Entrümpelungen/Altwaren/Recycling	38 %	55 %	+17	48 %	-7
Grünraum-, Waldarbeiten	35 %	55 %	+20	62 %	+7
Bau und Renovierung	27 %	30 %	+3	33 %	+3
Holz-, Metallbearbeitung	27 %	45 %	+18	43 %	-2
Gastronomie	15 %	15 %	+/-0	14 %	-1
Reinigung	15 %	20 %	+5	14 %	-6
Büroarbeiten	12 %	20 %	+8	24 %	+4
Textil (Nähen, Bügeln etc.)	8 %	15 %	+7	24 %	+9
Umwelt/Ökologie	8 %	15 %	+7	24 %	+9
Stadterhaltung, Stadterneuerung		10 %	+10	19 %	+9
Soziale Dienste	4 %	5 %	+1	14 %	+9
Kinderbetreuung	4 %	15 %	+11	14 %	-1
Keine spezifischen Tätigkeitsbereiche		5 %	+5	5 %	+/-0
Kunst/Kultur					
Tierschutz					
Andere Bereiche	23 %	35 %	+12	33 %	-2
Keine Angabe	4 %			5 %	
<b>Gesamt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>		<b>100 %</b>	
<b>Gesamt</b>	<b>n = 26</b>	<b>n = 20</b>		<b>n = 21</b>	

Quelle: L&R-Datafile »Factsheet experimentelle Arbeitsmarktpolitik«, 2015; n zu Beginn (in den 1980er-/1990er-Jahren) = 26, n aktuell (zum Zeitpunkt der Befragung im Oktober 2015) = 20, n zukünftig=21

Die Identifizierung neuer Beschäftigungsfelder war in der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik ein zentraler Aufgabenbereich der ArbeitsmarktbetreuerInnen. Eine exemplarische Sichtung von Ausbildungskonzepten aus Oberösterreich verdeutlicht dabei den innovativen Charakter von neu identifizierten Arbeitsfeldern:

- **ExportsachbearbeiterIn Osteuropa:** Erwerb von Zusatzqualifikationen für Frauen mit abgeschlossener Lehre als Büro- oder Industriekauffrau oder Kaufmännischer Mittlerer bzw. Höherer Schule (1990);
- **Ausbildung zum Ökowirt bzw. zur Ökowirtin:** einjährige Zusatzqualifizierung für AbsolventInnen der BOKU Wien oder Höheren Lehranstalt für Landwirtschaft (1990);
- **Ausbildungen für Frauen in technischen Berufen:** so z.B. Betriebselektrikerin, Werkzeugmaschinenurin.

#### **6.1.4 Absicherung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch politischen Druck der AkteurInnen auf Projektseite**

Im Zuge der Entwicklung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik und deren politischer Absicherung im Rahmen der jeweiligen Regierungspolitik kam es zu Brüchen, die zumeist von budgetären Problemen ausgelöst wurden.

So kam es nach dem Regierungswechsel nach den Wahlen im November 1986 zu einer verspäteten Verabschiedung des Budgets für 1987, in dessen Rahmen das Budget für Arbeitsmarktpolitik um eine Milliarde Schilling (auf 1,6 Milliarden Schilling, umgerechnet 116,3 Millionen Euro) gekürzt wurde. Dieser Umstand hätte zu einem markanten Rückbau der experimentellen Arbeitsmarktpolitik geführt. Hier gelang es den AkteurInnen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, die Szene zu motivieren und politischen Druck aufzubauen. In der Erinnerung eines AMV-Vertreters: *»Da ist dann eine riesige Bewegung entstanden, stark getragen von den Arbeitsmarktbetreuern und den Arbeitsloseninitiativen und den Selbsthilfeinitiativen, also von den Trägern der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, im Bündnis mit Studenten, mit Betriebsräten der Verstaatlichten, da waren hunderttausend Leute auf der Straße, was dazu geführt hat, dass die Milliarde nachträglich wieder dotiert wurde.«* [Interview 10, SozMin / AMV]

Ein weiterer Insider der AMV beschrieb in den Interviews die hektischen Abstimmungen im Ministerium und zwischen Sektionschef, Minister Dallinger und den Spitzen der Regierung sowie die Einbindung der NGOs und Trägervereine im Zuge der Budgetkrise 1986/1987: *»Dallinger versprach, die Sache zu planen. (...) Die Aktivisten standen Tage später am Stubenring und protestierten. Das Ministerbüro entschied sich zu einer Vorwärtsstrategie und veranstaltete im Herbst eine ›Sozialpolitische Konferenz‹.«* [Interview 11, SozMin/AMV]

Mit dieser Konferenz gelang es, den Protest der AktivistInnen und Trägereinrichtungen zu befrieden, da in weiterer Folge die Regierung eine Nachdotierung zusagte.

Ähnlich verlief es beim Sparbudget des Jahres 1992. Auch hier kam es zu Protesten, die letztlich dazu führten, dass es zu einer Nachdotierung im Budget für Arbeitsmarktpolitik gekommen ist. Diese beiden Fälle machen deutlich, dass das Träger- und Akteursspektrum, das sich im Zuge der experimentellen Arbeitsmarktpolitik herausgebildet hatte, doch über massives politisches Gewicht verfügte. Die Proteste haben auch dazu beigetragen, dass sich Arbeitsmarktpolitik als elementarer Politikbereich etablieren konnte und damit auch gesellschaftlich anerkannt war.

## **6.2 Die Bedeutung der Arbeitsmarktförderung**

### **6.2.1 Arbeitsmarktförderung als Initialförderung**

Ein zentrales Prinzip der Aktion 8000 bestand darin, dass die Förderung als Anschubfinanzierung verstanden wurde. Nach einer zeitlich befristeten Finanzierung aus Mitteln der Arbeitsmarktförderung sollte das Projekt oder der Arbeitsplatz aus anderen Mitteln weiter erhalten werden. Dies sollte zum einen durch die Bereitschaft anderer öffentlicher Stellen, so vor allem der Gebietskörperschaften, zur Kofinanzierung, zum anderen auch durch erhöhte Anstrengungen der Projekte, andere Finanzierungsquellen zu erschließen, bewerkstelligt werden. Inwieweit dieses Prinzip realisiert werden konnte, kann anhand der Veränderungen in der Einnahmenstruktur von geförderten Projekten beurteilt werden.

In der Erhebung bei noch aktiven Projekten mittels Factsheet wurde auch die Zusammensetzung der Projektbudgets im Zeitverlauf erfragt. Dabei zeigt sich bei 33 Projekten, die Angaben zur Budgetzusammensetzung sowohl zu Beginn des Projektes als auch aktuell gemacht haben, dass zu Beginn des Projektes alle 33, also 100 Prozent, auf AMV- bzw. AMS-Förderungen angewiesen waren, dass dies aktuell aber nur mehr für 91 Prozent zutrifft. Eine ausschließliche Drittmittel- oder Eigenfinanzierung ist demnach die Ausnahme und entspricht auch nicht der Logik dieser Art von Förderstrategie.

Betrachtet man allerdings den Anteil der AMV-/AMS-Förderungen an den gesamten Einnahmen, so zeigt sich ein deutlicher Rückgang ihres Anteiles. Während zu Projektbeginn die Mittel dieser Förderquelle noch einen Anteil von 71 Prozent hatten, lag dieser zum Zeitpunkt der Befragung im Oktober 2015 im Durchschnitt nur mehr bei 48 Prozent. Dies bedeutet doch einen markanten Rückgang in der Gewichtung der AMV-/AMS-Förderungen. Im Gegenzug hat sich jedoch der Anteil der Projekte, die Fördereinnahmen von anderen Stellen der öffentlichen Hand (andere Ministerien, Länder, Gemeinden) lukrieren konnten, von 58 Prozent auf 76 Prozent erhöht. Was die Zusammensetzung der Budgeteinnahmen der Projekte betrifft, ist der durchschnittliche Anteil der Fördermittel von anderen Stellen der öffentlichen Hand von 14 Prozent auf 40 Prozent angestiegen.

**Tabelle 1: Zusammensetzung Budgeteinnahmen zu Beginn des Projektes und aktuell (Oktober 2015)**

	Zu Beginn des Projektes		Oktober 2015		
	Anzahl Projekte	Anteile	Anzahl Projekte	Anteile	
AMV-/AMS-Förderung	Nein		3	9%	
	Ja	33	100%	30	91%
	<i>Gesamt</i>	33	100%	33	100%
Förderungen der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden)	Nein	14	42%	8	24%
	Ja	19	58%	25	76%
	<i>Gesamt</i>	33	100%	33	100%
Spenden/Sponsoring	Nein	31	94%	29	88%
	Ja	2	6%	4	12%
	<i>Gesamt</i>	33	100%	33	100%
Markterlöse	Nein	17	52%	10	30%
	Ja	16	48%	23	70%
	<i>Gesamt</i>	33	100%	33	100%
Sonstige Einnahmen	Nein	31	94%	30	91%
	Ja	2	6%	3	9%
	<i>Gesamt</i>	33	100%	33	100%

Erläuterung: Es wurden nur jene Projekte betrachtet, die Angaben zu den Budgeteinnahmen zu beiden Zeitpunkten (zu Beginn des Projektes und aktuell, also im Oktober 2015) gemacht haben  
 Quelle: L&R-Datafile »Factsheet experimentelle Arbeitsmarktpolitik«, 2015

Auch bei den anderen Einnahmequellen zeigt sich eine deutliche Zunahme in der Zahl der Projekte, die Zuwendungen erhielten:

- **Spenden:** Zunahme von sechs auf zwölf Prozent;
- **Markterlöse:** Zunahme von 48 auf 70 Prozent;
- **Sonstige Einnahmen:** Zunahme von sechs auf neun Prozent.

Dementsprechend konnte auch der Anteil der aus diesen Quellen lukrierten Mittel am Gesamtbudget erhöht werden (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Anteile der verschiedenen Förderquellen an den gesamten Budgeteinnahmen zu Beginn des Projektes und im Oktober 2015, im Durchschnitt (Anteilswert in Prozent)**

	Mittelwert zu Projektbeginn	Mittelwert aktuell (Oktober 2015)
AMV-/AMS-Förderung	71	48
Förderungen der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden)	14	40
Spenden/Sponsoring	7	12
Markterlöse	22	32
Sonstige Einnahmen	11	6

Quelle: L&R-Datafile »Factsheet experimentelle Arbeitsmarktpolitik«, 2015; n zu Projektbeginn = 39, n aktuell (Oktober 2015) = 46

Vor diesem Hintergrund kann der Schluss gezogen werden, dass das Ziel der Anschubfinanzierung in hohem Ausmaß umgesetzt werden konnte. Allerdings wurde in den Fallstudien auch deutlich, dass diese Anschubfinanzierung oftmals erst nach einigen Jahren realisiert werden konnte. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die AMV zur Vorfinanzierung bereit war, wenn eine Ausweitung der Kofinanzierung durch Dritte in absehbarer Zeit zu erwarten war. Ein vollständiger Rückzug der AMV / des AMS aus der Finanzierung ist jedoch nur in wenigen Fällen gelungen. Angesichts des arbeitsmarktpolitischen Auftrags der meisten Projekte erscheint dies jedoch nicht als ultimative Bedingung.

## 6.2.2 Die Bedeutung der Maßnahmen im Zeitverlauf

Die Bedeutung der Maßnahmen lässt sich zum einen an der Zahl der Förderfälle und zum anderen an der Zahl der geförderten Personen feststellen. Dabei stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß von den Projekten Arbeitsplätze – zum einen Transitarbeitsplätze und zum andern Arbeitsplätze für Schlüsselkräfte – bereitgestellt werden. Zu dieser Frage gibt es jedoch wenige historische Informationen.

Für den Bereich der experimentellen Arbeitsmarktpolitik ist nur eine Stichtagszählung der damaligen Fachabteilung des Ministeriums aus dem Jahr 1991 verfügbar. Per 31.3.1991 wurden österreichweit 444 Projekte im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik gefördert, die Hälfte davon waren Aktion-8000-Projekte (231), die übrigen arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Betreuungsprojekte (98), sozial-ökonomische Beschäftigungsprojekte (56) und projektorientierte Kursmaßnahmen (59).<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Vgl. Information für den Herrn Bundesminister (zu Zl. 335.050/12/91).

Insgesamt wurden in den Aktion-8000-Projekten sowie Sozialökonomischen Betrieben 2.689 Arbeitsplätze für geförderte Personen bereitgestellt, zusätzlich wurden noch 466 Arbeitsplätze für Schlüsselkräfte geschaffen.

**Tabelle 3: Arbeits- und Ausbildungsplätze in ausgewählten Projekten der experimentellen Arbeitsmarktpolitik zum Stichtag 31.3.1991**

	Anzahl Projekte	Anzahl Arbeitsplätze/ Ausbildungsplätze	Anzahl Arbeitsplätze/ Schlüsselkräfte
Aktion-8000-Projekte	231	2.689	466
Sozialökonomische Projekte	56		
Projektorientierte Kursmaßnahmen	59	1.098	170,5
Arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Betreuungsprojekte	98	–	281,5

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Information für den Herrn Bundesminister (Zl. 335.050/12/91)

Informationen über die zeitliche Entwicklung der in den Projekten angebotenen Arbeitsplätze liegen jedoch nicht vor.

Im Rahmen der Erhebungen bei derzeit noch aktiven Projekten wurden Informationen gesammelt, die Auskunft geben über die Dynamik der Projektentwicklung hinsichtlich verfügbarer Arbeitsplätze für Transitarbeitskräfte und für Schlüsselkräfte. Aufgrund der geringen Fallzahlen bilden diese Informationen nur einen Trend ab, der aber nicht repräsentativ für die gesamte Projektszene ist. Eine seriöse Hochrechnung lässt sich aufgrund der vorhandenen Datenbasis nicht vornehmen.

Im Sample der RespondentInnen waren 17 Beschäftigungsprojekte vertreten, die in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre bis Mitte der 1990er-Jahre zum ersten Mal eine AMV-Förderung erhalten haben und aktuell (2014) immer noch als Beschäftigungsprojekte aktiv sind.

Hier zeigt sich, dass es im Schnitt zu einer deutlichen Ausweitung der angebotenen Arbeitsplätze gekommen ist. So beträgt die Zahl der Transitarbeitsplätze im Jahr 2015 das 3,9-fache der Anzahl zu Projektbeginn. Bei der Zahl der Schlüsselkräfte betrug der Multiplikator 3,6. Allerdings zeigt sich bei den Transitarbeitsplätzen eine deutliche Streuung, die vom 1,2-fachen bis zum 19,8-fachen reicht. So hat sich bei acht der 17 Projekte die Zahl der Transitarbeitsplätze höchstens verdoppelt, bei den restlichen neun Projekten war die Steigerungsrate höher. Jene mit sehr hohen Steigerungsraten waren Beschäftigungsprojekte der Caritas bzw. des Vereins WAMS.

**Tabelle 4: Arbeitsplätze in Beschäftigungsprojekten zu Projektbeginn und 2014**

	Anzahl zu Projektbeginn	Anzahl 2015	Steigerungs- faktor
Durchschnittliche Anzahl an Transitarbeitsplätzen	12	47	3,9
Gesamtzahl Arbeitsplätze Transitzkräfte	208	804	3,9
Durchschnittliche Anzahl Arbeitsplätze Schlüsselkräfte	5	18	3,6
Gesamtzahl Arbeitsplätze Schlüsselkräfte	76,5	300,6	3,9

Quelle: L&R-Datafile »Factsheet experimentelle Arbeitsmarktpolitik«, 2015; n = 17

Zu berücksichtigen bleibt auch, dass viele der mit Factsheet befragten Projektträger ihr Angebotsprofil verändert bzw. erweitert haben, etwa indem sie zusätzlich zum Beschäftigungsprojekt auch ein Qualifizierungs- oder Beratungsprojekt betreiben.

Generell lässt sich sagen, dass die Projekte, die über einen längeren Zeitraum bestehen, ihr Angebot an Transitarbeitsplätzen und korrespondierend auch an Schlüsselkräften ausgeweitet haben und damit auch ihre ökonomische Bedeutung erhöhen konnten.

## 6.3 Die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen

Übergeordnetes Ziel der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik war die Förderung der Arbeitsmarktintegration von arbeitslosen Personen, insbesondere von Personen mit besonderen Vermittlungshindernissen, in ein Beschäftigungsverhältnis. Inwieweit dieses Ziel realisiert werden konnte, war bald die zentrale Fragestellung in der politischen Diskussion der Wirkungen von Programmen wie der Aktion 8000. Vor diesem Hintergrund gewannen die Wirkungsforschung und Evaluierungen von arbeitsmarktpolitischen Programmen zunehmend an Bedeutung.

### 6.3.1 Die Rolle der Evaluierungsforschung im Bereich der experimentellen Arbeitsmarktpolitik

Von einem politischen Konsens zwischen Ministerium, Arbeitsmarktverwaltung, Ländern, Gemeinden und Sozialpartnern über die Notwendigkeit experimenteller Arbeitsmarktpolitik konnte in den 1980er-Jahren nicht die Rede sein. Etablierte Institutionen und handelnde AkteurInnen zeigten sich – mit regionalen Differenzierungen – teils sehr skeptisch.

Für die nachhaltige Verankerung erfolgreicher Projekte war ein breiter Konsens jedoch wesentlich. Für die Verfechter neuer Ansätze ging es auch darum, SkeptikerInnen vom Nutzen dieser Ansätze zu überzeugen. Die im Zuge des zunehmenden Legitimationsdrucks immer wie-

der aufgeworfene Kernfrage lautete: Wie erfolgreich ist das Programm Aktion 8000? Zu diesem Zweck wurde vom damaligen Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Evaluierungsstudie in Auftrag gegeben.<sup>31</sup> Diese hatte sowohl summativen als auch formativen Charakter. Es ging also zum einen darum, den postulierten mit dem erreichten Zielzustand zu vergleichen. Zum anderen aber sollte die Evaluation Erkenntnisse dazu liefern, welche Programmbausteine und Umsetzungsprozesse adaptiert werden sollten. Anders formuliert: »Die aus der Studie gewonnenen Informationen sollten neben der Frage, ob eine Weiterführung des Programmes überhaupt zu rechtfertigen sei, auch die Frage nach zweckmäßigen Programmänderungen beantworten.«<sup>32</sup>

Neben einer grundlegenden Strukturanalyse der Aktion 8000 (Anzahl und Struktur der Geförderten etc.) wurde in der Studie vor allem die Frage des arbeitsmarktpolitischen Erfolges behandelt. Erfolg wurde dabei definiert als Anteile der Geförderten, die nach dem Auslaufen der Maßnahme weiterhin (bzw. wieder) in Beschäftigung waren. Die Effektivität sollte aber auch nach den Auswirkungen des Programmes auf die öffentlichen Haushalte beurteilt werden, die im Rahmen einer Fiskalanalyse<sup>33</sup> berechnet wurden.

Dieser Ansatz der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen war ein Grundmodell, das in den weiteren Jahren methodisch weiter verfeinert wurde, aber in den Grundzügen noch immer zur Anwendung kommt.<sup>34</sup>

Mit der ersten Evaluierung der Aktion 8000, die 1988 veröffentlicht wurde, war der Nachweis erbracht, dass nach dem Ende der geförderten Beschäftigung bei 51 Prozent der Geförderten das Dienstverhältnis weiterhin bestand. Mit diesem Wert galt die Aktion 8000, auch im internationalen Kontext, als effektives Programm. Und angesichts der Ergebnisse der Fiskalanalyse wurde dem Programm auch Effizienz attestiert. Damit hatte die Evaluierungsforschung zwei wichtige Nutzenaspekte: Zum einen war für die Arbeitsmarktverwaltung der Nachweis erbracht, dass die Umsetzung des Programmes Aktion 8000 angesichts der Wiederbeschäftigungsquoten Sinn macht und nicht nur dem Willen der Verwaltung geschuldet ist. Mit den Worten eines Experten aus der AMV: *»Es war wichtig im Sinne von Vergewisserung, nicht weil wir das wollen.«* [Interview 12, SozMin / AMV]

Was die Effizienz betrifft, so hatte das zum anderen auch den Zweck der Legitimation nach außen: *»Das zweite war, dass man es nach außen tragen konnte. (...) egal, welches Meinungsbild ihr habt's, egal, ob man da die ehemaligen Junkies und die, die fünfzehn Jahre nichts gearbeitet haben, zurückholt. Das rechnet sich tatsächlich, nicht kompliziert sondern relativ bald. Auf der Ebene, was zahlen wir und was nimmt die Sozialversicherung ein. Das hat schon gereicht.«* [Interview 12, SozMin / AMV]

31 Vgl. auch generell zum Hintergrund Wroblewski 2009, Seite 129–136.

32 Lechner / Reiter 1988, Seite 17.

33 Zum schematischen Auswertungsplan der Fiskalanalyse vgl. Fehr-Duda et al. 1996, Seite 75 f.

34 Zur methodischen Weiterentwicklung vgl. Schweighofer 2012.

Als zentrales Kriterium für den arbeitsmarktpolitischen Erfolg hat sich dabei die Höhe der Beschäftigungswirkungen herauskristallisiert. Diese Wirkungen wurden (und werden) mit unterschiedlichen Maßzahlen abgebildet, so etwa mit der Weiterbeschäftigungsquote oder den Netto-Beschäftigungszeitanteilen innerhalb eines bestimmten Beobachtungszeitraumes.

Von Projektseite kam zunehmend der Einwand, dass sich die Wirkungen und Erfolge von Maßnahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik nicht nach dem Kriterium »Beschäftigungszeitanteile« messen lassen. Vielmehr seien weitere Kriterien erforderlich, um ein umfassenderes Wirkungsbild liefern zu können. Gerade für die weiter ausgebauten Instrumente, so vor allem Beratungseinrichtungen oder Qualifizierungsprojekte, sei eine komplexere Wirkungsmessung erforderlich als lediglich die Messung der Beschäftigungsintegration.

Zu diesem Zweck wurde von der Landesgeschäftsstelle des AMS Niederösterreich das Entwicklungsprojekt »Projektspezifische Wirkungskontrolle für Maßnahmen zur Aktivierung, Beratung und Beschäftigung und Qualifizierung arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen« gestartet,<sup>35</sup> bei dem die Anwendung weiterer Wirkungskriterien in der Praxis überprüft werden sollte. Dabei handelte es sich um einen partizipativen Ansatz, in welchem die Wirkungskriterien nicht vom Fördergeber (AMS Niederösterreich) vorgegeben wurden, sondern für drei geförderte Projekte (Hebebühne, ASINOE, Pascalina) ein Katalog von Wirkungskriterien als verbindlicher Referenzrahmen erarbeitet wurde. Grundlage für die Erarbeitung der Wirkungskriterien waren die Ergebnisse der Vorarbeiten mit den Sozialprojekten im Wirkungsbereich des AMS Niederösterreich.<sup>36</sup>

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass mit der Evaluierung der Aktion 8000 in den 1980er-Jahren eine wichtige Initialzündung für den Ausbau der Evaluierungsforschung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich gesetzt wurde.

Mit der zunehmenden Priorisierung von Effektivität und Effizienz, vorangetrieben u.a. auch durch die Evaluierungsforschung, hat aber Evaluierung auch dazu beigetragen, dass eine stärkere Reglementierung der Instrumente einsetzte, auch in Verbindung mit dem immer massiver werdenden Verteilungsdruck der Mittel innerhalb des Spektrums der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

### 6.3.2 Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte

Die Untersuchung der Wirkungen von Instrumenten der experimentellen Arbeitsmarktpolitik fokussierte auf die Beschäftigungsprojekte und Einzelfallförderungen im Rahmen der Aktion 8000 sowie auf die Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte.

---

<sup>35</sup> Vgl. Lechner / Reiter 1995.

<sup>36</sup> Vgl. Lechner / Reiter 1992.

Die Bilanz der Kooperativen Unternehmensgründungen<sup>37</sup> stellte auf die Entwicklung von elf Kooperativen Unternehmensgründungen ab und untersuchte die Entwicklung von ökonomischen Kennzahlen, wobei die positive Entwicklung als Indikator für den Erfolg diente. Bezüglich Wirkung von Gründungsberatung und ArbeitsmarktbetreuerInnen wurde nur die Zahl der entstandenen Projekte bewertet, aber keine Wirkungsanalyse durchgeführt.

Die beiden Evaluierungen zur Aktion 8000<sup>38</sup> attestierten diesem Programm positive Beschäftigungswirkungen – auch unter Verwendung des Kontrollgruppendesigns und damit im Sinne von Netto-Wirkungen – sowie fiskalischen Nutzen, indem sich die Förderkosten binnen zehn Monaten ab Ende der Fördermaßnahme amortisieren.

Die Evaluierung der Sozialökonomischen Betriebe aus dem Jahr 2000<sup>39</sup> kommt zu dem Ergebnis: »Der Beschäftigungszuwachs durch die Maßnahmenteilnahme im ersten Jahr nach Ende der Maßnahme ist nach einer Korrektur durch die Kontrollgruppe eindeutig nachweisbar und beträgt rund neun Prozentpunkte.«<sup>40</sup> Die Fiskalbilanz ergibt bei einem sechsjährigen Nachbeobachtungszeitraum eine positive Bilanz bei der Gegenüberstellung von Einnahmen für die öffentliche Hand und Förderausgaben.

Auch eine aktuelle Evaluierung von sozialen Unternehmen (SÖB, GBP)<sup>41</sup> zeigt zum einen auf, dass hinsichtlich der Beschäftigungsintegration Geförderte in sozialen Unternehmen in der Periode vom zweiten bis fünften Jahr nach Förderbeginn um 46 Tage länger in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung sind als Personen<sup>42</sup> mit ähnlichen Merkmalskombinationen, die jedoch nicht in sozialen Unternehmen gefördert wurden. Hinsichtlich der Amortisation von Förderkosten fiel die Bilanz jedoch weniger positiv aus. Es zeigte sich, dass auch nach mehreren Jahren die Förderkosten nur zum Teil durch die Ersparnis an Existenzsicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit und die zusätzlichen Rückflüsse aus Sozialabgaben und Einkommenssteuer kompensiert werden. Hinzu kommt jedoch, dass positive Kostenfaktoren, so etwa die Verringerung der Aufwendungen für Krankenversicherung, nicht einbezogen wurden. Insgesamt ist anzunehmen, dass auch bei längerem Nachbeobachtungszeitraum (länger als sechs Jahre) die Ausgaben vollständig kompensiert werden.

### 6.3.3 Quantitative Dimension der geschaffenen Arbeitsplätze

Für eine quantitative Abschätzung der im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre geschaffenen Arbeitsplätze wären umfassende Daten zu allen

---

37 Vgl. Paulesich 1998.

38 Vgl. Lechner / Reiter 1988; Lechner / Reiter / Riesenfelder 1994.

39 Vgl. Lechner et al. 2000.

40 Ebenda, Seite 43.

41 Vgl. Eppel et al. 2014.

42 Die Vergleichsgruppe wurde mittels einer Kombination aus Propensity-Score-Matching und exaktem Matching ermittelt.

Maßnahmen und Programmen erforderlich, die jedoch nicht mehr verfügbar sind. Es lassen sich lediglich Aussagen zu den Wirkungen einzelner Programme und Maßnahmen machen, zu denen über einen bestimmten Zeitraum die Brutto- und Netto-Wirkungen auf individuelle Erwerbsverläufe untersucht wurden (vgl. Kapitel 6.3.2).

Um die quantitative Dimension der geschaffenen Arbeitsplätze des Kernprogrammes, der Aktion 8000, abschätzen zu können, lassen sich die Ergebnisse der beiden Evaluierungen zu den Zeiträumen 1984 bis 1986 und 1988 bis 1990 für den gesamten Zeitraum der Aktion 8000, die Periode 1983 bis 1995 interpolieren.

**Tabelle 5: Beschäftigungswirkungen der Aktion 8000 im Zeitraum von 1983 bis 1995**

Indikatoren	Daten der Evaluierung des Förderzeitraums		Interpolierte Werte für Förderungen im Zeitraum 1983–1995
	1984–1986	1988–1990	
Anzahl der geförderten Personen Aktion 8000	*5.837	8.887	31.902
Anzahl Förderfälle	6.573	10.011	35.932
Anzahl Förderfälle ohne Schlüsselkräfte	6.254	9.050	33.159
Anzahl Personen ohne Schlüsselkräfte	*5.043	7.674	27.554
Anteil Förderfälle Kunst/Kultur an allen Förderfällen	5%	11%	9%
Anzahl Förderfälle Kunst/Kultur			3.126
Anteil Förderfälle Soziale Dienstleistungen an allen Förderfällen	37%	33%	35%
Anzahl Förderfälle Soziale Dienstleistungen			12.432
Weiterbeschäftigungsquote nach Ende der Förderung Förderzeitraum 1984–1986: Basis Förderfälle Förderzeitraum 1988–1990: Basis Personen	51%	57%	55%
Weiterbeschäftigungsquote im Bereich »Kunst/Kultur«	61%	*68%	66% (n = 2.063)
Weiterbeschäftigungsquote im Bereich »Soziale Dienstleistungen«	53%	59%	57% (n = 7.086)
Anteil der Geförderten, die im Jahr nach der Förderung mindestens 300 Tage in Beschäftigung waren	*47%	53%	51% (n = 16.270)
Anteil der Geförderten, die drei bis vier Jahre nach dem Ende der Maßnahme mindestens 90% Beschäftigungszeitanteile aufweisen	*33%	37%	36% (n = 11.485)

Erläuterung: Die Daten für den Zeitraum 1984–1986 wurden aus der Evaluierungsstudie von Lechner/Reiter (1988), die Daten für den Zeitraum 1988–1990 aus der Evaluierungsstudie von Lechner/Reiter/Riesenfelder (1994) entnommen. Interpolierte Werte sind mit \* gekennzeichnet

Wie aus obenstehender Aufstellung ersichtlich wird, haben insgesamt etwa 36 Prozent der im Rahmen der Aktion 8000 geförderten Personen einen dauerhaften Arbeitsplatz erlangt. Absolut gesehen handelt es sich dabei um etwa 11.500 nachhaltig geschaffene Arbeitsplätze. Legt

man dies auf einzelne Arbeitsfelder um, so kann man davon ausgehen, dass beispielsweise im Bereich »Kunst und Kultur« etwa 1.125 Personen<sup>43</sup> einen dauerhaften Arbeitsplatz erwerben konnten, bei den sozialen Dienstleistungen sind dies nahezu 4.500 Arbeitsplätze.

## 6.4 Erfolgsfaktoren bei nachhaltigen Projekten

Im Zuge der Recherchen zu erfolgreichen Projekten haben sich einige Vorhaben herauskristallisiert, die im Zeitraum der experimentellen Arbeitsmarktpolitik entstanden sind, verschiedene Entwicklungsphasen durchlaufen haben (bzw. zum Teil umstrukturiert wurden) und die derzeit immer noch als relevanter Player »am Markt« agieren. Für die Fallstudien wurden folgende Projekte ausgewählt:

- BAN Ökoservice, Sozialökonomische BetriebsgmbH (Re-Use-Shop, Geschirrverleih, Gartenservice, Räumung, Siedeln und Transport, Personalvermittlung) Vereinsgründung 1983, Graz.
- Klangfarbe Ges.m.b.H., Handel mit Musikinstrumenten, Vereinsgründung 1984, Wien.
- Verein MOHI Tirol, sozialintegrative Alltagsbegleitung für Menschen mit Behinderung, Vereinsgründung 1985, Innsbruck.
- Vier Pfoten – gemeinnützige Stiftung für Tierschutz, Vereinsgründung 1988, Wien.
- Verein WUK – Werkstätten- und Kulturhaus, Kulturzentrum und arbeitsmarktpolitische Bildungs- und Beratungseinrichtung, Vereinsgründung 1979, Wien.

Anhand der Entwicklung dieser Projekte lassen sich verschiedene typische Faktoren identifizieren, die für den erfolgreichen Fortbestand bis heute von Bedeutung waren.

Ausschlaggebender Faktor für die Gründung der in den Fallstudien analysierten Projekte war ein gesellschaftliches Anliegen, sei es die Arbeitsmarktintegration von Obdachlosen (BAN), das Öffentlich-Machen von Problemen von Menschen mit Behinderung (MOHI), das sozialpolitische Engagement für benachteiligte Jugendliche gepaart mit kulturpolitischem Engagement (WUK) oder das Engagement für den Tierschutz (Vier Pfoten). Im Fall des Projektes »Klangfarbe« war für die GründerInnen das zentrale Motiv die Bekämpfung der eigenen Arbeitslosigkeit, die gesellschaftspolitische Dimension bezog sich auf die Schaffung einer Angebotspalette von Produkten und Dienstleistungen, die nicht wie bei den Marktführern nur von Profitmaximierung bestimmt, sondern auf die Bedarfslage von MusikerInnen abgestellt war. In der Anfangsphase wurde das Handeln der AkteurInnen von deren Engagement bestimmt, betriebswirtschaftliche Überlegungen traten eher in den Hintergrund. Dies führte bei allen Projekten zu einem hohen Anteil an unbezahlter ehrenamtlicher Arbeit bis hin zu Tendenzen

---

<sup>43</sup> Berechnung: 36 Prozent der 3.126 Geförderten aus dem Bereich »Kunst/Kultur« weisen in einem langfristigen Beobachtungszeitraum (also drei bis vier Jahre nach der Förderung) noch mindestens 90 Prozent Beschäftigungszeitanteile auf.

der Selbstaussbeutung. In den Fallstudien wurde aber auch deutlich, dass es allen Projekten gelang, dieser Entwicklung durch Strukturierungs- und Professionalisierungsmaßnahmen Einhalt zu gebieten.

Damit sich die gesellschaftspolitischen Anliegen auch realisieren lassen, bedurfte es einer entsprechenden Positionierung am Markt oder in der gesellschaftspolitischen Arena. Im Fall des Wirtschaftsunternehmens im Bereich »Musikinstrumentenhandel und Musikinstrumentenservice« war dies die Besetzung einer Marktnische, bei der sich eine entsprechende Nachfrage abzeichnete. Letztlich zeigte sich dies von Beginn an in einer hohen KundInnenfrequenz. Bei sozialpolitisch orientierten Projekten (BAN, MOHI oder WUK) waren die Vernetzung mit anderen AkteurInnen aus der Szene und die Motivation der Betroffenen ein wichtiges Moment. Parallel dazu war eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere Medienarbeit und Kampagnen (Vier Pfoten, BAN, MOHI) und öffentliche Präsenz bei Förderstellen notwendig, um entsprechenden Druck aufbauen zu können. Je präsenter die Projekte in der öffentlichen Wahrnehmung wurden, umso weniger konnten deren Anliegen ignoriert werden und umso mehr mussten sich Fördergeber oder andere fachlich zuständige öffentliche Stellen mit den Forderungen der Projekte auseinandersetzen.

Aus den Schilderungen der Gründerpersonen wird deutlich, dass dabei auch ein positives Verhältnis zu den Förderstellen ein wichtiger Bestandsfaktor war. Auch wenn die Antragstellung auf Förderungen mitunter als bürokratisch empfunden wurde, so wurde das Entgegenkommen der Förderstellen, vor allem der AMV, immer wieder positiv erwähnt, wenn es bei Problemkonstellationen um kreative Lösungen im Rahmen der Vorschriften und Richtlinien ging. Beispielsweise im Fall der BAN, bei der in der Anfangsphase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik die Förderverträge nicht der Projektrealität entsprachen und zu Finanzierungsproblemen führten, oder beim WUK, wo die Projektkonstruktion so komplex war, dass sie mit bestehenden Richtlinien nicht kompatibel war. Hier gab es von den betreffenden Behörden eine hohe Bereitschaft, konstruktiv nach Lösungen zu suchen.

In den Fallstudien wurde auch deutlich, dass von Seiten der Projekte das mit der AMV vereinbarte Modell der Anschubfinanzierung nicht immer eingehalten werden konnte und eine längere Anlauffinanzierung erforderlich war. Diesbezüglich konnte zumeist nur sehr begrenzt auf das Entgegenkommen der Förderstellen gezählt werden. In diesen Fällen wurde dann Seitens der AMV/ des AMS insofern Druck ausgeübt, als die Fördersummen in den Folgejahren reduziert wurden und die Projekte dadurch gezwungen waren, weitere Finanzierungsquellen zu erschließen.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor waren die Professionalisierungsschritte der einzelnen Projekte: entweder durch organisationsinterne Umstrukturierungen, Veränderungen in den Entscheidungsstrukturen, personelle Reorganisation, strategische Neuorientierungen oder Erweiterung der Geschäftsbasis.

Festzustellen war ein Wandel von basisdemokratischen Entscheidungsstrukturen zu hierarchisch aufgebauten Strukturen oder mehrdimensionalen Organisationsstrukturen im Sinne einer Matrixorganisation.

Die Reorganisation ging oft Hand in Hand mit Neubesetzungen der Schlüsselpositionen. In der BAN wurden beispielsweise neben den sozialarbeiterischen Fachkräften – die früher die zentrale Berufsgruppe in Schlüsselpositionen waren – auch betriebswirtschaftliche und juristische Fachkräfte in Leitungspositionen beschäftigt. Im MOHI wiederum erfolgte auf Ebene der ProjektmitarbeiterInnen ein Umstieg von der Laienhilfe auf einen professionellen Fachdienst in der Betreuung.

Die zentrale Herausforderung bei allen Projekten lag darin, die Entwicklung der Organisation laufend zu reflektieren und rechtzeitig zu erkennen, welche Veränderungen erforderlich waren.

Bei allen fünf Fallstudien waren im Zuge der Organisationsentwicklung eine deutliche Expansion des ursprünglichen Projektes sowie eine Weiterentwicklung hin zu einer professionellen Einrichtung mit ausdifferenzierter Organisationsstruktur festzustellen:

- BAN: Das Anfangsprojekt mit 15 Arbeitsplätzen zum Unternehmen mit 130 MitarbeiterInnen.
- Klangfarbe: von drei geförderten Arbeitsplätzen zu einem Unternehmen mit 60 MitarbeiterInnen.
- MOHI: von fünf geförderten Personen zu 100 angestellten und einigen freien MitarbeiterInnen.
- Vier Pfoten: von einer geförderten Schlüsselperson und 16 ehrenamtlich arbeitenden GründerInnen zu 100 angestellten MitarbeiterInnen in Österreich und 350 MitarbeiterInnen in anderen Ländern.
- WUK: vom WUK-Jugendprojekt mit zwölf Schlüsselkräften zum Träger von zwölf Projekten mit 130 MitarbeiterInnen.

# BAN Sozialökonomische BetriebsgmbH



## BAN Sozialökonomische BetriebsgmbH

Die BAN Sozialökonomische BetriebsgmbH wurde 1983 gegründet und ist ein soziales Integrationsunternehmen, das langzeitbeschäftigungslose sowie sozial benachteiligte Menschen beschäftigt, um die Vermittlung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Wiederverwertung (Recycling) und Wiederverwendung (Re-Use), Räumungen, Siedeln und Transporte sowie Geschirrerleih und Gartenservice stellen die Kernbereiche des Unternehmens dar. Mittlerweile ist die BAN eine Beschäftigungsgesellschaft.

Website: [www.ban.at](http://www.ban.at)

Die Idee, obdachlose Personen durch die Kombination von Schulung und Beschäftigung sowie entsprechender sozialpädagogischer Unterstützung und Beratung in den Arbeitsmarkt zu (re-) integrieren, ging vom Gründer der BAN, Heimo Leberl, aus. Die Gründungs idee fiel in die Zeit vor der Novellierung des AMFG 1983, und zu diesem Zeitpunkt fehlte es noch an entsprechenden Instrumenten. Aufgrund der Vorgespräche mit den relevanten Behörden sowie Beratungen wurde vorweg ein Selbstverwalteter Betrieb (Betriebsgründungskonzept inkl. Marktanalyse) gegründet, mit dem Abstrich, dass so keine Schulungen angeboten werden konnten. Nach der Vertragsunterzeichnung wurde ein Mietvertrag abgeschlossen, aber bereits nach vier Monaten war klar, dass die Vertragsauflagen nicht erfüllt werden konnten, aufgrund eines gestaffelten Mietvertrags jedoch der Großteil der Fördergelder bereits ausgegeben war. Gemeinsam mit dem Ministerium und der Arbeitsmarktverwaltung wurde dann die Projektstruktur geändert und so in weiterer Folge einer der ersten Sozialökonomischen Betriebe in Österreich gegründet.

Gerade zu Beginn waren viel Skepsis und auch Unwissenheit bei verschiedenen Einrichtungen zu beobachten: Etwa die Wirtschaftskammer, die Konkurrenz für ihre Mitgliedsbetriebe befürchtete, das Gewerbeamt im Hinblick auf einen Gewerbeschein für Sozialprojekte oder das Finanzamt in Bezug auf eine Buchhaltung ohne Umsatzsteuer. Hier wurde versucht, dies sowohl durch aufklärende Gespräche als auch durch öffentlichen Druck zu lösen: »Ich habe immer angeboten, innerhalb der nächsten Woche eine Pressekonferenz zu machen mit dem Motto: ›Die BAN muss aufhören, weil ...‹.«<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Interview im Juli 2015 mit Heimo Leberl, dem Gründer der BAN.

Generell waren vor allem zu Beginn die Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit zentrale Faktoren für den Erfolg der BAN, da so die Unterstützung durch relevante Akteure erreicht werden konnte, aber auch der Rückhalt in der Bevölkerung gegeben war.

Die ersten zehn Jahre der BAN können durchaus als Pionierphase bezeichnet werden und ab den 1990er-Jahren waren laufend weitere Professionalisierungsschritte zu beobachten. Dies lässt sich auch auf die Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung und die Erstellung der SÖB-Richtlinie zurückführen. Die Geschäftsführung der BAN machte die Erfahrungen, dass die Regeln und Zielvorgaben des AMS teilweise zu eng waren und ein unternehmerisches Handeln erschwerten. Dies war der wesentliche Grund für die Entscheidung, in das Modell der Beschäftigungsgesellschaften des AMS Steiermark zu wechseln.

Aber nicht nur die geänderten Richtlinien, auch das ständige Wachstum, die Auseinandersetzung mit dem Gütesiegel für Soziale Integrationsbetriebe und die Kürzung der Fördermittel haben eine laufende Professionalisierung vorangetrieben. So war die BAN zu Beginn sehr basisdemokratisch geprägt, mit dem Wachstum des Unternehmens stieg aber das Bewusstsein, dass entsprechende Hierarchieebenen einzuführen sind, und diese wurden in weiterer Folge mit Schlüsselkräften besetzt, die verschiedenste Fachqualifikationen (z.B. betriebswirtschaftliche oder juristische Qualifikationen) aufwiesen. Die Wichtigkeit des Zusammenbringens von betriebswirtschaftlichen und sozialarbeiterischen Aspekten wurde dabei von Beginn an als wesentliche Faktoren für den Erfolg der BAN gesehen.

Die steigende Zahl an Beschäftigten und Geschäftsfeldern war im Jahr 2003 Anlass für eine komplette Umstrukturierung der BAN. Der ursprüngliche Verein blieb als Dachverband – allerdings mit neuen Vorstandsmitgliedern – bestehen und hat eine GmbH gegründet. Im Jahr 2014 erfolgte dann die Fusionierung der BAN und des Ökoservice. Bemerkenswert ist, dass das Ökoservice eigentlich einen der Kernarbeitsbereiche der ursprünglichen BAN darstellte und im Zuge der Neustrukturierungen (2003) ausgegliedert wurde. BAN und die Arge Abfallvermeidung sind die Dachvereine, die die GmbH halten. Der Geschäftsführer beschreibt das derzeitige Unternehmen folgendermaßen: *»BAN-Ökoservice ist jetzt also ein großes Unternehmen mit etwa hundertdreißig Leuten. Wir haben die Ebene ›Geschäftsführung – Betriebsleitung‹, dann sind die Abteilungen, so wie sie jetzt aufgestellt sind im Wesentlichen die wirtschaftlichen Abteilungen auf der einen Seite. Das kann jetzt sein Räumung, Recycling oder Verkauf Second Hand oder Gründienstleistungen. Auf der gleichen Ebene wie in einer Art Matrixorganisation die Personalentwicklung und sozialpädagogische Begleitung, die ebenfalls als Abteilung geführt wird. Mit den Transitkräften greifen diese beiden Ebenen ein Stück weit ineinander.«*

Erschwert hat sich im Zuge der Wirtschaftskrise die Vermittlung von Transitarbeitskräften, so insbesondere für Geringqualifizierte. Gerade im Zuge der Vermittlung bestehen enge Kooperationen mit Wirtschaftsbetrieben, aber auch im wirtschaftlichen Bereich, hier z.B. direkte Aufträge von diesen oder Personalbereitstellungen etc.: *»Wir sehen uns als sozialwirtschaftlichen Sektor und nicht abgrenzend zur Wirtschaft, sondern als Teil mit einem besonderen Auftrag, der aus unserer Sicht absolute Zukunftsperspektive hat,«* hält der Geschäftsführer in diesem Zusammenhang fest.

Ein positiver Effekt der stattgefundenen Professionalisierung ist, dass so auch die Eigenerwirtschaftungsquote gestiegen ist, die derzeit bei etwa 50 Prozent liegt. Trotz der Veränderungen und Umstrukturierungen ist die Grundidee der BAN, ökologische Dienstleistungen in Verbindung mit sozialer Integration anzubieten, nach wie vor aktuell, geändert haben sich nur die Leistungen und die Angebotspalette. Diese Anpassung an den Markt sowie das Aufspüren von Nischen, so etwa das Geschirrservice, sind auch für die Zukunft wichtig. Dies ist jedoch im Rahmen des Modells der Beschäftigungsgesellschaft aufgrund größerer unternehmerischer Freiheiten einfacher zu bewerkstelligen als etwa in einem klassischen SÖB: *»Wenn ich mal sag' – vom Sozialprojekt zum doch professionellen Unternehmen. Eine Entwicklung ist sicher, dass wir größer und professioneller geworden sind. Auch von der Basisdemokratie zu einer klaren Struktur, ohne den Werte- und Unternehmenskulturansatz über Bord zu werfen.«*

# Verein Klangfarbe – Verein zur Förderung junger Musiker



## Selbstverwaltet statt Arbeitslos: Von der Marktlücke zum größten Musikgeschäft Österreichs

Im Jahr 1984 wurde der »Verein Klangfarbe – Verein zur Förderung junger Musiker«, ein selbstverwaltetes Dienstleistungs- und Produktionsunternehmen, gegründet. Website: [www.klangfarbe.com](http://www.klangfarbe.com)

Produktinnovationen und die nachgefragte ›Individualisierung‹ elektrischer Musikinstrumente wurden vom österreichischen Markt in den 1980er-Jahren so gut wie nicht abgedeckt. »Die Auswahl der angebotenen Waren und Dienstleistungen sowie das Beratungsniveau waren im Gegensatz zum benachbarten Ausland eher dürftig, und das bei horrend überhöhten Preisen. Verursacht wurde dies durch eine Quasi-Monopolsituation einiger weniger Händler, die als Platzhirsche in Wien nahezu konkurrenzlos den Markt beherrschen konnten. Verkauft wurde nur eine eingeschränkte Produktpalette, die den meisten Gewinn versprach und auf deren Vermarktung somit auch eine einseitige, marktschreierische Beratung ausgerichtet war. Von objektiven, den Konsumenten dienenden Auswahlkriterien war man weit entfernt.«<sup>45</sup>

Die drei Gründungsmitglieder, selbst Musiker und von Arbeitslosigkeit betroffen, wollten diese Lücke füllen und sahen in ihrem Konzept weniger eine Konkurrenz zu bestehenden Musikinstrumentenhäusern, sondern vielmehr eine Abdeckung einer Nische, welche »(...) innovative Impulse nach Österreich«<sup>46</sup> bringt. Mangels Eigenkapital wurde beim damaligen Bundesministerium für soziale Verwaltung ein Ansuchen auf Gewährung einer Beihilfe aus Mitteln der Arbeitsmarktförderung für die »Errichtung eines auf Gitarren, elektronische Musikinstrumente und Tonanlagen spezialisierten Reparatur- und Handelsbetriebes« gestellt.

Die Antragsstellung wurde von einem Gründungsberater der ÖSB begleitet und Ende des Jahres 1984 vom Bundesministerium für soziale Verwaltung positiv beschieden. Das Landesarbeitsamt Wien wurde angewiesen, entsprechende Verträge über die Beihilfengewährung auszuarbeiten. Konkret wurde ein Darlehen zur Finanzierung des Warenlagers genehmigt sowie

<sup>45</sup> [www.klangfarbe.com/geschichte.php](http://www.klangfarbe.com/geschichte.php).

<sup>46</sup> Förderansuchen vom 24.8.1984.

ein Zuschuss für die Schaffung von drei Arbeitsplätzen. Der Verein verpflichtete sich, im Laufe von drei Monaten einen Beschäftigungsstand von drei ArbeitnehmerInnen zu erreichen und diesen auf die Dauer von drei Jahren aufrechtzuerhalten, was bald übertroffen wurde. Anfang 1988 wurden bereits fünf MitarbeiterInnen beschäftigt und zwei Lehrlinge ausgebildet: *»Wenn nicht damals vom Sozialministerium und vom Arbeitsamt und von allen eine hohe Flexibilität gewesen wäre, dann wären alle diese Projekte nicht gelaufen. Die Leute haben sich weit über das beamtenmäßige hinausgehängt, was heutzutage sicher keiner mehr macht, weil zu viel Angst herrscht. Das war auch die Zeit, wo die Leute einfach engagiert waren.«*<sup>47</sup>

Das Risiko lohnte sich. Sehr gute KundInnenfrequenz und positive Umsatzentwicklung begleiteten das Unternehmen von Beginn an. Dies war auch maßgeblich geprägt durch die guten Kontakte zur Musikszene: *»Wir sind ja selber aus der Szene gekommen, das war ja zum Teil auch unser Marketingslogan: ›Aus der Szene, für die Szene! Es arbeitet ja hier keiner, der nicht irgendwie Musik gemacht hat oder zumindest mit der Szene was zu tun hat.«*

Der Aufstieg war aber auch mit Herausforderungen verbunden. Einerseits wuchs der Bedarf an Kapital zur Finanzierung dieses Wachstums stetig und andererseits bedeutete dies auch eine starke Arbeitsbelastung: *»Wir als Selbstverwalteter Betrieb, und das war in diesen Zeiten klar, liefen Gefahr in die Selbstausschöpfung zu laufen. Natürlich bei Unterkapitalisierung – wo soll man das Geld hernehmen? Das heißt, man hackelt Tag und Nacht.«*

1989 folgten schließlich Konsolidierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen und der als Verein bestehende Handelsbetrieb wurde in eine GmbH übergeführt, deren Eigenmittelanteil aufgestockt wurde. Ab dem Jahr 2000 folgten nächste Umstrukturierungsschritte, indem Teile der Firma an MitarbeiterInnen verkauft wurden, und so gliedert sich die Klangfarbe heute in vier Bereiche: E-Guitars, Acoustics, Sound & Light, Studio & Keyboards. Das gesamte Unternehmen macht heute rund 18 Millionen Euro Umsatz und beschäftigt rund 60 MitarbeiterInnen. *»Ich bin der Meinung, damals unter Dallinger, dass damit der Staat Österreich das beste Geschäft gemacht hat, was er jemals machen hat können. Das ›Batzk, was da investiert worden ist, hat dazu geführt, dass wir dreißig Jahre existieren und mittlerweile sechzig Angestellte sind.«*

Im Jahr 2010 erfolgte die Übersiedlung aus den alten Gemäuern am Einsiedlerplatz (siehe Werbesujet), die 1984 in Eigenleistung mit FreundInnen renoviert wurden, ins Gasometer, im 11. Wiener Gemeindebezirk.

---

47 Interview September 2015 mit Rudolf Schauer – Gründungsmitglied und Christian Hayduck – Geschäftsführer Klangfarbe – Musikinstrumente und tontechnische Geräte Handelsgesellschaft m.b.H.

## MOHI – Tirol gemeinnützige GmbH



Blockade der Hofburg im Jahr 1981 im Zuge des Festaktes der Bundesregierung in der Wiener Hofburg zum »Jahr der Behinderten« (Foto entnommen der Website des Vereins Selbstbestimmt Leben Österreich: [www.slioe.at](http://www.slioe.at))

### Von der »Initiativgruppe von Behinderten und Nichtbehinderten« zum Fachdienst »MOHI Tirol gemeinnützige GmbH«

Bereits Ende 1976/Anfang 1977 entstand die »Initiativgruppe von Behinderten und Nichtbehinderten« in Innsbruck. Die Geschichte der Selbsthilfegruppe war lange Jahre geprägt durch den Versuch, die Probleme behinderter Personen öffentlich zu machen (u.a. Demonstrationen für Barrierefreiheit) und »(...) aus der Kultur des Schweigens über dieses Thema herauszutreten. Verbunden war dies immer auch mit

sehr konkreten Forderungen zur Verbesserung der Lebenssituation von den behinderten Mitbürgern.«<sup>48</sup>

Website: MOHI Tirol: [www.mohi-tirol.at](http://www.mohi-tirol.at)

Website: Verein Selbstbestimmt Leben Österreich: [www.slioe.at](http://www.slioe.at)

Anfang der 1980er-Jahre begann die Initiativgruppe mit VertreterInnen der Stadt Innsbruck um den Ausbau von ambulanten Diensten, also um Alternativen zu zur damaligen Zeit oft unvermeidlichen Einweisung in ein Pflegeheim, zu verhandeln. Nachdem weder Stadt Innsbruck noch Land Tirol der Forderung nach Einrichtung ambulanter Dienste für Menschen mit Beeinträchtigungen nachgekommen sind, wurde im Frühjahr 1985 der »Mobile Hilfsdienst Innsbruck« gegründet. Am Beginn stand die Unterstützung und Hilfestellung zu Hause für Personen aus dem Umkreis der Selbsthilfegruppe, die in Gefahr waren ins Heim zu kommen.

*»Die Gründung des MOHI ist schon aus einer sehr großen »Not« heraus (es gab keine passenden mobilen Angebote für Menschen mit Behinderung) und aus einer Grundhaltung von engagierten Menschen mit Behinderung ausgegangen, die gesagt haben, sie wollen Wahlfreiheit. Was heute in der UN-Konvention so ein gängiges Wort ist, war damals noch ziemlich unbekannt und unkonventionell (...). Es gab die Forderung nach Strukturen, sich die Assistenz selber organisieren*

<sup>48</sup> MOHI Innsbruck (1986) sowie Initiativgruppe Innsbruck und Initiativgruppe von Behinderten und Nichtbehinderten.

zu können. Ganz stark gegen diese klassischen Heim- und stationären Strukturen im Sinne der individuellen Unterstützung für Menschen mit Behinderung.«<sup>49</sup>

Finanziert wurde der Start der Arbeit resp. das erste hauptamtliche Personal (eine Leiterin bzw. Koordinatorin und zwei Pflege- / Betreuungspersonen) mit Hilfe der Aktion 8000.

Die Nachfrage nach ambulanter Unterstützung war groß. Im Oktober 1986 nahmen bereits 100 Personen die Hilfsdienste des MOHI in Anspruch. Das hauptamtliche Personal, finanziert aus Mitteln der Aktion 8000, wurde auf fünf Personen aufgestockt (zwei Koordinatorinnen, zwei Pflege- / Betreuungspersonen, 1 Sekretärin). Dazu kamen ein Zivildienstler und ca. 90 LaienhelferInnen.<sup>50</sup> Rückblickend zur Bedeutung der Aktion 8000 meint der heutige Geschäftsführer von MOHI: *»Im Grunde ist mit dieser Finanzierung des Sozialministeriums gelungen, dass die Arbeit einfach mal gestartet werden hat können. Es war für die Startgeschichte schon etwas sehr wesentliches, weil es so viel leichter war aufzuzeigen, wie es funktioniert und was es für einen Bedarf gibt. So würde ich das jetzt bewerten. Man hat so gesehen der öffentlichen Hand einen wesentlich höheren Druck machen können, weil innerhalb kürzester Zeit knapp hundert Klienten da waren, die eine Unterstützung brauchten.«*

Die relativ hohe Zahl der sogenannten LaienhelferInnen entsprach einem Grundprinzip der Arbeitsweise des MOHI: *»Wir arbeiten nach dem Prinzip der nicht-professionellen Hilfe, das heißt die Betreuung geschieht durch Laienhelfer/innen, wobei die behinderte oder pflegebedürftige Person Experte in eigener Sache ist und im Wesentlichen die Helferanleitung übernimmt [...] Denn: Personen, die dauerhaft auf Pflege und Hilfe angewiesen sind, wissen selber am besten Bescheid über eigene Bedürfnisse und Erfordernisse ihrer besonderen Situation, sie sind deshalb auch selbst am besten in der Lage, ihre Helfer/innen in die erforderliche Hilfestellung einzuweisen und können somit auf Fachpersonal verzichten.«<sup>51</sup> Im Laufe der Jahre kam es zu einer zusehenden Abkehr vom Prinzip der Laienhilfe, was eine wesentliche Zäsur in der Vereinsentwicklung bedeutete: *»Diese Geschichte hat sich gravierend gewandelt. In den neunzehnfünfundachtziger bis neunziger Jahren hat sich gezeigt, dadurch dass es kaum mobile Strukturen gegeben hat, dass Menschen mit unterschiedlichsten Beeinträchtigungen Unterstützung gebraucht haben. Da sind dann sehr schnell Menschen mit psychischen Erkrankungen oder Menschen mit Suchterkrankungen dazugekommen. Ein spezielles Angebot das sich innerhalb des MOHI dann entwickelt hat, war für Menschen mit HIV bzw. an AIDS erkrankten Personen. Da hat man sehr schnell gesehen, dass das Grundprinzip der Laienhilfe in der Theorie für Menschen mit Anleitungskompetenz und Menschen mit rein körperlichen Behinderungen durchaus ein nachvollziehbares Grundprinzip ist, aber in dem Moment wo eine andere Problematik oder Mehrfachbehinderungen hinzukommen, da braucht es einfach andere Unterstützungsstrukturen und Fachpersonal.«**

49 Interview mit dem derzeitigen Geschäftsführer des MOHI Tirol Ludwig Plangger im Oktober 2015. Wir danken auch dem Mitgründer des Mobilen Hilfsdienstes Innsbruck und jetzigen Obmann von »Selbstbestimmt leben – Innsbruck«, Volker Schönwiese, für seine Unterstützung.

50 Vgl. MOHI Innsbruck 1986.

51 MOHI Innsbruck 1986.

Der Umstieg von der Laienhilfe, Personen die stundenweise über Werkverträge und Freie Dienstverträge beschäftigt waren, zum professionellen Fachdienst erfolgte sukzessive und seit einigen Jahren ist eine berufsspezifische Ausbildung Voraussetzung für ein Anstellungsverhältnis. Aktuell sind im MOHI Tirol, bundeslandweit, gut 100 angestellte MitarbeiterInnen beschäftigt.

Mit dieser Entwicklung hin zum Fachdienst, kam es Mitte der 1990er-Jahre auch zur Gründung der Initiative »Selbstbestimmt leben – Innsbruck« (SLI). Innerhalb der SLI wurde/wird die Ursprungsidee – also die Anleitungskompetenz der Betroffenen als Ausgangspunkt der Arbeit – weiter verfolgt, so dass es innerhalb des MOHI eine Differenzierung gab: »KlientInnen mit Anleitungskompetenz, die auf das Dienstleistungsangebot der SLI zurückgreifen können, und KlientInnen, die eine umfassendere und breitere Unterstützungsstruktur benötigen.« Im Jahr 2003 löste sich die SLI aus dem MOHI heraus und wird seitdem als eigenständiger Verein geführt.<sup>52</sup>

Geändert hat sich nicht zuletzt auch die Finanzierung des MOHI. Bereits Ende 1986 stellte sich die Frage nach der Möglichkeit der Aufrechterhaltung einer Finanzierung über Subventionen. 1987 reduzierte das Sozialministerium – im Sinne der intendierten Anschubfinanzierung – den finanziellen Beitrag: »Für das Jahr 1987 ist das Sozialministerium nur mehr zur Abdeckung von 50 Prozent der Personalkosten bereit. Das heißt konkret: Für 1987 müssen 50 Prozent der Personalkosten vom Land Tirol und von der Stadt Innsbruck neu aufgebracht werden.« Befürchtet wurde, in eine »marktwirtschaftliche Position getrieben (zu) werden«.

Seit 2013 ist MOHI Tirol eine gemeinnützige GmbH. Heute finanziert sich die Einrichtung ausschließlich über die erbrachten Stundenleistungen entsprechend den Bestimmungen des Tiroler Rehabilitationsgesetzes.<sup>53</sup> Insgesamt werden derzeit jährlich ca. 75.000 Leistungsstunden mit dem Land Tirol abgerechnet.

52 Seit 2001 besteht die Initiative Selbstbestimmt Leben auch österreichweit als Verein mit dem Ziel der Durchsetzung der BürgerInnenrechte und der Gleichstellung behinderter Menschen, vgl. [www.slioe.at](http://www.slioe.at).

53 Verweise: MOHI Innsbruck (1986): Bericht Nr. 3. über den Mobilen Hilfsdienst Innsbruck. Initiativgruppe Innsbruck: Isolation ist nicht Schicksal. Erschienen in: Forster, Rudolf/Schönwiese, Volker (Hrsg.): Behindertenalltag – wie man behindert wird. Jugend und Volk, Wien 1982, Seite 333–376, bidok – Volltextbibliothek: Wiederveröffentlichung im Internet, Stand: 10.2.2016. Initiativgruppe von Behinderten und Nichtbehinderten, Innsbruck: Befreiungsversuche und Selbstorganisation. Erschienen in: Forster, Rudolf/Schönwiese, Volker (Hrsg.): Behindertenalltag – wie man behindert wird, Jugend und Volk, Wien 1982, Seite 377–390, bidok – Volltextbibliothek: Wiederveröffentlichung im Internet, Stand: 10.2.2016. Beitrag ORF-Inlandsreport 1986 über die Situation von ambulanten Diensten, »Behinderte: Daheim statt Heim?«: [www.youtube.com/watch?v=EPI80RSvbm](http://www.youtube.com/watch?v=EPI80RSvbm). ORF Inlandsreport 1987, Beitrag über Mobile Hilfsdienste für behinderte Menschen in Österreich, Finanzierungsprobleme und die Forderung nach einem bedarfsgerechten Pflegegeld: [www.youtube.com/watch?v=UAWj-UYhcqg](http://www.youtube.com/watch?v=UAWj-UYhcqg).

## Vier Pfoten



### Aktion 8000 als Anschub zur Professionalisierung

Vier Pfoten ist eine international tätige Tierschutzorganisation mit Hauptsitz in Wien. Im Jahr 1988 als Verein von einer Gruppe von Menschen gegründet, die sich für Anliegen im Tierschutz eingesetzt haben, basiert Vier Pfoten in Österreich heute auf zwei Stiftungen,<sup>54</sup> betreibt eigenständige Büros in zwölf Ländern auf vier Kontinenten und setzt Projekte in ca. 20 Ländern auf fünf Kontinenten um. Website: [www.vier-pfoten.at](http://www.vier-pfoten.at)

Ende der 1980er-Jahre hat der Vereinsgründer und heutige Stiftungsvorsitzende und Geschäftsführer von Vier Pfoten International, Heli Dugler, eine Gruppe engagierter Menschen um sich gesammelt. Die ersten Aktionen machten auf das Leid der Tiere auf Pelztierfarmen aufmerksam, derer es damals noch rund 60 in Österreich gab, erzielten breite öffentliche Aufmerksamkeit und führten Ende der 1990er-Jahre letztlich auch zu einem gesetzlichen Verbot von Pelztierfarmen in Österreich.

Von den ersten Schritten Ende der 1980er-Jahre (Anmietung eines ersten Vereinsbüros in Wien, erste professionelle Fundraising-Aktivitäten) bis zu einer international etablierten Organisation folgten zahlreiche Entwicklungsphasen: »*Wir stellen hin und wieder mal komplett auf Null und hinterfragen alles was wir tun und schauen dann, ob wir das Richtige tun, ob wir es von Haus aus richtig tun oder was sich ändern muss, dass wir wieder in das richtige Fahrwasser kommen.*«<sup>55</sup> Mitte der 1990er-Jahre erfolgten erste umfassende Professionalisierungsmaßnahmen in Richtung Etablierung von Strukturen für die Gesamtorganisation, Personalmanagement etc. Letzteres nicht zuletzt geprägt durch die internationale Ausweitung – im Jahr 1994 wurde Vier Pfoten Deutschland gegründet und weitere internationale Projektstandorte folgten. Im Jahr 2003 kam es zur Gründung von Vier Pfoten International und unmittelbar darauf zu einem neuen Organisationsentwicklungsprozess der im Jahr 2006 in einer Umstrukturierung mündete, in welcher bestehende Länderstrukturen operativ neu strukturiert wurden und eine

54 1998: Gründung Vier Pfoten – Stiftung für Tierschutz, 2003: Gründung Vier Pfoten International.

55 Interview im Oktober 2015 mit Josef Pfabigan (Mitglied des Stiftungsvorstandes) und Margit Doppelhofer (Director of Organizational Development).

Geschäftsführung in Wien für sämtliche Länder und sämtliche Projekte implementiert wurde. Der bislang letzte große Schnitt erfolgte in den Jahren 2011/2012, wo erneut *»(...) alles hinterfragt, alles auf Null gestellt«* wurde und eine neue Balance zwischen internationaler Linie und nationalen Agenden gefunden wurde.

Die Aktivitäten und Aktionen der Anfangszeit basierten dabei auf privatem Geld und privatem Risiko: *»Uns war es damals ein persönliches Anliegen und wir haben gesehen, dass es sehr viele Leute gibt, denen das ebenfalls ein Anliegen ist. (...) Es war eine spannende Zeit, und wir waren der Meinung, es zahlt sich aus zu professionalisieren.«*

Mit Hilfe der Aktion 8000 konnte eine erste Anstellung im Verein realisiert werden – eine Mitarbeiterin im Office-Bereich, die organisieren konnte, die Kommunikation lenkte und *»(...) alles ein bisschen zusammenhielt«*. Weitere Anstellungen mit Hilfe von Fördermaßnahmen der Aktion 8000 folgten. Heute beschäftigt Vier Pfoten an mehreren Standorten in Österreich an die 100 MitarbeiterInnen und weltweit etwa 350 MitarbeiterInnen. Die Arbeit von Vier Pfoten wird weitestgehend auf Basis von Spenden finanziert.<sup>56</sup>

Die Aktion 8000 als Anschubfinanzierung hat damals grundsätzlich *»schon sehr vieles erleichtert«*. Möglichkeiten eines JungakademikerInnentrainings, Weiterbildungsförderungen für MitarbeiterInnen und für BerufseinsteigerInnen jeden Alters sind Punkte, wo sich die Organisation aus heutiger Sicht mehr Unterstützung wünscht. Ebenso wie spezielle Förderprogramme und Fördermaßnahmen für den Dritten Sektor (Gemeinnütziger Sektor) generell als wünschenswert erachtet werden.

---

<sup>56</sup> Vgl. z.B. Jahresbericht 2014, [www.vier-pfoten.at/service/downloads/jahresbericht](http://www.vier-pfoten.at/service/downloads/jahresbericht).

# WUK – Verein zur Schaffung offener Kultur- und Werkstättenhäuser



## WUK – Verein zur Schaffung offener Kultur- und Werkstättenhäuser: WUK-Jugendprojekt

Innovatives Projektlabor für öffentliche Maßnahmenträger

Website: [www.wuk.at](http://www.wuk.at)

Der Verein »WUK – Verein zur Schaffung offener Kultur- und Werkstättenhäuser« wurde im Jahr 1979 vorerst zur Schaffung, später zur Organisation des soziokulturellen Zentrums »WUK« gegründet. Impulsgebend waren die Ideen und Forderungen der 1970er-Jahre nach Verwirklichung eines alle Lebensbereiche umfassenden Kulturbegriffes. Im Jahr 1981 wurde dem Verein seitens der Gemeinde Wien eine ehemalige Lokomotivfabrik aus der Gründerzeit zur provisorischen Nutzung überlassen. Darauf folgte die erste Subventionszusage der Gemeinde in Höhe von einer Million Schilling.

Das WUK hat sich mittlerweile zur Heimstätte für einen vier Sparten (Musik, Performance/Tanz/Theater, Kinderkultur, Bildende Kunst) umfassenden Kulturbetrieb sowie rund 150 autonom organisierte Gruppen und Einzelinitiativen entwickelt. Darüber hinaus ist das WUK Träger von zwölf arbeitsmarktpolitischen Bildungs- und Beratungseinrichtungen. Das erste geförderte Ausbildungsprojekt war das WUK-Jugendprojekt (1983–2005).

Die Entstehungsfaktoren des WUK als arbeitsmarktpolitischer Trägerverein waren zum einen das sozialpolitische Engagement des Vereins gepaart mit einem Eigenbedarf an Arbeitskräften für die Renovierung der arg in Mitleidenschaft gezogenen Räumlichkeiten in der ehemaligen Lokomotivfabrik. Daraus entstand die Idee, angesichts des hohen Renovierungsaufwandes die Arbeiten mit arbeitslosen Jugendlichen im damaligen WUK-Jugendprojekt durchzuführen. Im Jahr 1983 entstand das durch die Aktion 8000 geförderte WUK-Jugendprojekt, in dem benachteiligten Jugendlichen eine Ausbildung als MalerIn, MaurerIn und TischlerIn angeboten wurde. Ausbildung wurde aber nicht als klassische Qualifizierung im Sinne einer unmittelbaren Verwertungslogik des Gelernten verstanden, sondern als Vermittlung von Werten wie soziale und ökonomische Gerechtigkeit, kulturelle Vielfalt und ökologische Sensibilität. Als Ableger entstand 1986 das WUK-Schönbrunnprojekt mit dem Schwerpunkt »MalerInnenausbildung«.

Das Ende des WUK-Jugendprojektes 2005 war Ergebnis der Ausschreibung der weiteren Projektbeauftragung: Im Vergabeverfahren setzte sich eine private Baufirma als Billigstbieter mit einem Dumpingangebot durch, die mangels entsprechender Kompetenzen *»(...) das Projekt innerhalb kurzer Zeit in den Abgrund geritten hat«*.

Der Kreativität und Innovationsfreude des WUK hat dies keinen Abbruch getan. Eine Schwerpunktzielgruppe des WUK als Trägerverein waren auch im weiteren Verlauf Jugendliche, insbesondere jene, mit »Schwierigkeiten, den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden«. Das WUK zeichnet sich dadurch aus, dass es für spezifische Gruppen von Jugendlichen, die im Brennpunkt der arbeitsmarktpolitischen Aufmerksamkeit standen, immer wieder innovative Pilotprojekte entwickelt und umgesetzt hat, die für die weitere Entwicklung der Angebotsschiene des jeweiligen Finanzierungsträgers zukunftsweisend waren. Beispiele dafür sind etwa »WUK Monopoli« (1988–2015), eine Beratungseinrichtung für Jugendliche im Zusammenhang mit der Suche nach einem Ausbildungs- und Arbeitsplatz. Anderes Beispiel: factor.i (2002–2013), ein Informationszentrum für benachteiligte und behinderte junge Menschen am Übergang »Schule – Beruf«. Aus diesem Projekt sind in weiterer Folge Projekte wie WUK »faktor.i«, »WUK CoachingPlus« und die Koordinationsstelle »Jugend – Bildung – Beschäftigung« hervorgegangen: *»Daran sieht man auch sehr schön, dass insgesamt WUK Bildung und Beratung auch immer wieder bemüht war, innovative Lösungen dort anzubieten, wo auch bestimmte Nischen bespielt werden können. Ich glaube, dass wir nicht der Player am Markt sind, der die großen Flächenprojekte abwickelt, sondern wir versuchen eben dort, wo es einen Bedarf gibt, relativ rasch Angebote machen zu können.«* [Interview Christoph Trauner, WUK]

Bei dieser Strategie ging es auch immer wieder darum, das Zielgruppenspektrum entsprechend dem Bedarf zu modifizieren bzw. zu öffnen. Aktuelle Beispiele dafür sind etwa ein Projekt für Menschen mit Autismus oder das WUK als Träger eines Selbstvertretungszentrums für Menschen mit Lernschwierigkeiten. Derzeit brisant ist der Unterstützungsbedarf für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. An der Entwicklung des Projektportfolios des Bereiches Bildung und Beratung und den Projektgeschichten wird deutlich, dass dem WUK die Rolle eines innovativen Projektlabors zukommt, das auf aktuelle Förderschwerpunkte oder Zielgruppenfokussierungen von Fördergebern, so insbesondere AMS und Sozialministeriumservice, flexibel und rasch reagiert. Für die Entwicklungsarbeit wird das WUK von den Finanzierungsträgern kontaktiert und als Entwicklungsträger beauftragt.

Vor diesem Hintergrund wurde für das WUK als arbeitsmarktpolitische Trägereinrichtung eine Anbindung an öffentliche Finanzierungsträger (insbesondere AMS und Sozialministeriumservice sowie ESF als Kofinanzierungsquelle) kennzeichnend. Drittmittel von privaten Finanzierungsquellen hatten und haben kaum Bedeutung. Projektideen, wie z.B. spacelab, die in keine der bestehenden Förderschienen passten, haben die öffentlichen Finanzierungsträger herausgefordert, sich zu bewegen und flexibel zu sein, wozu sie auch bereit waren.

Aber nicht nur das kreative Potenzial bei der Entwicklung innovativer Projekte ist ein zentraler Erfolgsfaktor, sondern auch die Verlässlichkeit im Bereich Finanzgebarung und Ab-

rechnung von Fördermitteln sind für die Finanzierungspartner ein zentrales Element für eine langandauernde und kontinuierliche Zusammenarbeit.

Der Professionalität bei der Umsetzung von Projekten und im Umgang mit Fördergebern entspricht die professionelle Entscheidungs- und Organisationsstruktur im Inneren. Der professionelle Teil des WUK ist geteilt in den Kulturbetrieb (Konzerte, Veranstaltungen, Lesungen, Theater etc.) und in den Bereich »Bildung und Beratung«. Jeder der Bereiche hat eine Geschäftsleitung. Innerhalb des Bereiches »Bildung und Beratung« gibt es weiters ein Leitungsteam, dem auch die Stabstelle »Kommunikation« und die Leiterin der Controlling-Abteilung angehören, sowie zwei KollegInnen, die die Fachbereiche repräsentieren. Dieses Leitungsteam ist für Beratungen und Entscheidungsvorbereitung zuständig. Ergänzend zum Leitungsteam auf operativer Ebene wurde ein Strategiekreis eingerichtet. Es bestehen also drei Hierarchieebenen: Geschäftsleitung, Projektleitung und MitarbeiterInnenebene. Die Erweiterung des MitarbeiterInnenstabes (im Bereich »Bildung und Beratung« beispielsweise auf 130 Personen) und die Ausweitung der Projektaktivitäten in den letzten Jahren machten einen umfassenden Organisationsentwicklungsprozess notwendig, nachdem sich immer mehr abzeichnete, dass sich die ursprüngliche Idee des basisdemokratischen Anspruches nur bis zu einer gewissen Größe realisieren lässt.

## **Teil B: Zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik**

## 7 Innovative Optionen für die aktive Arbeitsmarktpolitik

Die nachstehenden Überlegungen beruhen sowohl auf den Ergebnissen der ExpertInneninterviews als auch auf den Resultaten eines Workshops, welcher am 20.11.2015 in der Bundesgeschäftsstelle des AMS in Wien abgehalten wurde und an dem vor allem Personen teilnahmen, die aktiv in den Aufbau von Maßnahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik und ihrer Fortführung im Rahmen des Routineinstrumentariums des AMS involviert waren und sind. Die Anregungen aus den Interviews und dem Workshop wurden auf der Basis der aktuellen Arbeitsmarktforschung weiterentwickelt und auch durch Hinweise aus der aktuellen Diskussion zum Thema »Arbeitsmarktpolitische Innovationen« ergänzt.<sup>57</sup>

Grundsätzlich besteht die Überzeugung, dass die Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht nur aus einem »More of the Same« bestehen kann, sondern gerade in der gegenwärtigen Situation (Stichworte: Digitalisierung der Wirtschaft, hohe Arbeitslosigkeit, neue Zielgruppen) wieder verstärkt innovative Elemente erforderlich sind: Einerseits, um bestehende Instrumente für die auf den Arbeitsmärkten Benachteiligten noch effektiver zu machen, andererseits, um neue Zielgruppen (Flüchtlinge, AsylwerberInnen, RehabilitandInnen) adäquat erfassen zu können, und auch, um Programme im Qualifizierungsbereich zu entwickeln, die sich auf den Kontext der »Vierten Industriellen Revolution« beziehen. Denn gerade diese neue Stufe industrieller Entwicklungen hat auf komplexe Art und Weise drastische Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation aller Erwerbspersonen und auf die Arbeitsmärkte generell. Wie sich dies im Einzelnen gestaltet und welche Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik daraus resultieren, wird die weitere Entwicklung erst zeigen.

Gleichzeitig besteht auch Konsens dahingehend, dass es für die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten einer umfassenden Beschäftigungspolitik in Form einer Wirtschaftspolitik bedarf, die generelle wirtschaftspolitische Instrumente zur Sicherung eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus einsetzt. Beispiele dafür sind etwa Maßnahmen zur Anhebung des Investitionsniveaus bei Unternehmen oder eine Umverteilung des Arbeits-

---

<sup>57</sup> Vgl. das Interview von Gudrun Biffl: »Wir brauchen einen Dritten Arbeitsmarkt«, in: Arbeitsmarktpolitik aktiv 2/2015, Seite 4ff.

zeitvolumens. Die Arbeitsmarktpolitik kann in diesem Kontext dazu beitragen, dass sich die Situation einzelner Gruppen von Arbeitskräften am Arbeitsmarkt verbessert und dass auf diese Weise Potenziale für eine günstigere Arbeitsmarktperspektive gehoben werden können.<sup>58</sup>

Die in den folgenden Abschnitten skizzierten Empfehlungen sind als erste Anregungen für eine künftige und sinnvollerweise auf breiterer Basis geführte Diskussion zu verstehen.

## 7.1 Neue Allianzen in der Arbeitsmarktpolitik: Kooperationen von sozialen mit privaten Unternehmen und Stiftungen

Bereits jetzt gibt es eine Reihe von konventionellen Unternehmen, die für soziale Investitionen offen sind und sich davon gesellschaftliche Akzeptanz und öffentliche Anerkennung erwarten. Folgt man einschlägigen Untersuchungen, wird soziales Engagement ein zunehmend wichtigeres Erfolgskriterium in vielen Wirtschaftsbereichen werden, weil die KonsumentInnen vermehrt auf diesen Aspekt achten.<sup>59</sup>

Auch der Bereich der Stiftungen ist in diesem Zusammenhang von Relevanz. Hier besteht in Österreich noch einiger Spielraum, weil bisher nur ein geringer Teil der Stiftungen auch tatsächlich gemeinnützige Aktivitäten aufzuweisen hat.<sup>60</sup> Ein erstes innovatives Experiment zur besseren Nutzung von Stiftungsgeldern wurde seitens des Sozialministeriums Ende 2015 mit dem Pilotprojekt »Social Impact Bond« auf den Weg gebracht.<sup>61</sup> In einem Pilotprojekt werden Beschäftigungsmaßnahmen aus gemeinnützigen Stiftungsgeldern privat vorfinanziert und nur dann aus öffentlichen Budgets zurückerstattet, wenn die Maßnahmen die vom Sozialministerium festgelegten Erfolgsgrenzen überschreiten. Damit liegt das Risiko des Scheiterns zunächst bei den privaten Kreditgebern.

Diese Bereitschaft zum sozialen Engagement von Unternehmen sollte vermehrt für die aktive Arbeitsmarktpolitik genutzt werden, um so neue Partnerschaften im Hinblick auf die Beschäftigung und Qualifizierung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu schaffen. Vor allem im Bereich der Sozialökonomischen Betriebe und der Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte, aber auch in der Zurverfügungstellung von Praktikumsplätzen für praxisnahe Qualifizierungen wäre es zweckvoll, entsprechende Kooperationsperspektiven auszuloten. Auch die Unterstützung von Personen mit Migrationshintergrund wäre in diesem Zusammenhang ein relevantes Thema.

Ein Beginn könnte eine entsprechende Initiative von arbeit plus<sup>62</sup> und ähnlicher Institutionen sein, die folgende Aktivitäten umfassen würde:

---

58 Vgl. Potmesil 2015.

59 Vgl. [www.nielsen.com/at/de/press-room/2013/soziales-engagement.html](http://www.nielsen.com/at/de/press-room/2013/soziales-engagement.html).

60 Vgl. [www.fundraising.at/factsfigures/spendenaufkommen/Spendenvonstiftungen.html](http://www.fundraising.at/factsfigures/spendenaufkommen/Spendenvonstiftungen.html).

61 Vgl. Kurier vom 7.12.2015, Seite 14: »Sozialministerium: Stiftungen sollen staatliche Sozialprojekte mitfinanzieren«.

62 Vgl. arbeit plus – Soziale Unternehmen Österreich, [www.arbeitplus.at](http://www.arbeitplus.at).

- Aufarbeitung der Erfahrungen von sozial engagierten Unternehmen und Ableitung der entsprechenden Kriterien für die Schaffung neuer unternehmerischer Allianzen in der Arbeitsmarktpolitik;
- Recherche im Hinblick auf die Anzahl von größeren und mittleren Unternehmen, die für eine Kooperation infrage kommen (auch mit Hinweis auf bestehende Erfolgsprojekte);
- Konzeption von Angeboten, die auf diese Unternehmen zugeschnitten sind, das heißt, einen spezifischen Bedarf aufgreifen und Vorschläge für eine Auslagerung an ein soziales Unternehmen oder ein Beschäftigungsprojekt machen;
- Präsentation und Diskussion der Vorschläge mit dem expliziten Hinweis auf eine potenzielle Kofinanzierung durch die Arbeitsmarktförderung;
- gemeinsames Feintuning der Konzepte und Pilotphase;
- Abschluss eines Vertrages für eine längerfristige Zusammenarbeit;
- Schaffung der Rahmenbedingungen für ein entsprechendes Engagement der kooperierenden Unternehmen.

Diese Aktivitäten zur Schaffung neuer Allianzen im Unternehmensbereich wären auch durch entsprechende Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten, so etwa mittels gemeinsamer Konferenzen von AMS, Ministerien, Sozialministeriumservice, sozialen Unternehmen und sozial engagierten konventionellen Unternehmen, um den multiplen Nutzen dieser Engagements zu verdeutlichen und eine Plattform für neue Allianzen zu bieten.

## 7.2 Genossenschaften und Arbeitsmarktpolitik

Bereits zu Beginn der experimentellen Arbeitsmarktpolitik nahmen genossenschaftliche Ansätze, so etwa bei der Übernahme von insolventen Unternehmen durch die Belegschaften, einen sichtbaren Anteil im Maßnahmenspektrum ein. Allerdings gelten diese ersten Anläufe als gescheitert, weil sie letztlich nicht mit einem nachhaltigen Bestand der Unternehmen verbunden waren. Dennoch kann damit das Genossenschaftskonzept als Instrument nicht ad acta gelegt werden. Die Misserfolge in den 1980er-Jahren sind nämlich weitgehend darauf zurückzuführen, dass die Weiterführung von Betrieben, die bereits im Konkurs waren, erheblich höhere finanzielle Mittel erfordert hätte, als seitens der aktiven Arbeitsmarktpolitik verfügbar waren.

Der Strukturwandel im Bereich von Arbeitsmärkten und Beschäftigungsformen kann nun aber eine neue arbeitsmarktpolitische Funktionalität dieser genossenschaftlichen Unternehmensformen bedeuten. Es wäre zu überlegen, ob derartige Varianten beispielsweise für die Zielgruppe hochqualifizierter und erfahrener Arbeitsuchender, die allein wegen ihres Alters keine konventionelle Beschäftigung mehr finden, geeignet wären. Genossenschaftliche Unternehmen dieser Art könnten in unterschiedlichen Angebotssegmenten, vor allem aber im Bereich der neuen Technologien, ein erfolgreiches Beschäftigungsmodell bilden.

Die genannte Zielgruppe der qualifizierten Älteren wäre auch am ehesten in der Lage, die Anforderungen von genossenschaftlichen Entscheidungs- und Managementaufgaben zu bewältigen. Genossenschaften sind in EU-Staaten sowohl historisch als auch in der Gegenwart erfolgreiche Modelle unternehmerischer Tätigkeit. In der zurzeit beispielsweise in Deutschland mit neuer Energie geführten Diskussion über die Nutzung genossenschaftlicher Rechtsformen<sup>63</sup> für arbeitsmarktpolitische Ziele wurde auf die Eignung dieser Ansätze hingewiesen, individuelle Kompetenzen aufzugreifen und so auch zu erhöhter Motivation beizutragen. Da gegenwärtig die Genossenschaften in Deutschland genauso wenig wie in Österreich für die Arbeitsbeschaffung substantiell genutzt werden, wird hier ein erhebliches Innovationspotenzial zum Abbau von Arbeitslosigkeit bestimmter Zielgruppen vermutet.

Erste Ansätze in diese Richtung lassen sich auch in Österreich ausmachen, wie das Beispiel der Beschäftigungsgenossenschaft Otelo eGen<sup>64</sup> in Oberösterreich zeigt, die als ein neues Modell der genossenschaftlichen Selbstanstellung Ein-Personen-Unternehmen zu mehr sozialer Absicherung verhilft.

Hier zeigt sich gerade, dass auch im Bereich der Unterstützung von EPU's Genossenschaftsansätze von Nutzen sein können, indem sowohl gemeinsame Arbeitsstrukturen (Räumlichkeiten, EDV etc.) als auch gemeinsam genutzte Dienstleistungen (Sekretariat, Assistenz etc.) kollektiv organisiert und gesteuert werden. In einem ersten Schritt wäre zu überprüfen:

- welche Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik für dieses Modell infrage kommen und wie groß diese quantitativ sind;
- wie groß die Bereitschaft der jeweiligen Personengruppen zu genossenschaftlichen Zusammenschlüssen ist, wenn sie dabei von der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützt werden (Startfinanzierung, Ergänzungsqualifizierung, Investitionen, Risikominderungen etc.);
- in welchen Berufsbereichen neue genossenschaftliche Zusammenschlüsse sinnvoll sind.

Zugleich wird es notwendig sein, eine Bestandsaufnahme der unterschiedlichen Genossenschaftsformen zu erstellen, die es ermöglicht, Vor- und Nachteile für potenzielle Unternehmens- bzw. GenossenschaftsgründerInnen zu verdeutlichen. Gleichzeitig gilt es auch zu prüfen, unter welchen Bedingungen eine Aufnahme ins GründerInnenprogramm des AMS möglich ist.

---

63 Vgl. etwa den Beschluss auf dem SPD-Parteitag 2011 in Berlin: »Neue Genossenschaften braucht das Land«. Beschluss Nr. 57, Berlin, 6.12.2011.

64 Vgl. [www.oteloegen.at](http://www.oteloegen.at).

### 7.3 Partizipative Entwicklung von neuen Förderkonzepten

Eine Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch innovative Komponenten sollte aus Sicht der ExpertInnen auch die Prozessebene betreffen. In diesem Sinne wäre es erforderlich, neue Förderungs- und Unterstützungsinstrumente in einem partizipativen Kontext zu erstellen, um das österreichische AMS bei der Weiterentwicklung seiner Förderinstrumente unterstützen zu können.

In einem derartigen Prozess könnten die Erfahrungen der AMS-Fachexpertise mit den Erfahrungen der MitarbeiterInnen der Projektträger und der ProjektteilnehmerInnen zusammengeführt werden, und zwar mit dem Nutzen, dass präventiv besser eingeschätzt werden könnte, welche Vor- und Nachteile bei neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu erwarten sind und wie diese zielgerichteter auf die Handlungsbedingungen der angesprochenen Zielgruppen abgestimmt werden können. Methodisch könnte die Vorgangsweise folgendermaßen aussehen:

- **Delphi-Befragung:** Diese besteht im Grunde darin, dass eine Kerngruppe von ExpertInnen die Probleme und Perspektiven in Statements zusammenfasst und einer größeren Gruppe von weiteren ExpertInnen zur Bewertung vorlegt. Daraus können inhaltliche und förder-technische Prioritäten extrahiert werden, die letztlich einen Konsens im Hinblick auf die Handlungserfordernisse und die Ansatzpunkte für die innovative Arbeitsmarktpolitik darstellen. Dieser Ansatz sollte auch durch die Einbindung von Arbeitslosengruppen ergänzt werden, wobei eine entsprechende Vorbereitung erfolgen sollte.
- **Konzeptentwicklung:** Im Sinne einer partizipativen Konzeptentwicklung werden aus den prioritären Empfehlungen der Delphi-Studie von einer mit unterschiedlichen ExpertInnen (AMS, Träger, Verbände, Arbeitslosengruppen etc.) besetzten Arbeitsgruppe konkrete Förderkonzepte und Umsetzungspläne erstellt.
- **Modellversuche & Erweiterung:** Innovation ist immer auch mit einem mehr oder weniger großen Risiko des Scheiterns verbunden. Um dieses – auch auf budgetärer Ebene – möglichst klein zu halten, empfiehlt sich eine schrittweise Implementation: Erprobung in regionalen Modellversuchen, Anpassung von Konzepten und Umsetzung gemäß den Erfahrungen, Ausweitung entsprechend der regionalen Problemschwerpunkte.

Hier gilt es, organisatorische Strukturen, Verantwortlichkeiten und eine finanzielle Basis zur Finanzierung der Entwicklungs- und Erweiterungsarbeit zu schaffen. Die Dotierung könnte sich aus Mitteln der verschiedenen Akteure der Arbeitsmarktpolitik speisen (BMASK, AMS, Sozialministeriumservice, Länder), aber auch aus Mitteln von Ländern und Gemeinden. Mit einer entsprechenden Infrastruktur und Dotierung wäre eine Verankerung des vorgeschlagenen partizipativen Prozesses im Kontext der Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik möglich, was auch bei den involvierten Akteuren das Commitment erhöhen würde. In diesen Prozess gilt es, nicht nur etablierte Akteure und Institutionen einzubinden, sondern auch Begünstigte einer innovativen Arbeitsmarktpolitik, wie vorge-merkte Arbeitslose, Jugendliche in Ausbildung etc.

## 7.4 Intermediäre Instanzen als neue Schnittstellen

Eine Innovationsoffensive wird angesichts der bestehenden Belastungen der regionalen AMS-Geschäftsstellen von diesen nicht getragen werden können, insbesondere auch im Hinblick auf den damit verbundenen Kommunikationsaufwand. Um diesen qualitativ und quantitativ zusätzlichen Kooperations- und Koordinationsaufwand bewältigen zu können, wird es neuer intermediärer Instanzen bedürfen, die diese Aufgaben im Sinne der übergreifenden arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen bewältigen können. Dabei stehen folgende Aufgaben im Vordergrund:

- Die Handlungsbedingungen neuer bzw. neu hinzutretener Akteure müssen mit den Regeln der Arbeitsmarktpolitik abgestimmt werden.
- Unterschiedliche Institutionen bzw. Organisationen (Akteure) müssen untereinander koordiniert werden, insbesondere bei der Konzeptentwicklung und bei den Finanzierungsbeiträgen.
- Entwickelte Konzepte müssen im Leistungsspektrum der aktiven Arbeitsmarktpolitik verankert werden.

Insbesondere wird es erforderlich sein, die Leistungsmöglichkeiten der in der aktiven Arbeitsmarktpolitik tätigen Trägerlandschaft mit den institutionellen Anforderungen und Zielsetzungen abzustimmen und so trotz der notwendigen Vielfalt adressatInnenspezifischer Ansätze eine Koordinationskompetenz zu etablieren, die für eine verdichtete Kooperation im Sinne der wesentlichen Zielorientierungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sorgt. In diesem Sinne müsste eine flexible Verhandlungsstruktur geschaffen werden, die im Bedarfsfall für Korrekturen im Fördersystem, aber auch für die Aufnahme und schnellere Weitergabe von Vorschlägen aus dem Bereich der Trägerorganisationen und für die entsprechende Rückkoppelung der Arbeitsmarktinstitutionen sorgt.

Neue intermediäre Instanzen werden auch für die Koordination und Weiterentwicklung innerhalb der Trägerlandschaft erforderlich sein, um innovative Elemente möglichst breit zu streuen. Insbesondere auf regionaler Ebene sind verstärkte Aktivitäten im Hinblick auf folgende Aufgaben notwendig:

- **Horizontale Vernetzung:** Ausbau der Koppelung von arbeitsmarktpolitischen Angeboten in den Bereichen Qualifizierung, Beschäftigung, Beratung, Aktivierung und Selbstorganisation zur Realisierung innovativer Tandem-Projekte.
- **Vertikale Vernetzung:** schnellere Registrierung von neu auftretenden Problemlagen und von Lösungsmöglichkeiten als Voraussetzung für eine kontinuierliche Adaption der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.
- **Monitoring:** zeitnahes Monitoring der Umsetzung von neuen und innovativen Handlungsansätzen.

## 7.5 Regionale Kooperation – neue Anstrengungen

Obwohl es bereits eine Reihe von regionalen Kooperationsaktivitäten gegeben hat und noch gibt – eine der wichtigsten sind die spezifisch auch in Österreich initiierten Territorialen Beschäftigungspakte, die de facto nur noch in einigen Bundesländern finanziert werden –, scheint eine erneute Konzentration auf die Möglichkeiten der regionalen Kooperation erforderlich zu sein.

Dem liegt die Beobachtung zugrunde, dass die Regionen auf unterschiedlichen Ebenen einer dynamischen Entwicklung und daher auch einem entsprechenden Handlungsdruck ausgesetzt sind. Dies verändert auch die regionale Struktur und hat entsprechende Auswirkungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Je nach Typus von Region (peripher, stadtnahe, dynamisch, wachsend oder schrumpfend etc.) wird die regionale Arbeitsmarktpolitik ihre Schwerpunkte setzen, sich an den Stärken und Schwächen ihrer Einsatzgebiete orientieren und neue Netzwerke bilden müssen. Die bereits erprobte Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren wird auf diese Weise neu zu gestalten sein und auch andere Prioritäten haben als früher.

Dies wird beispielsweise für die Berücksichtigung von neu auftretendem Qualifizierungsbedarf der regionalen Unternehmen gelten. Um hier möglichst effizient und wirksam intervenieren zu können, wird sich die aktive Arbeitsmarktpolitik im Kontext der regionalen Institutionen bewegen und auf der Basis eines möglichst tragfähigen Netzwerkes innovative Gestaltungsoptionen herausarbeiten und umsetzen müssen. Themen in diesem Zusammenhang könnten sein:

- im Verbund mit den regionalen Akteuren Anreize zu Firmengründungen setzen;
- Chancen für soziale Unternehmen (abseits der SÖB) schaffen;
- Einsatzmöglichkeiten für Ko-Finanzierungen der Arbeitsmarktpolitik überprüfen;
- mithilfe von Regionalmanagement-Einrichtungen, Instituten für Arbeitsmarktbetreuung und eventuell neu zu schaffenden intermediären Instanzen (»Job Search Agents«) die Beschäftigungspotenziale der Region ausloten und für die Arbeitsplatzbeschaffung nutzen;
- Kooperationen mit Betrieben für bestimmte Zielgruppen (z.B. ältere Arbeitskräfte, Frauen mit Betreuungspflichten, Jugendliche etc.) ausweiten und vertiefen;
- neue Arbeitszeitmodelle entwickeln und die Mobilität der Arbeitskräfte bzw. der Arbeitssuchenden unterstützen.

Für die Koordination und Abstimmung der Anstrengungen auf regionaler Ebene bedarf es einer intermediären Instanz, die diesen Prozess anstößt, strukturiert und moderiert. In Anlehnung an die Rolle der ArbeitsmarktbetreuerInnen in der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wäre eine entsprechende Struktur aufzubauen, die auch andere Player der Regionalentwicklung, wie z.B. Beschäftigungspakte / TEPs, Regionalmanagement-Organisationen, LEADER-Aktionsgruppen, einbezieht.

## 7.6 Kombination arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Die Vielschichtigkeit des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandels muss sich auch im Setting der bestehenden Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik spiegeln, weil von den Arbeitssuchenden zunehmend komplexer werdende Kombinationen von individuell benötigten Teilqualifikationen gefordert werden. So gehören mittlerweile zu den fachlichen Kenntnissen und sozialen Fähigkeiten in der Berufsausübung auch Fertigkeiten, die auf einer Metaebene angesiedelt sind. Diese umfassen etwa:

- Anforderungen und die Fähigkeit, sich in unterschiedlichen Kontexten weiterzubilden, sowie
- die Akzeptanz des Umstandes, dass das Erwerbsleben in unterschiedlichen Beschäftigungsformen verläuft und Beschäftigung generell ihre bisher gewohnte Struktur verliert, und zwar sowohl was die Anzahl als auch was die Art der Arbeitsplätze in einem Berufsleben betrifft. Diese strukturellen Veränderungen bedeuten auch, dass generell mit einem häufigeren Wechsel zwischen Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeits-, Qualifizierungs- und Familienphasen zu rechnen ist.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird daher gefordert sein, von singulären Maßnahmenformen vermehrt zu kombinierten Angeboten überzugehen, um den Zugang bestimmter Zielgruppen zum Arbeitsmarkt besser zu fördern.

Dieser Grundgedanke findet sich auch im Stufenmodell des AMS Niederösterreich, bei dem Module wie Clearing, stundenweise betreute Beschäftigung, Arbeitstraining, Beschäftigung auf einem Transitarbeitsplatz und nachgehende Betreuung flexibel und bedarfsorientiert kombiniert werden. Weitere Gestaltungsmöglichkeiten könnten sein:

- **Befähigung zum flexiblen Handeln:** Die gravierenden Strukturveränderungen im Berufsleben mit einem zunehmenden Wechseldruck auf unterschiedlichen Ebenen können mit hoher psychischer Belastung verbunden sein, so vor allem mit der wiederkehrenden Angst vor längerer Arbeitslosigkeit und Einkommensverlusten. Es wird daher erforderlich sein, Konzepte für eine diesbezügliche Unterstützungsqualifizierung zu entwickeln, die als Komponente in längere berufliche Trainingsprogramme einzubauen wäre.
- **Kooperative Praktiken:** Verstärkte Verbindung von betrieblicher und außerbetrieblicher Qualifizierung, und zwar sowohl für Arbeitssuchende als auch für Beschäftigte. Verbindung von Schule und dem Lernort »Betrieb« im Sinne einer vertieften Berufsorientierung, die organisiert und betreut wird von entsprechenden intermediären Instanzen (Übergangsbegleitung).<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Vgl. Arbeitsmarkt aktuell 2/2011: Qualität der Arbeitsförderung verbessern. DGB-Vorschläge zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Seite 5.

- **Duale Berufsausbildung:** überbetriebliche und betriebliche Lehrausbildung gezielt kombinieren, insbesondere um den Übertritt in eine betriebliche Lehrausbildung nach Absolvierung des ersten Lehrjahres in der überbetrieblichen Ausbildung zu fördern (Schaffung von Anreizen für die Träger der überbetrieblichen Lehrausbildung in diesem Sinne). Öffnung für Erwachsene bzw. zum Erwerb eines weiteren anerkannten berufsfachlichen Abschlusses.

## 7.7 Innovation Arbeitsmarktpolitik im Flüchtlingsbereich: Zusammenführung der Unterstützungsebenen

Die Betreuung von Flüchtlingen wird auf unabsehbare Zeit zu einem eigenen Teil der sozialen Arbeit werden. Neue Arbeitsplätze werden sowohl im Bereich der direkten Betreuung als auch auf der Metaebene (z.B. Information und Unterstützung in allen Belangen der Betreuung von Flüchtlingen) entstehen, was diesen Sektor der sozialen Arbeit auch als Ansatzpunkt für die Arbeitsbeschaffung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik relevant macht. Flüchtlinge können sohin als neue Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik wahrgenommen werden, die sich insbesondere durch multiple Problemkonstellationen auszeichnet.

Trotz der prinzipiellen Zuständigkeit des BMEIA für die Integration von Flüchtlingen kann aktive Arbeitsmarktpolitik in diesem Zusammenhang direkt wirksam werden, indem sie in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen versucht, die in der Flüchtlingsbetreuung neu geschaffenen Arbeitsplätze möglichst mit qualifizierten Erwerbslosen zu besetzen. Die diesbezüglichen Aktivitäten können auch als Beispiel für Innovationsmöglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelten.

Darüber hinaus sollte die Arbeitsmarktpolitik mithilfe geeigneter Maßnahmen in den Aufbau von Betreuungsstrukturen involviert werden, um die eigenen Angebote möglichst gut zu positionieren. Dies könnte in Wien etwa bedeuten:

- **One-Stop-Shops:** Schaffung von One-Stop-Shops, in denen das AMS bzw. von diesem beauftragte Einrichtungen vertreten sind und in denen unterschiedliche Beratungs- und Unterstützungskomponenten kombiniert werden.
- **Sprachkompetenz am Arbeitsmarkt:** Deutschkurse und Beschäftigung verbinden.
- **Spezifische Kombinationsprojekte entwickeln und fördern:** Qualifizierung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit usw.
- **Unternehmen helfen Flüchtlingen:** Akquisition, Vorbereitung und Betreuung von Pionierbetrieben, die bereit sind, mit Asylberechtigten zusammenzuarbeiten.
- **Qualifizierung von PsychologInnen zu FlüchtlingsbetreuerInnen:** Die Flüchtlingsbetreuung muss – neben der generellen Notwendigkeit der Professionalisierung – auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik verankert sein. Dies könnte beispielsweise durch die ergänzende Qualifizierung von arbeitssuchenden PsychologInnen zu FlüchtlingsbetreuerInnen erfolgen, die später in enger Zusammenarbeit mit dem AMS und anderen zuständigen Insti-

tutionen zu einer möglichst schnellen und effektiven Integration von Flüchtlingen bzw. AsylwerberInnen beitragen. Eine derartige Qualifizierung wird alle wesentlichen Aspekte dieser komplexen Materie umfassen und daher auch dringend benötigte, hochkompetente Fachkräfte zum Ergebnis haben. Eine der Aufgaben dieser Flüchtlingsbetreuungen könnte auch die Qualifizierung von Freiwilligen im Hinblick auf wesentliche Informationen über Arbeitsmärkte und Arbeitsmöglichkeiten sein.

- **Mobile Dienste zur Unterstützung von Gemeinden:** Die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen ist für viele Gemeinden eine Herausforderung, der sie nicht gewachsen sind. Zugleich gibt es bereits eine Reihe von Gemeinden mit vorbildlicher und erfolgreicher Flüchtlingsarbeit. Auch hier könnte mit den Mitteln der Arbeitsmarktförderung in allen Bundesländern nach dem Vorbild der Arbeitsmarktbetreuungen ein Projekttypus mit entsprechend qualifizierten Schlüsselkräften, die im Wesentlichen Best-Practice-Modelle der kommunalen Flüchtlingsbetreuung sammeln und diese Informationen an Gemeinden mit Bedarf weitergeben. Instrumente können hier sein: schriftliche Anleitungen, Konferenzen, Workshops für BürgermeisterInnen und lokale Vereine bzw. Einrichtungen.

## 8 Literatur

- Aichholzer, Georg / Lassnigg, Lorenz / Schienstock, Gerd (1984): Staatlich geförderte Qualifizierungsprogramme: Ein Mittel gegen Arbeitslosigkeit? Wien.
- Altzinger, Wilfried (1988): Evaluation der betrieblichen Einstellungs- und Einschulungsförderungen – Der betriebliche Untersuchungsteil, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Wien.
- Amanshauser, Wilfried (1985): Jugendarbeitsmarktförderung in Österreich, Wien.
- Arbeit und Wirtschaft (Hg.) (1996): Diskussionsbeitrag – Bekämpfung der Arbeitslosen oder Verhinderung von Arbeitslosigkeit? – Für die Einführung von Mindeststandards bei der Realisierung von gemeinnütziger Lohnarbeit, Wien.
- Arbeitsgemeinschaft Müllvermeidung (1985): Abfallberater in der Gemeinde – Ein neuer Beruf, in Zusammenarbeit mit der Arbeitsmarktverwaltung, Graz.
- Arbeitsmarktpolitik Aktiv (Hg.) (2015): Ausgabe 2/15, Jobmotor Innovation – Chancen für soziale Unternehmen, Wien.
- Arbeitsmarktservice Österreich (Hg.) (1996): Ergebnisse der innovativen Arbeitsmarktpolitik, Wien.
- Arbeitsmarktservice Österreich (Hg.) (1999): Neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Umweltbereich, Wien.
- Arbeitsmarktverwaltung (Hg.) (1986): Neue Wege zur Arbeit, Wien.
- Arbeitsmarktverwaltung (Hg.): Aktion 8.000 – Umweltschutz schafft Arbeitsplätze, Wien.
- Arge für Obdachlose (Hg.) (2011): Kupfermuckn – Straßenzeitung von Randgruppen und sozial Benachteiligten, Ausgabe 126, Linz.
- Atzmüller, Roland (2009): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich – Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik, Wien.
- Atzmüller, Roland (2014): Aktivierung der Arbeit im Workfare-Staat – Arbeitsmarktpolitik und Ausbildung nach dem Fordismus, Münster.
- Atzmüller, Roland / Köchl, Sylvia / Riesenecker-Caba, Thomas (2006): Wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung der Wiener Sozialintegrativen Unternehmen, im Auftrag des AMS Wien und der Arbeiterkammer Wien, Wien.
- Bauer, Dietmar (1997): Die initiierende und innovative Aktion 8000. Evaluation eines Förderansatzes der Experimentellen Arbeitsmarktpolitik. Konzept und Zwischenbericht, Linz.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hg.) (1984): Regionale Strukturpolitik, Wien.

- Beratungsstelle für Arbeitslose und Nichtseßhafte (Hg.) (1991): Du hast keine Chance – also nutze sie!, Graz.
- Berger, Johannes / Domeyer, Volker / Funder, Maria / Voigt-Weber, Lore (1986): Selbstverwaltete Betriebe in der Marktwirtschaft, Bielefeld.
- Berner, Thomas (Organisator – Ausgabe 10/14, 14. Oktober 2014): Es müsste wieder mehr Bescheidenheit herrschen, Berneck.
- Biffl, Gudrun (1994): Evaluierung von Instrumenten der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Wien.
- Blixen, Sibylle: Alternative Konzepte in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hg.) (2001): Wirtschafts- und sozialpolitische Alternativen zum Regierungsprogramm, Wien.
- Bonin, Holger / Gregory, Terry / Zierahn, Ulrich (2015): Übertragung der Studie von Frey / Osborne (2013) auf Deutschland, Mannheim.
- Bundesdachverband für Soziale Unternehmen (1999): Dokumentation AMS-geförderter Projekte in Österreich, im Auftrag des AMS, Wien.
- Bundesdachverband für Soziale Unternehmen (Hg.) (1999): Dokumentation AMS-geförderter Projekte in Österreich – Arbeitsmarktbezogene Beratungs- und Betreuungseinrichtungen, Qualifizierungsprojekte, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, Sozialökonomische Betriebe, im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994–2013, Wien.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (1988): AMB-Konzept 1988, Wien.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (1988): Arbeitsmarktseminar, Baden.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (1988): Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 23 – Evaluation der Aktion 8000, Wien.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (1990): Bericht über die soziale Lage 1989, Wien.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (1991): Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 41 – Beschäftigungschancen für Wiedereinsteigerinnen im regionalen Kontext, Wien.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (1994): Die österreichische Arbeitsmarktpolitik – Ziele, Instrumente und Organisation, Wien.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Leitlinien für die zukünftige Arbeitsmarktpolitik, Wien.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Grünbuch. Arbeiten 4.o., Bonn.
- Bundesministerium für soziale Verwaltung (Hg.) (1983): Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr.3 – Betriebliche Selbstverwaltung in Österreich, Wien.
- Bundesministerium für Soziale Verwaltung (Hg.) (1984): Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 6 – Lokale Beschäftigungsinitiativen in Österreich, Wien.
- Bundesministerium für soziale Verwaltung (Hg.) (1986): Konzept eines Beschäftigungsprogrammes der Bundesregierung, Wien.

- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hg.) (2002): *esf\_Handbuch Band 3 – 2000:2006 Österreich, Wien.*
- Cooperativ – Die Gewerbliche Genossenschaft (Hg.) (2011): *Ausgabe 3 – Selbsthilfe in der Gemeinde – Kirchstetten zeigt, wie es geht, Wien.*
- Cooperativ – Die Gewerbliche Genossenschaft (Hg.) (2015): *Ausgabe 2 – Frischer Wind – Welchen Kurs wir jetzt einschlagen, Wien.*
- Cooperativ – Die Gewerbliche Genossenschaft (Hg.) (2015): *Ausgabe 1 – Alles digital? – Wie sieht die Zukunft des Banking aus? Wien.*
- Danimann, Franz / Potmesil, Stefan / Steinbach, Günther (1993): *Arbeitsmarktförderungsgesetz, Wien.*
- Dengler, Katharina / Matthes, Britta (2015): *Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt – Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland, Nürnberg.*
- Dorfinger, Günther: *Experimentelle Arbeitsmarktpolitik einst und heute – Eine Analyse der Rolle von gemeinnützigen Akteuren in der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) (2006): Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch, Wien.*
- Eppel, Rainer / Horvath, Thomas / Lackner, Manuel / Mahringer, Helmut (WIFO) / Friedl-Schafferhans, Michaela / Hausegger, Trude / Hager, Isa / Reidl, Christine / Reiter, Andrea / Scheiflinger, Sara (2014): *Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen, Wien.*
- Eppel, Rainer / Horvath, Thomas / Mahringer, Helmut (2014): *Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010–2013, Wien.*
- ERGO Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für die Langzeitarbeitslosen (Hg.) (1990): *Wieder Arbeiten – Auswege aus der langfristigen Arbeitslosigkeit durch: Entwicklung ländlicher Regionen, Energie- und Umweltschutz, Gesundheit und soziale Dienste, Wohnungsbau, Kunst und Kultur, im Auftrag der Europäischen Kommission, Brüssel.*
- Eurofound (Hg.) (2015): *Neue Beschäftigungsformen – Zusammenfassung, Luxemburg.*
- Eurofound (Hg.) (2015): *New Forms of Employment, Publications Office of the European Union, Luxemburg.*
- European Commission (Hg.) (2013): *Guide to Social Innovation, Brüssel.*
- Evers, Adalbert (o.J.): *Kleine und große Projekte – Experimentelle Arbeitsmarktpolitik in einem sich wandelnden gesellschaftspolitischen Kontext, Ms, o.O.*
- Fakler, Karl: *Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik – eine Erfolgsstory mit Moral, in: Sallmutter, Hans (Hg.) (2000): Mut zum Träumen, Wien.*
- Falter (Hg.) (27/1987): *»... aber mein Realismus war nicht ganz realitätsbezogen.« – Werner Vogt im Gespräch mit Alfred Dallinger, Wien.*
- Fehr, Ernst (1987): *Selbstverwaltung – Argumente für staatliche Interventionen, Wien.*
- Fehr-Duda, Helga / Lechner, Ferdinand / Neudorfer, Peter / Reiter, Walter / Riesenfelder, Andreas (1996): *Die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsmaßnahmen in Österreich. Ergebnisse einer Wirkungsanalyse der ›Aktion 8000‹, Wien.*

- Fischer, Erica (1988): Auch ich habe 20 Jahre ehrenamtlich gearbeitet – Bericht über die Zermürbung von Frauenprojekten in Österreich, erschienen in »MOZ«.
- Fischer, Georg (1987): Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit. Entwicklung und Struktur, in: Talos, E. / Wiederschinger, M. (Hg.): Arbeitslosigkeit. Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende? Seite 5–50, Wien.
- Florido, Luciano (2015): Die 4.0 Revolution. Wie die Infosphäre unser Leben verändert, Berlin.
- Forum für gesellschaftspolitische Alternativen (Hg.) (2015): ISOP-Tätigkeitsbericht 2014, Graz.
- Frey, Carl Benedikt / Osborne, Michael (2013): The Future of Employment. How Susceptible are Jobs to Computerisation? Oxford.
- Friscis, Stefanie (2014): Sozialökonomische Betriebe (SÖB) als Mittel einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Unterschiedliche AkteurInnen – eine Zielsetzung? Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt oder Erweiterung der Sozialperspektive? Zielsetzungen und Kriterien zur Bestimmungen des Maßnahmenerfolges in Theorie und Praxis, Master Thesis, Wien.
- Frühstück, Erich / Futschik, Andreas / Lechner, Ferdinand / Neudorfer, Peter / Wagner, Michael (1989): Verringerter Zustrom. Die Struktur der Arbeitslosigkeit in Österreich 1988. Band 2: Tabellen, Wien.
- Gazzari, Remigio / Mesner, Maria / Venus, Theodor (2008): Österreichische Wirtschaftspolitik 1970–2000, Wien.
- Gemeinwirtschaft GWZ (Hg.) (1988): Arbeitsmarktpolitik, Wien.
- Grohs, Hans W. / König, Ilse / Lechner, Ferdinand (1995): Schuldenberatung in Österreich, Wien.
- Gruber, Markus / Zinöcker, Klaus (2001): Steuerung in der Arbeitsmarktpolitik: Steuerungsformen des AMS und ihre Rückwirkungen auf die arbeitsmarktpolitische Institutionenlandschaft, AMS info 41, Wien.
- Grüne Bildungswerkstatt (Hg.) (1997): Zwangsarbeit oder Hilfe zur Arbeit? Dokumentation zu Reformen bei Sozialhilfe und Notstandshilfe, Wien.
- Haberfellner, Regina (2015): Zur Digitalisierung der Arbeitswelt – Globale Trends – europäische und österreichische Entwicklung, AMS report 112, Wien.
- Haider, Ernst (1990): Aktion 8000 im Bundesländervergleich, in: Arbeitsmarkt 2/90, Seite 27–31, Wien.
- Haider, Ernst (1991): Arbeitsmarktbetreuung und lokale Beschäftigungsinitiativen: Das ABZ Meidling, in: Lechner, F. / Reiter, W. Beschäftigungschancen für Wiedereinsteigerinnen im regionalen Kontext, 95–107, Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 41, Wien.
- Helfrich, Silke (2012): Commons – Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat, Bielefeld.
- Hellstern, G.-M. / Wollmann, H. (1983): Bilanz – Reformexperimente, wissenschaftliche Begleitung und politische Realität, in: Hellstern, G.-M. / Wollmann, H.: Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie, Seite 1–78, Opladen.
- Heschl, Franz / Stüger, Hans Peter (1997): Beschäftigungsgesellschaften in der Steiermark – Ein Instrument der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Regionalpolitik, Heft 3, Wirtschaft und Gesellschaft, Wien.

- Hiesmair, Manuela / Lankmayer, Thomas / Osterkorn, Maria / Schmatz, Thomas (2014): SÖB und GBP im Wandel!, Endbericht im Auftrag des FAB und der AK Oberösterreich, Linz.
- Hofer, Helmut / Pichelmann, Karl (1995): Ergebnisorientierte Evaluierung von Instrumenten der experimentellen Arbeitsmarktpolitik in Österreich, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, Wien.
- Initiative Pro Arbeit (2014): Broschüre – Hunderttausende Langzeitarbeitslose stehen vor dem NICHTS – Öffentlich geförderte Beschäftigung ist MEHR WERT, Stuttgart.
- Institut für Arbeitsmarktbetreuung (1988) (Hg.): Neue Wege – Kärntner Beschäftigungsinitiativen, Klagenfurt.
- Institut für Arbeitsmarktbetreuung Burgenland (Hg.) (1992): Visionen – Tabus der Österreichischen »Sozial«politik, Alfred Dallinger Vermächtnissymposium, Oberwart.
- Institut für Arbeitsmarktbetreuung NÖ (Hg.) (1995): Projektdokumentation April 1994 – März 1995, Neunkirchen.
- Kerschbaumer, Florian / Pichler, Heinz (2015): Experimentelle Arbeitsmarktpolitik – Bilanz und Perspektiven, Wien.
- Klien, Rainer (1987): Neue Wege zur Arbeit, Wien.
- Klien, Rainer (2001): Gegen Einheitsdenken und Zwangsarbeit – Zweiter Arbeitsmarkt und innovative Beschäftigungspolitik, Wien.
- Klien, Rainer: Sackgassen und Auswege in der Arbeitsmarktpolitik, in: GPA (Hg.) (1997): Stillgelegt, Wien.
- Klien, Rainer: Sozialprojekte im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit, in: Österreichisch-Ungarische Konferenz vom 3.–5. Mai 1995 in Szombathely (1995): Stellenwert der Sozialprojekte im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit, Szombathely.
- Klien, Rainer: Zuchtrute oder Wohlfahrt, in: Zeitschrift »Kontraste« (Hg.) (Februar 1997), Linz.
- Klien, Rainer: Zunehmende Unzumutbarkeit der Arbeitsmarktpolitik, in: Dimmel, Nikolaus (Hg.) (2005): Politische Kultur in Österreich, Wien.
- Knapp, Ilan / Vranitzky, Franz (1988): Regionalpolitische Strategien der 90er Jahre – Maßnahmen für Bildung, Wirtschaft und Infrastruktur, Wien.
- Kurzmann, Dietmar / Sitzwohl, Peter (1985): Lebenszeichen – Initiativen aus dem Waldviertel, Gföhl.
- Lankmayer, Thomas / Niederberger, Karl / Rigler, Sandra (2015): Social Return on Investment (SROI) am Beispiel der BASAR GmbH, Im Auftrag des Arbeitsmarktservice Oberösterreich, Linz.
- Laske, Stephan / Schneider, Ursula (1985): »... und es funktioniert doch!« – Selbstverwaltung kann man lernen, Wien.
- Lechner, Ferdinand (1991): Wege aus der Langzeitarbeitslosigkeit – Das Beispiel Österreich, ERGO-Bericht an CEI Consultants Ltd. Brüssel, Wien.
- Lechner, Ferdinand (1995): Vergleich der Erwerbsverläufe von Geförderten der »Aktion 8000« und von nicht geförderten Arbeitslosen, Bericht im Auftrag des AMS Österreich, Wien.

- Lechner, Ferdinand / Loidl, Rainer / Mitterauer, Lukas / Reiter, Walter / Riesenfelder, Andreas (2000): Evaluierung Sozialökonomischer Betriebe, Endbericht im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien.
- Lechner, Ferdinand / Loidl, Rainer / Mitterauer, Lukas / Reiter, Walter / Riesenfelder, Andreas (2000): Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt I: Evaluierung Sozialökonomischer Betriebe, im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien.
- Lechner, Ferdinand / Pointner, Pauline / Reiter, Walter (1989): Verhinderte Ausgrenzung – Die Beratung von arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen durch gemeinnützige Einrichtungen, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Wien.
- Lechner, Ferdinand / Reiter, Walter (1988): Aktion 8000 – Die Wirkungsanalyse eines arbeitsmarktpolitischen Förderprogramms, Wien.
- Lechner, Ferdinand / Reiter, Walter (1990): Am Schöpfwerk – Lösungsmöglichkeiten von Arbeitsmarktproblemen im regionalen Bezug (unter Mitarbeit von Guzei, Klarissa / Pammer, Monika) Studie im Auftrag des Landesarbeitsamtes Wien, Wien.
- Lechner, Ferdinand / Reiter, Walter (1990): Arbeit und Lernen – Materialien für einen Modellversuch der offensiven Arbeitsmarktpolitik, Wien.
- Lechner, Ferdinand / Reiter, Walter (1991): Effizienzkriterien für Maßnahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, Zwischenbericht im Auftrag des Landesarbeitsamtes Niederösterreich, Wien.
- Lechner, Ferdinand / Reiter, Walter (1992): Wirkungskriterien für Maßnahmen der innovativen Arbeitsmarktpolitik. Studie im Auftrag des Landesarbeitsamtes Niederösterreich, Wien.
- Lechner, Ferdinand / Reiter, Walter (1995): Projektspezifische Wirkungskontrolle für Maßnahmen zur Aktivierung, Beratung, Beschäftigung und Qualifizierung arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen, Endbericht an die Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Niederösterreich, Wien.
- Lechner, Ferdinand / Reiter, Walter: Route Counselling als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) (1998): Strategien gegen Arbeitslosigkeit, Linz.
- Lechner, Ferdinand / Reiter, Walter / Riesenfelder, Andreas (1994): Die Entwicklung der »Aktion 8000« im Zeitraum 1988–1990, Endbericht im Auftrag des BMAS, Wien.
- Lechner, Hannes / Seiler, Eva-Christina / Stoppacher, Peter (2000): Evaluierung der steirischen Beschäftigungsgesellschaften, Forschungsbericht im Auftrag des AMS Steiermark, Graz.
- Lechner, Hannes / Seiler, Eva-Christina / Stoppacher, Peter (2000): Effekte der Tätigkeiten von Sozialökonomischen Betrieben, Forschungsbericht im Auftrag des AMS Steiermark, Graz.
- L&R Sozialforschung (1995): Anforderungsgerecht. Die Wirkung des Beschäftigungsprogrammes Aktion 8000 (Kernfassung einer Evaluierungsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und das AMS Österreich), Wien.
- Lindenbaum, Hans (1981): Selbstverwaltung im Betrieb, Salzburg.
- Martinek, Oswin (1986): Sozialpolitik und Sozialplanung: Festschrift für Alfred Dallinger zum 60. Geburtstag, Wien.
- Miglbauer, Ernst (1985): Betriebliche Selbstverwaltung in Österreich, Linz.

- Miglbauer, Ernst / Schuller, Ernst (1987): Betriebliche Selbstverwaltung in Österreich, Linz.
- MOHI Innsbruck (1986): Bericht Nr. 3 über den Mobilen Hilfsdienst Innsbruck, Innsbruck.
- Müller-Grohotosky, Gerlinde: Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik – Alfred Dallingers politisches Vermächtnis. In: Sallmutter, Hans (Hg.) (2000): Mut zum Träumen, Wien.
- Nagel, Reinhart / Zehetner, Karl: Lokale Beschäftigungsinitiativen Österreichs – Eine Darstellung exemplarischer österreichischer Beschäftigungsinitiativen für das Directing Committee of the Co-operative Action Programme on Local Initiatives for Employment Creation (ILE) der OECD, Wien.
- Natter, Ehrenfried: Arbeitsmarktpolitik: Erweiterung und Veränderung durch den Europäischen Sozialfonds, in: Falkner, Gerda / Tálos, Emmerich (Hg.) (1996): EU-Mitglied Österreich, Wien.
- Neue AZ (Hg.) (1996): Ausgabe Nr. 7, Wien.
- Obrovski, Roman (2010): Bye, bye AMS – Ein Resümee, Blog
- Obrovski, Roman: Innovative Arbeitsmarktpolitik. In: Schenk, Martin (2001): »Und raus bist Du ...!«, Wien.
- Obrovski, Roman: Vom politischen Willen in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Veränderungen zwischen 1987 und 1994. In: Steinbach, Günther (Hg.) (1995): Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung, Wien.
- Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft (Hg.) (1983): Arbeiterselbstverwaltung – Neue Ansätze zu einem alten Vorhaben, Wien.
- Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft (Hg.) (1993): ÖSB Information Nr.3, Wien.
- Österreichische Zeitschrift für Soziologie (Hg.) (2000): Arbeit und Beschäftigung – Heft 2/2000, Wiesbaden.
- Paulesich, Reinhard (1996): Kooperative Unternehmensgründungen – die Zehnjahresbilanz eines arbeitsmarktpolitischen Instruments, Wien.
- Plattform der OÖ. Sozialprojekte (1994) (Hg.): Für viele ein Neubeginn – 80 Oberösterreichische Sozialprojekte in Selbstdarstellung, Linz.
- Plattform der Steirischen Sozialinitiativen (1995) (Hg.): Dallingers Erben & Erbinen – Initiativen Steiermark, Graz.
- Pleschberger, Werner (1987): Arbeitsloseninitiativen und Betreuungseinrichtungen für Arbeitslose in Österreich, im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, Wien.
- Potmesil, Stefan (2015a): Politstrategien aus der Beschäftigungskrise, in: Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften: WISO, Heft 2/15, Seite 69–81, Linz.
- Potmesil, Stefan (2015): Die »Experimentelle« (Arbeitsmarktpolitik – AMP). Ms, Wien.
- Profil (Hg.) (1980): Profil Nr. 47 – Wirtschaftsreformer Dallinger – Wer fürchtet sich vorm roten Mann? Wien.
- Pruckner, Birgit (1989): Experimentelle Arbeitsmarktpolitik – Experimentelle Arbeitsplätze. Diskussion einer Strategie gegen Arbeitslosigkeit und ihrer Beschäftigungsmodelle, Wien.
- Pruckner, Birgit (1990): Experimentelle Arbeitsmarktpolitik – experimentelle Arbeitsplätze. Diskussion einer Strategie gegen Arbeitslosigkeit und ihrer Beschäftigungsmodelle, Wien.

- Reiter, Walter (1988): Arbeitslose gründen Firmen, unter Mitarbeit von Pointner, Pauline, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Wien.
- Reiter, Walter (1989): Experimentelle Arbeitsmarktpolitik. Für die Umsetzung offensiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gilt es, eine Reihe funktioneller Barrieren zu beseitigen, in: Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft (Hg.): ÖSB Information Nr. 2, Wien.
- Schmid, Tom (1995/96): Arbeitsmarktpolitische und sozialpolitische Relevanz der sozialökonomischen Betriebe (SÖB) in Tirol, Endbericht im Auftrag vom Tiroler Sozialparlament Arbeitsmarktservice Tirol, Tirol.
- Schmid, Tom: Aktive Arbeitsmarktpolitik, in: GPA (Hg.) (1997): Stillgelegt, Wien.
- Schmid, Tom: Das neue Arbeitsmarktservice. Auswirkungen der Reform der österreichischen Arbeitsmarktpolitik auf die »Arbeitsmarktpolitik 2000«, in: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (Hg.) (1997): Stillgelegt, Wien.
- Schütz, Bernhard (2015): Erholung und Reform – Mit Keynes aus der Beschäftigungskrise, Auszug aus WISO 2/2015, Linz.
- Schweighofer, Johannes (2012): Erzielen die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich ihre beabsichtigten Wirkungen? Lehren aus zehn State-of-the-Art Evaluierungen, Wien.
- Sieber, Willi (1985): Erarbeitung von Unterlagen zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Umweltschutzbereich, im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, Wien.
- Sieber, Willi (1985): Forschungsprojekt »Erarbeitung von Unterlagen zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Umweltschutzbereich«, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, Wien.
- Sitzwohl, Peter (1985): Lebenszeichen – Initiativen aus dem Waldviertel, Waldviertler Bildungs- und Wirtschaftsinitiative (Hg.), Gföhl.
- Slabihoud, Michaela (2012): Dokumentation an den Schnittstellen der Arbeitsmarktintegration – Möglichkeiten und Grenzen im Rahmen von Betreuungsberichten Sozialökonomischer Betriebe, Masterarbeit, Wien.
- Sozialplattform Oberösterreich (2003) (Hg.): Für viele ein Neubeginn – 200 Sozialprojekte in Selbstdarstellungen, Linz.
- Steinbach, Günther: Arbeitsmarktpolitik in der Krise, in: Martinek, Oswin (Hg.) (1986): Sozialpolitik und Sozialplanung, Wien.
- Stelzer-Orthofer, Christine (1991): Arbeitsmarktpolitik in Österreich, Linz.
- Stelzer-Orthofer, Christine (1998): Strategien gegen Arbeitslosigkeit, Linz.
- Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) (2001): Zwischen Welfare und Workfare – Soziale Leistungen in der Diskussion, Linz.
- Stenographisches Protokoll (5. Juni 1987): 22. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, Wien.
- Tálos, Emmerich (1987): Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung: Problemwahrnehmung/ Problemartikulation, Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen in Österreich seit Mitte der siebziger Jahre. In: ebd./ Wiederschwinger, M. (Hg.): Arbeitslosigkeit. Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende? Seite 91–166, Wien.

- Tálos, Emmerich (1993): Sozialpartnerschaft – Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien.
- Unterrainer, Christine / Weber, Wolfgang G. (2005): Solidarisches Handeln in demokratischen Betrieben – Illusion oder Realität? Wien.
- Usanov, Artur / Chivot, Eline (2013): The European Labour Market and Technology: Employment, Inequality and Productivity. The Hague Centre for Strategic Studies and TNO, Den Haag.
- Verlag für Gesellschaftskritik Wien (Hg.) (1985): Wege zur Vollbeschäftigung – Arbeit für alle – Einkommen für alle, Wien.
- Wallner, Josef (Hg.) (2008): Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich, Wien.
- Weber, Wolfgang G. (2014): Demokratie in Unternehmen – Die Bedeutung von organisationaler Demokratie für Arbeitssituation, Wirtschaft und Gesellschaft, Beitrag für Südwind »Global Campus – Students for Global Justice«, Graz.
- Wiener Dachverband für sozial-ökonomische Einrichtungen (Hg.) (2015): Beschäftigung und Beratung in Wien, In Zusammenarbeit mit dem Arbeitsmarktservice Wien, Wien.
- WIFO (Hg.) (1988): Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik in den achtziger Jahren, Monatsbericht 10, Wien.
- Wilk, Felix Marius (1989): Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsmarktentwicklung und aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich von 1980 bis 1984, Wien.
- Wroblewski, Angela (2009): Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Programmen und Maßnahmen in Österreich, in: Widmer, Th. / Beywl, W. / Fabian, C. (Hg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Seite 129–136, Berlin.
- Zauner, Heinz: Entwicklungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich – Standortbestimmung aus Sicht eines Netzwerks von Non-Profit-Organisationen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) (2006): Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch, Wien.
- Zauner, Heinz: Innovative Arbeitsmarktpolitik am Beispiel oberösterreichischer Sozialprojekte. In: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) (1998): Strategien gegen Arbeitslosigkeit, Linz.
- Zwischenberger, Anton (2015): Wer möglichst viele Möglichkeiten hat, dessen Freiheit ist es. 30 Jahre CONTRAPUNKT: Eine historische Skizze, in: Kerschbaum, F. / Pichler, H.: Experimentelle Arbeitsmarktpolitik. Bilanz und Perspektiven, Seite 101–114, Wien.

## 9 Kurzfassung

### 9.1 Rahmenbedingungen und Implementierung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre in Österreich

Hintergrund für die Herausbildung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik in Österreich in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre war das Ende der Vollbeschäftigungsära als Folge der rezessiven Wirtschaftsentwicklung nach 1975. Um der steigenden Arbeitslosigkeit eines immer größer werdenden Kreises an Erwerbspersonen begegnen zu können, bedurfte es neuer und innovativer arbeitsmarktpolitischer Ansätze. In diesem Kontext bildete sich der Begriff der experimentellen Arbeitsmarktpolitik heraus, mit dem auf die Neuartigkeit der entwickelten Förderansätze fokussiert werden sollte und der als Trademark zur Abgrenzung von traditionellen Formen und der damit einhergehenden eher bürokratischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik verwendet wurde.

Begünstigt wurde die Entwicklung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik durch eine generelle gesellschaftliche Aufbruchsstimmung in dieser Zeit. Vor diesem Hintergrund entstanden viele Projekte vor allem in einem Bottom-up-Prozess, der durch eine große Zahl an AktivistInnen und Initiativen getragen wurde, die gesellschaftspolitische Fragen thematisierten und forcierten (Sozialarbeit, Jugendbewegung, Umwelt-, Frauenbewegung, Freie Kulturinitiativen etc.).

Die »Zivilgesellschaft« wurde zu einem neuen arbeitsmarktpolitischen Player, in der mit hohem Engagement – bis hin zur Selbstaussbeutung – und hoher Motivation der ProjektinitiatorInnen Initiativen entstanden, die wesentlich getragen waren aus dem Bestreben, sozialen, gesellschaftlichen Nutzen und die Schaffung von (bezahlten) Beschäftigungsmöglichkeiten in Einklang zu bringen.

Zentrale Voraussetzung dafür, dass die vor allem in einem Bottom-up-Prozess entwickelten Initiativen auch tatsächlich umgesetzt werden konnten, war der politische Wille zu arbeitsmarktpolitischen Reformen, der maßgeblich vom damaligen Sozialminister Alfred Dallinger (1980–1989) getragen wurde. Auch von den nachgeordneten Hierarchieebenen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung wurde die innovative Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik mitgetragen. Hingegen war es in manchen Bundesländern erforderlich, dass die innovative Ausrichtung wesentlich durch aktive Schlüsselpersonen im Bun-

desministerium vorangetrieben wurde. Sie verhinderten auch ein Abstoppen von neuen Projektideen durch eine zu Beginn durchaus noch »hofrätlich« ausgerichtete Organisation der Arbeitsmarktverwaltungs-Bürokratie auf Bundeslandebene. Hilfreich war dabei auch die zentralistische Organisationsform der Arbeitsmarktverwaltung (AMV, bis 1994), da die Bewilligung entsprechender experimenteller Maßnahmen auf dem Erlassweg verfügt werden konnte. In anderen Bundesländern wiederum wurden von der regionalen Arbeitsmarktverwaltung in Kooperation mit externen Non-Profit-Einrichtungen bereits frühzeitig Innovationen initiiert.

Unterstützend kam hinzu, dass die OECD zur damaligen Zeit lokale Beschäftigungsinitiativen forcierte, was im nationalen Policy-Prozess u.a. eine wichtige legitimatorische Funktion einnahm.

Die im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik Anfang der 1980er-Jahre etablierten Instrumente ermöglichten Beihilfen für unterschiedliche Organisationsformen und Lohnsubventionen:

- Selbstverwaltete Betriebe.
- Sozialökonomische Betriebe.
- GründungsberaterInnen und ArbeitsmarktbetreuerInnen.
- Arbeitsmarktpolitische Betreuungseinrichtungen.
- Aktion 8000 – mit dem Ziel, 8000 Arbeitsplätze in gesellschaftlich sinnvollen Bereichen für Langzeitarbeitslose zu schaffen (beispielsweise Kultur, Kinderbetreuung, Umwelt, Tourismus, soziale Dienstleistungen, Stadterneuerung / Dorfverschönerung).

Diese Instrumente waren nicht alle per se neu. Neu und innovativ war jedoch, dass so unterschiedliche Instrumente im Rahmen einer gemeinsamen Strategie eingesetzt und damit auch neue inhaltliche Beschäftigungsfelder erschlossen wurden.

## 9.2 Erfolge und Wirkungen

Als eine zentrale Erfolgsdimension kann die Erprobung von verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und bei positiver Wirkung deren Weiterführung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gesehen werden.

### **Entwicklung einer Infrastruktur an Beratungs- und Unterstützungsleistungen**

In der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurde eine Infrastruktur an Beratungs- und Unterstützungsleistungen entwickelt und umgesetzt, die maßgeblich für die Professionalisierung der Maßnahmenträger und die Effektivität der Projektumsetzung war. Mit diesem Outsourcing von Serviceleistungen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung in der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurde erstmals Neuland beschritten. Gründungsberatung und ArbeitsmarktbetreuerInnen sind maßgebliche Beispiele dafür.

## **Erschließung neuer Arbeitsfelder**

Ein Charakteristikum der experimentellen Arbeitsmarktpolitik ist auch die Erschließung neuer Arbeitsfelder, die bis dahin nur wenige Arbeitsplätze boten. So wurden eine Reihe von kulturellen Projekten gefördert und damit Initiativen gegründet, die ohne Förderung kaum Aussicht auf längerfristigen Bestand gehabt hätten. Teile der heutigen Kultur- und Kreativwirtschaft haben ihre Wurzeln in den 1980er-Jahren und erhielten Förderungen aus der experimentellen Arbeitsmarktpolitik (z.B. Medienwerkstatt Wien, Kino unter Sternen, Schule für Dichtung etc.). Ihnen ist es gelungen, sich am Markt zu behaupten, indem Einkünfte aus z.B. dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen, Teilnahmegebühren oder Eintrittsgeldern in einer Dimension erzielt werden konnten, die einen wirtschaftlich tragfähigen Weiterbestand ermöglichte.

Wie die Rückmeldungen einiger Träger im Rahmen der vorliegenden Studie zeigen, konnte über Förderungen im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik auch ein wichtiges Segment an sozialen Dienstleistungen etabliert werden, für die es eine steigende Nachfrage seitens der Länder und Gemeinden oder des Bundessozialamtes (nunmehr Sozialministeriumservice) gab. Durch die Förderung war es den vielfach heute noch bestehenden Initiativen und Projekten möglich, für das Erbringen sozialer Dienstleistungen eine entsprechende öffentliche Refundierung zu erzielen und sich mit diesem Angebotssegment zu positionieren. Darüber hinaus konnten insbesondere größere Träger (wie z.B. Caritas, Volkshilfe), aber auch ursprünglich kleinere, regional wichtige Anbieter (z.B. rifa) ihr inhaltliches Portfolio über soziale Dienstleistungen hinaus erweitern. So wurden etwa neben der Sozialbetreuung auch Tätigkeitsfelder wie der Verkauf von Gebrauchsgütern oder Catering aufgebaut. Diese Angebotssegmente werden in hohem Maße als wirtschaftlich eigenständige Bereiche betrieben. An solchen Beispielen lässt sich verdeutlichen, dass die experimentelle Arbeitsmarktpolitik einen durchaus nachhaltigen Charakter aufweist.

Zwei weitere Beispiele für zentrale Beschäftigungsfelder der experimentellen Arbeitsmarktpolitik sind der Bereich »Entsorgungs- und Recyclingdienste«, der in erster Linie Arbeitsplätze im Bereich von einfachen und angelernten Tätigkeiten bot, und der Bereich »Umweltschutz/ Ökologie«, in dem neben einfachen Tätigkeiten in der Grünraumpflege auch qualifizierte Tätigkeiten in der Umwelt- und Abfallberatung geschaffen wurden.

## **Wirksamkeit von Anschubfinanzierungen**

Eine weitere zentrale Erfolgsdimension, wie sie z.B. im Rahmen der Aktion 8000 realisiert wurde, ist im Prinzip der Anschubfinanzierung zu sehen. Nach einer zeitlich befristeten Finanzierung aus Mitteln der Arbeitsmarktförderung sollte das Projekt oder der Arbeitsplatz aus anderen Mitteln weiter erhalten werden. Die Veränderungen in der Finanzierungsstruktur von aktuellen Beschäftigungsprojekten, die bereits in den 1980er- / 1990er-Jahren entstanden sind und die damals AMV / AMS-Förderungen erhielten, macht deutlich, dass es den Projekten tatsächlich in hohem Maße gelungen ist, im Projektverlauf zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen und den Anteil der Eigenerlöse zu steigern. So ist der Anteil der AMV / AMS-Förderungen an den Budgeteinnahmen bei diesen Projekten von anfänglich 71 Prozent auf

48 Prozent (zum Zeitpunkt der Erhebungen für die vorliegende Studie im Jahr 2015) zurückgegangen. Gleichzeitig hat sich der Anteil der Budgetmittel, die von anderen öffentlichen Stellen (andere Ministerien, Länder, Gemeinden) bereitgestellt wurden bzw. werden, von 14 Prozent auf 40 Prozent erhöht. Auch der Anteil von Markterlösen und Sponsoring ist gestiegen. Damit ist das Prinzip der Anschubfinanzierung in hohem Maße realisiert worden.

### **Neue und dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen**

Eine näherungsweise Schätzung der quantitativen Dimension der im Rahmen der Aktion 8000, dem Kernprogramm der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten zeigt, dass im Zeitraum von 1983 bis 1995 etwa 11.500 dauerhafte Arbeitsplätze entstanden sind. Bei den sozialen Dienstleistungen sind dies nahezu 4.500, im Bereich »Kunst und Kultur« etwa 1.125 Arbeitsplätze.

## **9.3 Ansatzpunkte für eine künftige Arbeitsmarktpolitik**

Eine neue und innovative Arbeitsmarktpolitik für die Zukunft sieht sich vor ganz neue Herausforderungen gestellt. Das Niveau der Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen ist im Vergleich zu Mitte der 1980er-Jahre aktuell mehr als doppelt so hoch. Im Zeitverlauf hat sich die Segmentierung der Arbeitslosigkeit immer stärker ausgeprägt. Neben Kurzeitarbeitslosen und so genannten »Drehtürarbeitslosen« lässt sich eine Gruppe von Arbeitslosen identifizieren, die sich durch ein hohes Ausgrenzungsrisiko auszeichnet. Die im Zuge der Vierten Industriellen Revolution (Stichwort: »Industrie 4.0«) diskutierte Weiterentwicklung der Informations-, Kommunikations- und Produktionstechnologien ist in ihren Auswirkungen auf das Beschäftigungssystem derzeit weder quantitativ noch qualitativ absehbar. Fest steht allerdings, dass hier ebenfalls mit neuen Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik zu rechnen ist.

### **Umfassenden Beschäftigungspolitik & neue Allianzen in der Arbeitsmarktpolitik**

Für die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten bedarf es einer umfassenden Beschäftigungspolitik in Form einer Wirtschaftspolitik, die generelle wirtschaftspolitische Instrumente zur Sicherung eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus einsetzt. Zudem braucht es neue Allianzen in der Arbeitsmarktpolitik durch Kooperationen von sozialen mit privaten Unternehmen und Stiftungen. Die Bereitschaft zum sozialen Engagement von Unternehmen sollte forciert und vermehrt für die aktive Arbeitsmarktpolitik genutzt werden, um so neue Partnerschaften im Hinblick auf die Beschäftigung und Qualifizierung von so genannten »Problemgruppen des Arbeitsmarktes« zu schaffen. Vor allem im Bereich der Sozialökonomischen Betriebe und der Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte, aber auch in der Zurverfügungstellung von Praktikumsplätzen für praxisnahe Qualifizierungen wäre es zweckvoll, entsprechende Kooperationsperspektiven auszuloten.

## **Genossenschaftliche Ansätze sollten wieder aufgegriffen werden**

Bereits zu Beginn der experimentellen Arbeitsmarktpolitik nahmen genossenschaftliche Ansätze, so etwa bei der Übernahme von insolventen Unternehmen durch die Belegschaften, einen sichtbaren Anteil im Maßnahmenspektrum ein. Allerdings gelten diese ersten Anläufe als gescheitert, weil sie letztlich meist nicht mit einem nachhaltigen Bestand der Unternehmen verbunden waren. Dennoch kann damit das Genossenschaftskonzept als Instrument nicht ad acta gelegt werden. Der Strukturwandel im Bereich von Arbeitsmärkten und Beschäftigungsformen kann eine neue arbeitsmarktpolitische Funktionalität dieser genossenschaftlichen Unternehmensformen bedeuten. Es wäre zu überlegen, ob derartige Varianten beispielsweise für die Zielgruppe hochqualifizierter und erfahrener Arbeitsuchender, die allein wegen ihres Alters keine konventionelle Beschäftigung mehr finden, geeignet wären. Genossenschaftliche Unternehmen dieser Art könnten in unterschiedlichen Angebotssegmenten, so z.B. im Bereich der neuen Technologien, ein interessantes Beschäftigungsmodell bilden. Da gegenwärtig die Genossenschaften in Deutschland genauso wenig wie in Österreich für die Arbeitsbeschaffung substantiell genutzt werden, ist hier ein erhebliches Innovationspotenzial zum Abbau von Arbeitslosigkeit bestimmter Zielgruppen zu vermuten.

Erste Ansätze in diese Richtung lassen sich auch in Österreich ausmachen, wie das Beispiel der Beschäftigungsgenossenschaft Otelo eGen<sup>66</sup> in Oberösterreich zeigt, die als ein neues Modell der genossenschaftlichen Selbstanstellung Ein-Personen-Unternehmen zu mehr sozialer Absicherung verhilft. Hier zeigt sich gerade, dass auch im Bereich der Unterstützung von EPUs Genossenschaftsansätze von Nutzen sein können, indem sowohl gemeinsame Arbeitsstrukturen (Räumlichkeiten, EDV etc.) als auch gemeinsam genutzte Dienstleistungen (Sekretariat, Assistenz etc.) kollektiv organisiert und gesteuert werden.

## **Neue Förderungs- und Unterstützungsinstrumente in einem partizipativen Kontext**

Eine Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch innovative Komponenten sollte auch darauf abzielen, neue Förderungs- und Unterstützungsinstrumente in einem partizipativen Kontext zu erstellen. Hier gilt es, quer über verschiedene Institutionen und Akteure die entsprechenden organisatorischen Strukturen, Verantwortlichkeiten und eine finanzielle Basis zur Finanzierung der Entwicklungsarbeit zu schaffen. Die Dotierung könnte sich aus Mitteln der verschiedenen Akteure der Arbeitsmarktpolitik speisen, so etwa BMASK, AMS, Sozialministeriumservice, aber auch Ländern und Gemeinden. Mit einer entsprechenden Infrastruktur und Dotierung wäre eine Verankerung des vorgeschlagenen partizipativen Prozesses im Kontext der Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik möglich, was auch bei den involvierten Akteuren das Commitment erhöhen würde. In diesen Prozess gilt es nicht nur etablierte Akteuren und Institutionen einzubinden, sondern auch Begünstigte einer innovativen Arbeitsmarktpolitik, wie vorgemerkte Arbeitslose oder Jugendliche in Ausbildung.

---

<sup>66</sup> Siehe dazu: [www.oteloegen.at](http://www.oteloegen.at).

### **Intermediärer Instanzen als Unterstützung des Innovationsmotors**

Für das Vorantreiben einer Innovationsoffensive sind neue intermediäre Instanzen erforderlich, die als Entlastung des Arbeitsmarktservice und anderer Akteure der aktiven Arbeitsmarktpolitik wichtige Koordinationsaufgaben zwischen AkteurInnen, Projekthinhalten und Förderschienen erfüllen. In diesem Zusammenhang wird es auch wichtig sein, Anstrengungen auf regionaler Ebene zu unterstützen und voranzutreiben. Hier gilt es insbesondere, die Beschäftigungspotenziale in einer Region auszuloten und für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu nutzen. Dabei wären auch neue Schnittstellen mit regionalen Betrieben und regionalen intermediären Instanzen anzudenken (z.B. Regionalmanagements oder Institute für Arbeitsmarktbetreuung).

### **Kombinierte Angebote & bedarfsorientierte Stufenmodelle**

Die Umsetzung von Innovationen wird auch ein flexibles Setting vorhandener und neu zu schaffender arbeitsmarktpolitischer Instrumente erfordern. Kombinierte Angebote (z.B. Arbeit und Lernen) oder flexible, bedarfsorientierte Stufenmodelle zur Heranführung von Langzeitbeschäftigungslosen an den Arbeitsmarkt werden künftig verstärkt notwendig sein.

### **Neue gesellschaftliche Herausforderungen und ressortübergreifendes Agieren**

Eine künftige innovative Arbeitsmarktpolitik wird nicht zuletzt auch akute gesellschaftliche Herausforderungen, wie etwa die Integration von Flüchtlingen, stärker in den Fokus nehmen und entsprechende Angebote bereitstellen müssen. Dies wird oftmals nur durch ressortübergreifende Anstrengungen und Kombination unterschiedlicher Maßnahmen möglich sein.

*HINWEIS: Eine Vielzahl an älteren wie aktuellen Studien und Evaluationen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich ist in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) abrufbar.*

# Anhang 1: Zur Umsetzung des Projektes

Die Umsetzung des Projektes erfolgte im Zeitraum Juni 2015 bis Jänner 2016. Bei der Durchführung des Forschungsvorhabens kamen verschiedene, sich ergänzende Erhebungsmethoden zum Einsatz.

## Literatur- und Dokumentenanalyse

Wesentlicher Ausgangspunkt der Projektarbeit stellte die Recherche und Sammlung der umfangreichen (grauen) Literatur und Quellen zur experimentellen Arbeitsmarktpolitik dar. Dafür wurden verschiedene Zugangswege genutzt: Neben der Recherche in öffentlichen Bibliotheken und der institutseigenen Bibliothek von L&R Sozialforschung wurde im Rahmen der ExpertInneninterviews um die Übermittlung von Materialien ersucht. Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Unterlagen:

- Tätigkeitsberichte und Konzeptpapiere von ArbeitsmarktbetreuerInnen und Projektverantwortlichen;
- Unterlagen von MitarbeiterInnen aus der damaligen Arbeitsmarktverwaltung (AMV) zur experimentellen Arbeitsmarktpolitik, wie z.B. Strategiepapiere für Minister Dallinger, Erlässe an die Landesarbeitsämter;
- Evaluierungen zu Maßnahmen und Programmen der experimentellen und innovativen Arbeitsmarktpolitik;
- allgemeine Literatur zu arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Themen ab dem Zeitraum 1980 und Folgejahre.

## Befragung von ExpertInnen

In Abstimmung mit dem Auftraggeber AMS wurde eine Liste mit 25 ExpertInnen erstellt, die in den 1980er- und 1990er-Jahren mit der experimentellen Arbeitsmarktpolitik in unterschiedlichen Kontexten befasst waren. Vereinzelt wurden Personen einbezogen, die aufgrund ihres Alters zur damaligen Zeit noch nicht oder nur am Rande involviert waren, allerdings aktuell im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit mit einschlägigen Projekten oder aktiver Arbeitsmarktpolitik befasst sind.

Die zentralen Themenblöcke fassten sowohl Einschätzungen zur experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er-/1990er-Jahre als auch insbesondere die Frage nach einer Ableitung von Lessons Learned aus diesen Interventionen für die aktuelle und die künftige Arbeitsmarktpolitik. Dabei handelt es sich um folgende ExpertInnen:

### ExpertInnenliste

Name	Bereich
Herbert Buchinger	SozMin/AMV
Hannes Edlinger	SozMin/AMV
Karl Fakler	SozMin/AMV
Ernst Haider	SozMin/AMV – Projektentwicklung/Beratung
Rainer Klien	SozMin/AMV
Roland Lengauer	SozMin/AMV
Stefan Potmesil	SozMin/AMV
Franz Weinberger	SozMin/AMV
Petra Draxl	Projektentwicklung/Beratung
Horst Horvath	Projektentwicklung/Beratung
Ehrenfried Natter	Projektentwicklung/Beratung
Ambros Pree	Projektentwicklung/Beratung
Sigi Steinlechner	Projektentwicklung/Beratung
Leonard Stintjes	Projektentwicklung/Beratung
Karl Zehetner	Projektentwicklung/Beratung
Roland Atzmüller	Wissenschaft
Gudrun Biffi	Wissenschaft
Nikolaus Dimmel	Wissenschaft
Wolfgang Tritremmel	Sozialpartner
Josef Wallner	Sozialpartner
Heimo Leberl	Projektbezogen
Judith Pühringer	Projektbezogen
Andreas Thienel	Projektbezogen
Heinz Schoibl	Projektbezogen
Heinz Zauner	Projektbezogen

Anmerkung: AMV = Arbeitsmarktverwaltung, ab 1994: Arbeitsmarktservice (AMS)

Die Interviews wurden primär in einem Face-to-Face-Modus durchgeführt. Im Falle von GesprächspartnerInnen, die außerhalb von Wien leben, erfolgten teils auch telefonische Interviews. Alle Interviews wurden digital aufgezeichnet (mit Ausnahme eines Gespräches, dies auf Wunsch des Interviewpartners), protokolliert und partiell transkribiert.

## Durchführung von Fallstudien

Im Rahmen des Projektes wurden fünf Fallstudien bei arbeitsmarktpolitischen Projekten durchgeführt, die in der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik gegründet wurden. Dabei wurde auf eine inhaltliche Streuung geachtet, in Abstimmung mit dem Auftraggeber AMS wurden also Player aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen ausgewählt.

Diese Projekte haben alle eine Anschubfinanzierung der vormaligen AMV erhalten und sich mittlerweile zu Institutionen bzw. Unternehmen entwickelt, die sich erfolgreich am Markt behaupten. Für die Fallstudien wurden folgende Organisationen ausgewählt:

- Verein WUK – Werkstätten- und Kulturhaus, Kulturzentrum & arbeitsmarktpolitische Bildungs- und Beratungseinrichtung, Vereinsgründung 1979, Wien.
- BAN Ökoservice, Sozialökonomische BetriebsgmbH (Re-Use Shop, Geschirrrverleih, Gartenservice, Räumung, Siedeln und Transport, Personalvermittlung), Vereinsgründung 1983, Graz.
- Klangfarbe Ges.m.b.H., Handel mit Musikinstrumenten, Vereinsgründung 1984, Wien.
- Verein MOHI Tirol, sozialintegrative Alltagsbegleitung für Menschen mit Behinderung, Vereinsgründung 1985, Innsbruck.
- Vier Pfoten – gemeinnützige Stiftung für Tierschutz, Vereinsgründung 1988, Wien.

## Factsheets: Trägerorganisationen arbeitsmarktpolitischer Projekte 1983 bis 1999

Basierend auf unterschiedlichen Quellen wurde eine Liste von Trägern, die durch die AMV bzw. das AMS in den 1980er- und 1990er-Jahren gefördert wurden, erstellt. Diese Liste umfasst insgesamt 350 Träger und Unternehmen österreichweit, reichend von:

- A wie »abz Wien«, gegründet 1992, heute »abz\*austria – kompetent für frauen und wirtschaft« mit Standorten in mehreren Bundesländern;
- über verschiedene Kindergruppen, Frauenberatungsstellen, Umweltorganisationen etc. bis hin zu
- Z wie etwa das »Zeitgeschichte Museum und KZ-Gedenkstätte Ebensee«, gegründet im Jahr 1988.

Diese zuvor genannten Träger realisierten in ihrer bisherigen Geschichte eine jeweils mehr oder minder große Zahl an Projekten. Um hier einen Überblick zu erlangen, wurde an alle Träger, für die eine aktuelle E-Mail-Adresse recherchiert werden konnte (n = 245), ein Factsheet versendet.

Inhaltlich fokussierte das Factsheet auf zentrale Eckpunkte der trägerspezifischen Aktivitäten (Maßnahmenart, Zielgruppen, Tätigkeitsfelder, Beschäftigtenzahl, Finanzierungsquellen). Dabei wurde auf mögliche Veränderungen im zeitlichen Verlauf Bezug genommen, indem um Angaben zur Ausgangssituation (erste Jahre mit AMV- / AMS-Förderung), zur aktuellen Situation und Erwartungen für die Zukunft gebeten wurde. Der kurze Fragebogen schloss mit einer Frage nach den zentralen Eckpunkten einer zukunftsorientierten Arbeitsmarktpolitik des AMS ab. Die Träger waren auf diesem Weg also auch eingeladen, sich im Hinblick auf die im Projekt zu bearbeitende Fragestellung nach Lernerfahrungen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik für die Zukunft einzubringen.

Insgesamt haben 58 Träger geantwortet, was einer Rücklaufquote von 24 Prozent entspricht. Basierend auf verschiedenen Rückmeldungen stellte sich der im Fokus stehende lange Zeitraum als Herausforderung dar. In vielen Trägerorganisationen sind keine Personen der Anfangszeit mehr beschäftigt und »zeithistorische« Unterlagen zum Beginn der Tätigkeiten teils nur partiell vorhanden.

### **Zwischenbericht: Thesen zur experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre**

Im Oktober 2015 wurde ein Zwischenbericht formuliert, der Thesen zu den Rahmenbedingungen und zur Entwicklung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre und zu den Perspektiven einer künftigen Arbeitsmarktpolitik beinhaltete. Dieser Zwischenbericht basierte auf einer ersten Auswertung von 24 Interviews mit ExpertInnen.

### **Workshop**

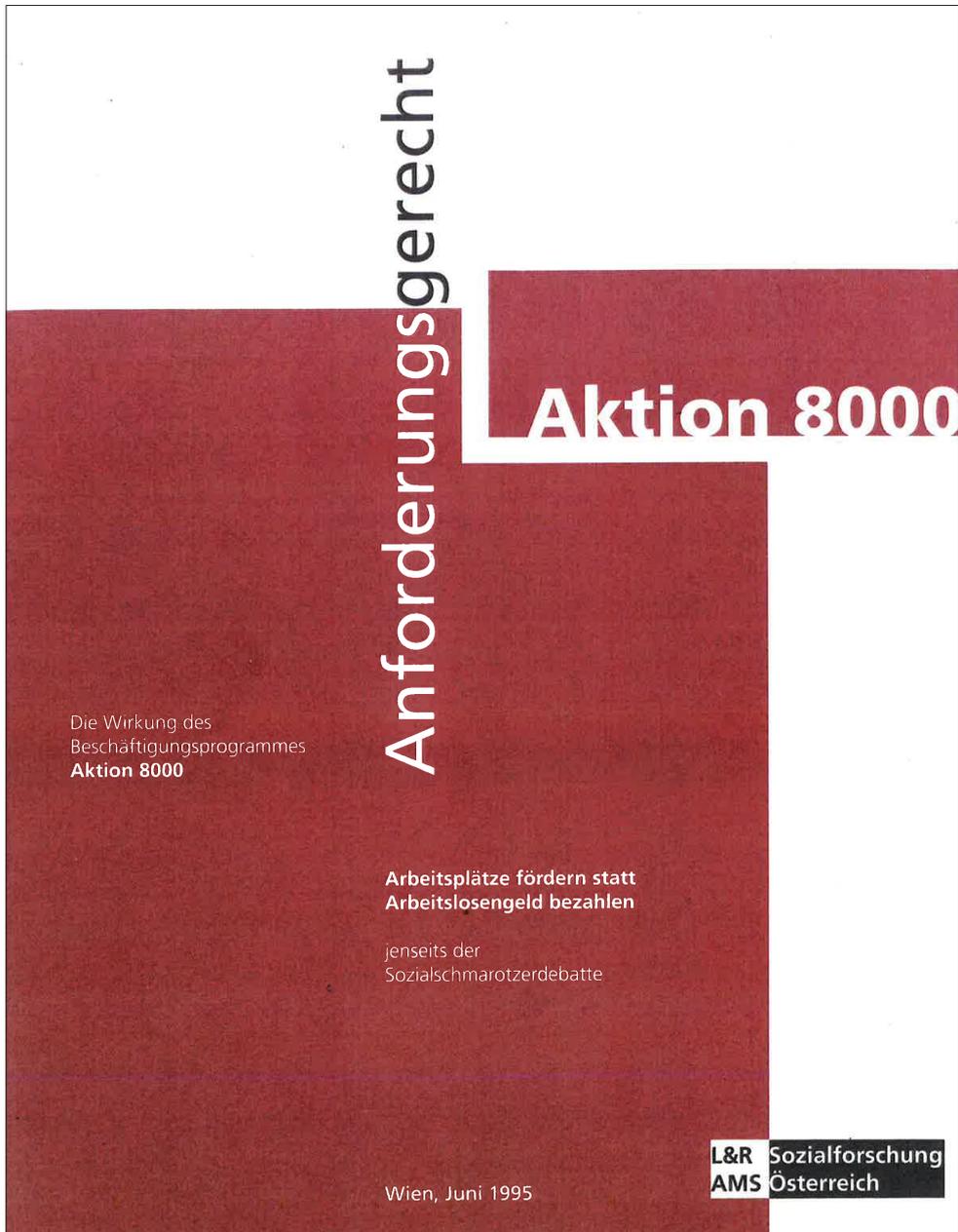
Ende November 2015 (23.11.2015) wurden die im Rahmen des Projektes befragten ExpertInnen sowie weitere ExpertInnen aus der Arbeitsmarktpolitik zu einem Workshop nach Wien eingeladen. Ziel des Workshops war es, die Ergebnisthesen des Zwischenberichtes kritisch zu reflektieren und gemeinsam der Frage nachzugehen, wie und welche Erfahrungen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre für eine zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik genutzt werden können.

**TeilnehmerInnenliste**

<b>Name</b>	<b>Bereich</b>
Herbert Buchinger	SozMin/AMV
Petra Draxl	SozMin/AMV
Hannes Edlinger	SozMin/AMV
Reinhold Gaubitsch	SozMin/AMV
Nadine Grieger	SozMin/AMV
Ernst Haider	SozMin/AMV
Rudolf Lachinger	SozMin/AMV
Sepp Lerchenmüller	SozMin/AMV
Gudrun Nachtschatt	SozMin/AMV
Sepp Ginner	Projektentwicklung/Beratung
Horst Horvath	Projektentwicklung/Beratung
Heimo Leberl	Projektentwicklung/Beratung
Ambros Pree	Projektentwicklung/Beratung
Sigi Steinlechner	Projektentwicklung/Beratung
Leonard Stijntjes	Projektentwicklung/Beratung
Bernhard Schneider	Projektentwicklung/Beratung
Heinz Zauner	Projektentwicklung/Beratung
Karl Zehetner	Projektentwicklung/Beratung
Margit Doppelhofer	Projektbezogen
Ludwig Plangger	Projektbezogen
Judith Pühringer	Projektbezogen
Rudolf Schauer	Projektbezogen
Christoph Trauner	Projektbezogen
Manuela Vollmann	Projektbezogen
Christian Wolf	Projektbezogen
Ferdinand Lechner	Projektteam
Walter Reiter	Projektteam
Petra Wetzell	Projektteam
Barbara Willsberger	Projektteam

## Anhang 2: Anforderungsgerecht – Die Wirkung der Beschäftigungsprogrammes Aktion 8000

(Wien 1995, AMS Österreich & L&R Sozialforschung)



Die Wirkung des  
Beschäftigungsprogrammes  
**Aktion 8000**

Anforderungsgerecht

**Aktion 8000**

Arbeitsplätze fördern statt  
Arbeitslosengeld bezahlen

jenseits der  
Sozialschmarotzerdebatte

Wien, Juni 1995

**L&R** Sozialforschung  
**AMS** Österreich

Die Studie wurde  
im Auftrag des  
Arbeitsmarktservice  
Österreich  
durchgeführt vom  
Institut

## **L&R Sozialforschung**

AutorInnen Helga Fehr-Duda  
Brigitte Frühstück  
Ferdinand Lechner  
Peter Neudorfer  
Walter Reiter  
Andreas Riesenfelder

## Aktion 8000

## Inhalt

Vorwort		3
<b>1 Vorbemerkung</b>		<b>5</b>
<b>2 Die Untersuchung</b>		<b>5</b>
<b>3 Programmbeschreibung</b>		<b>6</b>
<b>4 Die Struktur der Geförderten</b>		<b>8</b>
	4.1 Altersverteilung	8
	4.2 Geschlechterproportionen	9
	4.3 Ausbildungsniveau	10
	4.4 Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Maßnahme	11
	4.5 Schlüsselkräfte	11
<b>5 Träger und Einsatzfelder</b>		<b>12</b>
	5.1 Träger	12
	5.2 Art der Maßnahme	13
	5.3 Arbeitsbereiche	13
<b>6 Qualifizierungswirkungen</b>		<b>14</b>
<b>7 Beschäftigungseffekte</b>		<b>15</b>
	7.1 Der Verbleib unmittelbar nach der Maßnahme	15
	7.2 Beschäftigungswirkungen im Jahr nach der Maßnahme	16
	7.3 Langfristige Beschäftigungsverläufe	17
	7.4 Unterschiede im Integrationserfolg	17
<b>8 Einkommensverläufe</b>		<b>18</b>
<b>9 Fiskalwirkungen</b>		<b>19</b>
<b>10 Handlungsoption</b>		<b>21</b>
	10.1 Aufstockung des Budgets	21
	10.2 Verlängerung der Förderdauer und Wirkungskontrolle	21
	10.3 Programm „Arbeit und Lernen“	21
	10.4 Flexible Ergänzungsqualifizierung	22
	10.5 Politische Vernetzung - neue Instrumente	23

### **Jenseits der Sozialmißbrauchsdebatte Die Wirkung des Beschäftigungsprogramms „Aktion 8000“**

Ohne Zweifel ist die „Aktion 8000“ das bekannteste Förderinstrument, das die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Integration von langzeitarbeitslosen Personen zur Verfügung hat: seit 1984 haben etwa 45.000 langzeitarbeitslose Personen im Rahmen dieses Programms (i.w. Zuschuß zu den Gehaltskosten im Ausmaß von 66% begrenzt auf ein Jahr) gesellschaftlich sinnvolle Arbeitsplätze bei Vereinen, Gemeinden oder im Bereich der Landesregierungen gefunden. Für einen sehr großen Teil war das geförderte Dienstverhältnis der Beginn einer stabilen Beschäftigungs- und Erwerbskarriere.

Bereits 1987 bestätigte eine von „L&R Sozialforschung“ im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführte Untersuchung, daß der mit der „Aktion 8000“ eingeschlagene Weg der richtige ist. Nun liegt eine neue Studie vor, die sämtliche Personen, die in den Jahren 1988, 1989 und 1990 gefördert wurden, einbezieht und deren Beschäftigungsverläufe anhand der Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungen bis ins Jahr 1993 verfolgt. Mit dieser aktuellen Studie ist die „Aktion 8000“ das am besten dokumentierte Förderinstrument des Arbeitsmarktservice.

Die Ergebnisse zeigen erneut, daß die Finanzierung von Dienstverhältnissen nicht nur in einem erstaunlich hohen Ausmaß zu einer tatsächlichen Integration in den Arbeitsmarkt führt, sondern auch fiskalpolitisch - im Vergleich mit Auszahlungen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe - die eindeutig bessere Variante ist. Die Studie zeigt aber auch Schwächen des Förderinstrumentes und Verbesserungsmöglichkeiten auf. Sie sind für das Arbeitsmarktservice Grundlagen für Weiterentwicklungen.

Die „Aktion 8000“ als Instrument zur Integration von Personen, die ohne Unterstützung mit sehr großer Wahrscheinlichkeit keine Chance auf ein abgesichertes und stabiles Erwerbsleben hätten, steht bei allen Betroffenen - AMS-BeraterInnen, geförderten Personen und auch bei den entsprechenden Dienstgebern - außer jeder Diskussion. Sie trägt auch zur sozialen, kulturellen und ökologischen Infrastruktur des Landes ganz wesentlich bei. Vielen Einrichtungen wurde erst durch die geförderten Dienstverhältnisse die Möglichkeit geboten, sich zu etablieren und zu professionalisieren. Dadurch konnten wirklich neue und nicht mehr vom Arbeitsmarktservice geförderte Arbeitsplätze geschaffen werden. In den Gemeinden angesiedelte Umweltberatungsstellen, Frauenhäuser und -beratungsstellen, AusländerInnenberatungsstellen, kulturelle Initiativen, Dorferneuerungsprojekte, Kindergruppen, Alternativschulen und Forschungsinstitute sind nur einige Beispiele, die es ohne „Aktion 8000“ nicht oder nicht in diesem Ausmaß geben würde.

**Aktion 8000** Vorwort

An den Leistungen und Erfolgen der „Aktion 8000“ ist nicht zu rütteln, auch wenn aufgrund einzelner Anläßfälle immer wieder öffentlich Kritik geäußert und versucht wird, das Förderinstrument pauschal zu diskreditieren. Sachlich begründete Kritik wird selbstverständlich aufgegriffen und ist Ausgangspunkt für eine ständige Veränderung der Richtlinien zur Durchführung der „Aktion 8000“.

Vor allem aber: Das Arbeitsmarktservice braucht die vielen von gemeinnützigen Vereinen und gemeinnützigen Einrichtungen für langzeitarbeitslose Personen zur Verfügung gestellten Arbeitsplätze dringend. Wo sonst sollen Personen, die lange nicht mehr gearbeitet haben, wieder erste berufliche Erfahrungen sammeln, wo lernen mit PCs, Fax oder anderen neueren Geräten umzugehen, wo wieder das nötige Selbstbewußtsein hernehmen, um sich für andere Arbeitsplätze zu bewerben?

Betriebe und Unternehmen, die unter ähnlichen Förderbedingungen langzeitarbeitslose Personen anstellen könnten, machen von dieser Möglichkeit derzeit leider in viel zu geringem Ausmaß Gebrauch.

In diesem Sinne unterstützt der Vorstand des Arbeitsmarktservice Österreich die Herausgabe dieser Broschüre. Sie ist die Kernfassung einer umfangreichen Studie und soll in dieser Form den Beginn einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit signalisieren und zu mehr Verständnis für unsere arbeitsmarktpolitischen Programme beitragen.

Der Vorstand des Arbeitsmarktservice

Dr. Herbert Buchinger

Mag. Herbert Böhm

Juni 1995

## 1 Vorbemerkung

Die „Aktion 8000“ ist das quantitativ bedeutsamste Beschäftigungsprogramm der innovativen Arbeitsmarktpolitik. Nach einer teilweise schwierigen Anfangsphase kann es mittlerweile zum Regelinstrument des österreichischen Arbeitsmarktservice gezählt werden, von dem jedes Jahr mehrere tausend Langzeitarbeitslose erfaßt und für das entsprechende Finanzmittel aufgewendet werden.

## 2 Die Untersuchung

In die vorliegende Evaluierungsstudie wurden alle Förderfälle der Jahre 1988 bis 1990 einbezogen: insgesamt sind dies **10.011 Förderfälle**, verteilt auf **8.887 Personen**.

Die Daten zum **Verbleib** der Geförderten **nach der Maßnahme** stammen vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Die AMS-BetriebsgesmbH verdichtete diese personenbezogenen Detailinformationen zu Episoden, die schließlich vom Forschungsteam ausgewertet wurden.

Die **Fiskalanalyse** wurde auf der Grundlage der Daten jener Personen durchgeführt, die im Jahr 1990 eine Fördermaßnahme im Rahmen des Programms begonnen hatten (N=3.403).

Ergänzend zu dieser umfassenden quantitativen Erhebung wurden auch **qualitative Interviews** mit Geförderten, VertreterInnen der Landes- und Bezirksarbeitsämter (jetzt: Landes- und Regionalstellen des AMS), der sozialpartnerschaftlichen Institutionen sowie ExpertInnen aus thematisch relevanten Bereichen geführt.

### 3 Programmbeschreibung

Die „Aktion 8000“ ist ein Programm zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose und arbeitsmarktpolitische Problemgruppen. Durch die **befristete Förderung** von Dienstverhältnissen soll die Möglichkeit zur materiellen Stabilisierung und eine Chance für den Eintritt in den regulären Arbeitsmarkt geboten werden.

Der „Aktion 8000“ liegt die Überzeugung zugrunde, daß es gesellschafts- und beschäftigungspolitisch sinnvoller ist, öffentliche Mittel für gesellschaftlich nützliche Arbeiten und Dienstleistungen einzusetzen und damit Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, als sie für passive Unterstützungsleistungen zu verwenden.

Obwohl diese übergreifende Zielsetzung nach wie vor gültig ist, haben sich doch einzelne Programmteile im Laufe des Einsatzes der „Aktion 8000“ verändert. Im folgenden werden die aktuellen Durchführungsbestimmungen skizziert. Zur Zielgruppe der „Aktion 8000“ gehören:

- Personen unter 25 und über 45 Jahren, die länger als 6 Monate arbeitslos sind,
- Personen zwischen 25 und 45, die länger als 12 Monate arbeitslos sind und
- Personen, die auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligt sind.

Förderungen des Programms „Aktion 8000“ haben im Regelfall entweder Transit- oder Initialfunktion. Bei Projekten oder Beschäftigungsverhältnissen mit **Transitfunktion** geht es vor allem darum, den geförderten Personen durch den zeitlich befristeten Arbeitsplatz **neue Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt** zu eröffnen und die durch die Langzeitarbeitslosigkeit ausgelöste Stigmatisierung abzubauen. Eine **Initialfunktion** hat die Förderung bei Projekt- und Einzelarbeitsplätzen, die später zu **Dauerarbeitsplätzen** werden sollen (Starthilfe). Gefördert werden auch Projektmaßnahmen mit innovativem Charakter. In diese Kategorie fallen neuartige Beschäftigungsansätze in gesellschaftlichen Bedarfefeldern. In diesen Fällen gilt die Langzeitarbeitslosigkeit nicht als Voraussetzung für die Gewährung einer Beihilfe. Insgesamt fällt allerdings nur ein geringer Anteil der Förderungen in diesen Bereich (8%).

**Aktion 8000** Programmbeschreibung

Der Trägerkreis ist auf öffentliche und private **gemeinnützige Einrichtungen** beschränkt (Vereine, Gemeinden, Landeseinrichtungen). Von der Förderung ausgeschlossen sind Bundesdienststellen, berufliche Interessensvertretungen (Kammern), politische Parteien, Genossenschaften und gewinnorientierte Unternehmen. Um geförderte Personen einstellen zu können, muß der Träger folgenden Anforderungen gerecht werden:

- Abschluß eines Dienstverhältnisses für die Dauer von mindestens 12 Monaten (bei Saisonarbeitsplätzen muß die 12monatige Beschäftigungsverpflichtung innerhalb von 18 Monaten erfüllt werden);
- keine Personalreduktion im Tätigkeitsbereich des geförderten Arbeitnehmers 4 Monate vor der Einstellung und während des Förderungszeitraumes;
- ortsübliche, zumindest aber kollektivvertragliche Entlohnung.

Die Höhe der Förderungen beträgt in der Regel rund zwei Drittel der vom Träger festgelegten Gehaltskosten (Lohn- und Lohnnebenkosten), sofern sie nicht über eine bestimmte Obergrenze hinausgeht. Die Förderdauer beträgt bei Personen bis 45 Jahre in der Regel 12 Monate, bei Älteren bis zu zwei Jahren. Eigene Bestimmungen gelten für Träger, die im Bereich der Kinderbetreuung tätig sind.

In den letzten Jahren wurde in den Durchführungsbestimmungen auch die Möglichkeit geschaffen, die Beschäftigungsmaßnahmen mit **Qualifizierung** zu kombinieren. Die Ausbildung kann - je nach Zweckmäßigkeit - der Beschäftigungsmaßnahme vorangeschaltet, in diese integriert oder im Anschluß an die Beschäftigung durchgeführt werden. In der Regel wird das Dienstverhältnis durch die Qualifizierungsabschnitte nicht unterbrochen, die Förderdauer kann um den Ausbildungszeitraum verlängert werden.



## 4 Die Struktur der Geförderten

Im Vergleich mit den vorangegangenen Jahren kann der dieser Evaluierung zugrundeliegende Zeitraum (1988 bis 1990) als Expansionsphase der „Aktion 8000“ bezeichnet werden, wobei sich die Inanspruchnahme nach Bundesländern unterschiedlich entwickelte. Im Burgenland, in Niederösterreich und in der Steiermark stieg die Anzahl der Förderfälle während des Beobachtungszeitraumes, in Tirol, Vorarlberg und Wien nahm sie ab. Den Hauptanteil der Förderfälle wiesen Niederösterreich (26%) und die Steiermark (22%) auf, Salzburg verzeichnete mit 1,5% den geringsten Anteil.

### 4.1 Altersverteilung

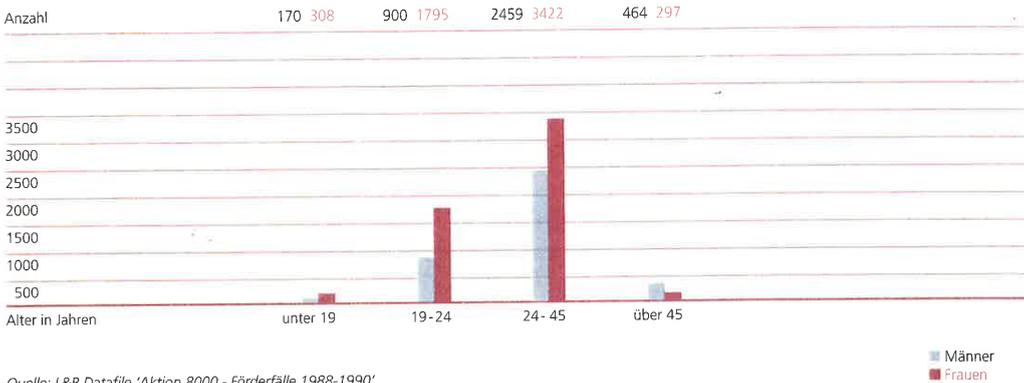
Die Altersstruktur der Geförderten hat sich Anfang der 90er Jahre im Vergleich zu Mitte der 80er Jahre nahezu umgekehrt. Waren Jugendliche (unter 25 Jahren) früher noch die größte NutzerInnengruppe, sind es nunmehr **erwachsene Arbeitslose**: zwischen 1988 und 1990 waren 68% der Geförderten älter als 25 Jahre.

Trotz dieser Verschiebungen ist die Gruppe der jüngeren Arbeitslosen (unter 25 Jahren) nach wie vor deutlich überrepräsentiert. So fand im Beobachtungszeitraum im Schnitt jede/r vierte Vorgemerkte unter 25 Jahren, der/die mindestens 6 Monate arbeitslos war, Beschäftigung in einer „Aktion 8000“-Maßnahme. In der Population der über 25jährigen Langzeitarbeitslosen (mindestens 12 Monate arbeitslos) wurde nur jede/r neunte vom Beschäftigungsprogramm erfaßt. Zwischen 1991 und 1994 allerdings verringerte sich der Anteil der Personen unter 25 Jahren an den Geförderten drastisch. Im ersten Halbjahr 1994 betrug er laut Bundesministerium für Arbeit und Soziales nur mehr knapp 14% und hat sich damit gegenüber dem Beobachtungszeitraum 1988-1990 halbiert. Die Proportionen dieser beiden Altersgruppen variierten je nach Bundesland. Im Bereich der Landesarbeitsämter Tirol (57%) und Vorarlberg (53%) stellten Jugendliche bis 25 Jahre mehr als die Hälfte aller Geförderten. In diesen Bundesländern war die Länderbeteiligung an der Finanzierung von Arbeitsplätzen für Jugendliche ein Anreiz, verstärkt diese Zielgruppe einzubinden. Außerdem war der Problemdruck in den Altersgruppen über 25 Jahre wegen der im Vergleich mit den anderen Bundesländern günstigeren Arbeitsmarktsituation weniger ausgeprägt.

Diese Veränderungen in der Altersstruktur folgen damit zwar den Entwicklungen der arbeitsmarktpolitischen Problemstellungen, allerdings nur innerhalb bestimmter Grenzen. Während die Altersarbeitslosigkeit in Österreich beträchtlich gestiegen ist, ist die Gruppe der über 45-jährigen in der „Aktion 8000“ noch deutlich unterrepräsentiert. Dennoch ist es seit dem Ende der 80er Jahre bis zum ersten Halbjahr 1994 zu einer Verdoppelung des Anteils dieser Altersgruppen an den Geförderten (16%) gekommen.

**Aktion 8000** Die Struktur der Geförderten

**Alter der Geförderten**



Quelle: L&R Datafile 'Aktion 8000 - Förderfälle 1988-1990'

**4.2 Geschlechterproportionen**

Im Zuge der Programmentwicklung veränderten sich auch die Geschlechterproportionen drastisch, und zwar zugunsten der **Frauen**. Ihr Anteil lag Mitte der 80er Jahre noch bei 44%, im Durchschnitt des Beobachtungszeitraumes war er bereits **auf 59% gestiegen** (N=5.822). Dieser Trend setzte sich auch nach 1990 weiter fort: im ersten Halbjahr 1994 betrug der Frauenanteil an den Förderungen bereits zwei Drittel, wobei die einzelnen Altersgruppen unterschiedliche „Überholgeschwindigkeiten“ aufweisen. Bei den Geförderten über 45 Jahre wurde die Durchschnittsverteilung erst 1993 erreicht. In der Altersgruppe zwischen 25 und 45 Jahren ist der Anstieg des Frauenanteils vor allem auf die zunehmende Zahl von Wiedereinsteigerinnen zurückzuführen.

**Aktion 8000** Die Struktur der Geförderten

**4.3 Ausbildungsniveau**

Die „Aktion 8000“ ist hinsichtlich der Qualifikation offen, es können also Langzeitarbeitslose auf unterschiedlichen Ausbildungsniveaus gefördert werden.

**Ausbildungsstand der Geförderten (ohne Schlüsselkräfte)**

Ausbildung	Männer	Frauen	insgesamt	Männer in %	Frauen in %	insgesamt in %
Universität	524	1073	1597	15	22	19
AHS/BHS	304	646	950	9	13	11
BMS	140	969	1109	4	20	13
Meisterprüfung	16	17	33	0	0	0
LAP	852	742	1594	25	15	19
Lehre ohne Abschluß	331	120	451	10	2	5
Pflichtschule	1142	1293	2435	33	26	29
kein PS-Abschluß	138	58	196	4	1	2
<b>Gesamt</b>	<b>3447</b>	<b>4918</b>	<b>8365</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Erläuterung:

*BMS: berufsbildende mittlere Schulen, wie z.B. Handelsschule, Fachschule für wirtschaftliche Berufe, Landwirtschaftliche Fachschule, Bundesanstalt für Kindergartenpädagogik etc.*

*LAP: Lehrabschlussprüfung*

*Basis: 8.828 Förderfälle (TeilnehmerInnen), 463 fehlende Werte*

*Quelle: L&R-Datafile 'Aktion 8000 - Förderfälle 1988-1990'*

Den größten Anteil an den Geförderten (ohne Schlüsselkräfte) haben Langzeitarbeitslose ohne eine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung (31%). Die Gruppe der gering Qualifizierten wird überdurchschnittlich oft in den Arbeitsfeldern Ortsbildpflege (59%; 210 Förderfälle), Renovierung (52%; 417), Wirtschaft / Gewerbe / Handel (45%; 280) und Umweltschutz (42%; 214) eingesetzt. Dies sind in erster Linie Arbeitsfelder mit einfachen, manuellen Tätigkeiten vor allem für Männer. Frauen mit Pflichtschulabschluß sind vor allem in Pflegediensten (42%; 519) anzutreffen.

Die zweitgrößte Gruppe bilden Arbeitslose mit einer **Lehrabschlussprüfung** (19%; 1.594), wobei die Geförderten vor allem aus Produktionsberufen oder dem kaufmännischen Bereich kommen. Einen gleich hohen Anteil halten Arbeitslose mit abgeschlossenem **Hochschulstudium** (19%). Diese Gruppe war vor Förderbeginn auch überdurchschnittlich häufig länger als ein Jahr ohne Beschäftigung.

### Aktion 8000 Die Struktur der Geförderten

Die übrigen Bildungsgruppen - mit Ausnahme der MeisterInnen - verzeichnen ebenfalls einen Gefördertenanteil von über 10%. Geförderte, die eine berufsbildende mittlere Schule absolviert haben - in der Mehrzahl Frauen - sind im Bereich der sozialen Dienstleistungen, im Verwaltungsbereich und im Fremdenverkehr beschäftigt. AbsolventInnen von allgemein- oder berufsbildenden Schulen werden überproportional häufig im Bereich Fremdenverkehr und in der Verwaltung eingesetzt. In der Gruppe jener, die eine höhere Schule und/oder eine Universitätsausbildung abgeschlossen haben, ist der Anteil der Frauen wesentlich höher als bei Geförderten mit Pflichtschul-, Lehrabschluß oder Meisterprüfung.

#### 4.4 Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Maßnahme

Die Zielgruppen der „Aktion 8000“ sind vor allem langzeitarbeitslose Erwachsene (über 12 Monate arbeitslos), Jugendliche (über 6 Monate arbeitslos) und arbeitsmarkt-politische Problemgruppen.

Im Beobachtungszeitraum 1988 bis 1990 gehörten **etwa 82% der Geförderten** unter 25 Jahren (ohne Schlüsselkräfte) zur **Gruppe der Langzeitarbeitslosen** (länger als 6 Monate arbeitslos). Ein nahezu gleich hoher Anteil (81,5%) von Langzeitarbeitslosen war in den Altersgruppen ab 25 Jahren zu verzeichnen. Etwa 59% der Geförderten über 25 Jahre waren mindestens ein Jahr ohne Beschäftigung. Da die Wiederbeschäftigungschancen mit steigendem Alter und ab einer Arbeitslosigkeitsdauer von 6 Monaten deutlich sinken und weil die davon betroffenen Personen meist noch zusätzliche Beeinträchtigungen aufweisen, die eine Vermittlung behindern, wurden auch Arbeitslose über 25 Jahren gefördert, die zwischen 6 und 12 Monaten ohne Beschäftigung waren. Der Anteil jener, die aufgrund von Vermittlungshindernissen (und nicht unbedingt aufgrund der langen Arbeitslosigkeitsdauer) gefördert wurden, liegt bei etwa 15% (1.125).

#### 4.5 Schlüsselkräfte

Die Projektteams sind mit Schlüsselkräften besetzt, die mit unterschiedlichen Aufgaben betraut sind: **fachliche Anleitung oder Ausbildung, sozialpädagogische Betreuung, Projektmanagement**. Von den Beihilfen der „Aktion 8000“ entfallen lediglich 10% auf diese Personengruppe. Auch hier überwiegt der Frauenanteil (rund 58%).

Die Qualifikation der Schlüsselkräfte muß hohen Anforderungen gerecht werden. Es ist daher auch nicht verwunderlich, daß in diesem Bereich vorwiegend Personen mit höherem Bildungsniveau beschäftigt sind. Nahezu die Hälfte (46%) der Schlüsselkräfte hat eine Universität oder eine Akademie abgeschlossen. Demgegenüber nimmt sich ihre Entlohnung eher bescheiden aus. Lediglich 13% der Schlüsselkräfte verdienen im Beobachtungszeitraum mehr als öS 18.000,- brutto pro Monat, die meisten waren in den Einkommensklassen zwischen öS 14.000,- und öS 18.000,- brutto eingestuft.

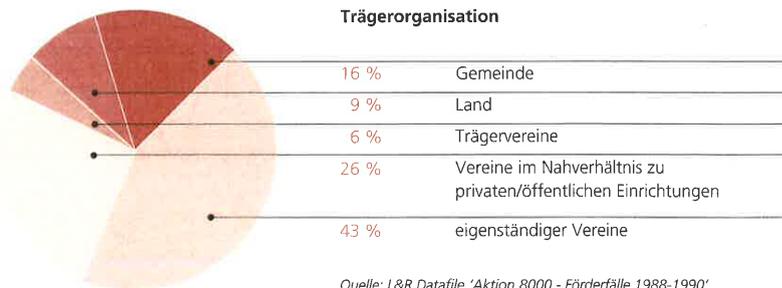
## Aktion 8000 Träger und Einsatzfelder

### 5 Träger und Einsatzfelder

**5.1 Träger** Im Verlauf der „Aktion 8000“ trat eine starke Verschiebung in den Trägerstrukturen ein. Bis zum Anfang der 90er Jahre hatte sich der Anteil der Förderungen bei **kleinen eigenständigen Vereinen**, die in keinem Nahverhältnis zu privaten oder öffentlichen Institutionen stehen, mehr als verdoppelt. Dem enormen Anstieg der Förderungen für Arbeitsplätze im privaten gemeinnützigen Projektbereich stehen erhebliche **Sättigungseffekte bei den kommunalen Einrichtungen** gegenüber. Der Anteil der Gemeinden als Maßnahmeträger hat sich mehr als halbiert. Im Vergleich zu anderen Gebietskörperschaften sind sie allerdings mit 16% nach wie vor der größte öffentliche Beschäftigungsträger.

Relativ konstant blieb der Anteil der Arbeitsplätze, die vom Land oder den Einrichtungen eines Landes geschaffen wurden (9%). Eine geringfügige Reduktion hatten die Vereine im Nahverhältnis zu privaten oder öffentlichen Organisationen zu verzeichnen. Sie halten nunmehr einen Anteil von rund einem Viertel. Ein quantitativ bedeutsames Förderkontingent ist bei diesem Trägertypus den Sozialen Diensten zuzurechnen.

Insgesamt zeigen die Untersuchungsbefunde zur Trägerstruktur einen deutlichen Rückzug der öffentlichen Hand aus der Beschäftigungsförderung. Der Anteil der Maßnahmeträger im Bereich der Landesregierungen ist gering geblieben, auch wenn teilweise die Administration größerer Trägervereine mitfinanziert wird. Die Gemeinden, die Mitte der 80er Jahre noch für rund ein Drittel der „Aktion 8000“-Maßnahmen als Träger auftraten, sind deutlich in den Hintergrund getreten. Während zum Beispiel in Deutschland Kommunen und Länder immer mehr dazu übergehen, eine eigenständige Verantwortung für arbeitsmarktpolitische Problemgruppen zu entwickeln, scheinen die regional- und lokalpolitischen Akteure in Österreich - zumindest nach ihrer Beteiligung an der „Aktion 8000“ zu schließen - einen Rückzug aus dieser Verantwortung anzutreten.



## 5.2 Art der Maßnahme

Die Durchführungsbestimmungen der „Aktion 8000“ ermöglichen die Förderung sowohl von **Einzel- als auch von Projektarbeitsplätzen**, wobei im Beobachtungszeitraum nahezu zwei Drittel der Förderungen auf Einzelarbeitsplätze entfielen. Ein kleiner Anteil der Förderungen (3%) wurde für Dienstverhältnisse im Rahmen von Projektvorbereitungen aufgewendet.

Die Förderungsmöglichkeit für Maßnahmen zur **Verbindung von Ausbildung und Beschäftigung** wurde kaum genutzt. Während der Jahre 1988 und 1990 kamen lediglich 100 Förderungen in diesem Bereich zustande, vier Landesarbeitsämter (jetzt: Landesgeschäftsstellen des Arbeitsmarktservice) waren überhaupt nicht in diesem Förderungsbereich aktiv, was vor allem mit einer für diesen anspruchsvollen Maßnahmetyp ungeeigneten Trägerstruktur und der aufwendigen Administration begründet wurde.

## 5.3 Arbeitsbereiche

Der quantitativ bedeutsamste Beschäftigungsbereich ist jener der **sozialen Dienstleistungen**. Hier ist zugleich der höchste Frauenanteil anzutreffen: 49% der im Rahmen der „Aktion 8000“ geförderten Frauen haben einen Arbeitsplatz mit Aufgabenstellungen aus dem sozialen Bereich. Männer sind insbesondere in den Bereichen **Renovierung** (24%; 940) und **Ortsbildpflege** (19%; 751) eingesetzt. Tätigkeiten im **Büro- und Verwaltungsbereich** stellen mit einem Anteil von 23% (2.301) das zweitgrößte Arbeitsfeld dar und bieten sowohl für Frauen als auch für Männer Beschäftigung. Der quantitativ ebenfalls bedeutsame Anteil des Bereichs **Wirtschaft / Gewerbe / Handel** (13%; 1.250) deutet darauf hin, daß eine Reihe von Trägern Integrationsmaßnahmen in Form eines Wirtschaftsbetriebes organisieren und durch die Vermarktung ihrer Produkte versuchen, Eigenerlöse zu erzielen. In den Bereichen **Wissenschaft** (5%; 477), **Fremdenverkehr / Sport / Freizeit** (6%; 592) und **Umweltschutz** (6%; 608) wurden vergleichsweise wenige Arbeitsplätze geschaffen, obwohl sie zusammengenommen durchaus ins Gewicht fallen.

Gegenüber der Aufbauphase kam es im weiteren Verlauf der „Aktion 8000“ zu einer Verbreiterung der Beschäftigungsbereiche. Soziale Dienstleistungen dominieren zwar weiterhin, haben jedoch nicht mehr die prominente Stellung wie im Vergleichszeitraum 1984-1986.

## 6 Qualifizierungsmöglichkeiten

Die im Rahmen der „Aktion 8000“ geförderten Arbeitsplätze sind zum Großteil (57%) solche mit **mittleren Qualifikationsanforderungen**. Die Ausübung dieser Tätigkeiten erfordert grundlegende Fachkenntnisse, wie sie etwa im Rahmen einer einschlägigen Berufsausbildung oder in einer längeren Anlernzeit zu erwerben sind. Rund 28% der geförderten Arbeitsplätze sind mit geringen Qualifikationsanforderungen verbunden. Dabei handelt es sich in der Regel um einfache manuelle - oder andere Hilfsarbeiten. Eine selbständige und eigenverantwortliche Durchführung der gestellten Aufgaben wird nur bei 15% der Arbeitsplätze verlangt.

Die Mehrzahl der Geförderten (ohne Schlüsselkräfte) (63%; 5.354) wird im Rahmen des geförderten Beschäftigungsverhältnisses entsprechend ihrem Ausbildungsniveau eingesetzt, beispielsweise wenn AkademikerInnen Aufgaben mit höheren Kompetenzanforderungen und Geförderte mit Pflichtschulabschluß einfache Tätigkeiten verrichten. Die Gruppe jener, deren Qualifikationen im Rahmen der ausgeübten Tätigkeit nicht voll gefordert werden, macht etwa 18% (1.500) der Geförderten aus. Für etwa 19% (1.600) bot die „Aktion 8000“ eine Möglichkeit zur Höherqualifizierung, etwa wenn sich LehrabsolventInnen im Verlauf ihrer Tätigkeit zusätzliche Kenntnisse und Fähigkeiten aneignen konnten.

Geförderte mit akademischem Abschluß verrichten zu 52% (839) höhere Tätigkeiten, 47% (765) sind im Bereich der mittleren Tätigkeiten eingesetzt. Geförderte mit Matura, dem Abschluß einer berufsbildenden mittleren Schule, MeisterInnen und LehrabsolventInnen finden in erster Linie Zugang zu mittleren Tätigkeiten. Etwa 18% (170) der Geförderten mit Matura konnten ihr Qualifikationsniveau durch die Tätigkeit im Rahmen der Maßnahmen erhöhen. Dies gilt auch für die Hälfte der Arbeitskräfte mit Pflichtschulabschluß (1.205).

## 7 Beschäftigungseffekte

Anhand der Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger lassen sich für den Zeitraum nach der Maßnahme einzelne Statusepisoden bilden. Demnach stellen alle aufeinanderfolgenden Tage, an denen eine Person beschäftigt ist, eine Beschäftigungsepisode dar. Die chronologische Abfolge der unterschiedlichen Episoden bildet die **Erwerbskarriere der Geförderten** nach Ablauf der Maßnahme, ein Indikator, der für die arbeitsmarktpolitische Erfolgsbeurteilung der „Aktion 8000“ von erheblicher Bedeutung ist. Als zentrales Wirkungskriterium gilt hier der Anteil der Erwerbsepisoden am gesamten Beobachtungszeitraum.

Auf der Grundlage amtlich gesicherter Informationen und damit hoher Validität wurden die Erwerbskarrieren von insgesamt 8.138 ehemals geförderten Personen rekonstruiert.

### 7.1 Der Verbleib unmittelbar nach der Maßnahme

Unmittelbar nach dem Ende der Fördermaßnahme waren insgesamt **57% der Geförderten** weiterhin **beschäftigt**. Die Mehrheit, nämlich 40%, blieb beim Träger der Fördermaßnahme, weitere 17% begannen sofort bei einer/m anderen Dienstgebern zu arbeiten.

Die hohe Weiterbeschäftigungsquote von 57% sagt allerdings noch nichts über die Dauer der Beschäftigung aus. Eine differenzierte Betrachtung der Beschäftigungszeiteile im Jahr nach der Fördermaßnahme zeigt jedoch, daß für den Großteil der Weiterbeschäftigten das Dienstverhältnis längerfristig aufrecht bleibt. So standen 71% der beim Förderungsträger Weiterbeschäftigten im Folgejahr durchgehend in Beschäftigung. Bei jenen, die den Dienstgeber wechselten, waren es immerhin noch 59%.

Diese Befunde bestätigen die Annahme, daß der **verzögerungslose Übergang** aus der Maßnahme in ein nicht-gefördertes Beschäftigungsverhältnis ein **wichtiges Kriterium für die Stabilisierung der weiteren Erwerbskarriere** ist. Dies zeigt sich auch darin, daß von jenen, die im Anschluß an die Förderung nicht unmittelbar beschäftigt waren, im Folgejahr nur 17% eine Beschäftigungszeit von mehr als 10 Monaten erreichten. Eine längere Arbeitslosigkeitsepisode zwischen dem Ende der Förderung und dem nächsten Dienstverhältnis wirkt sich also mit großer Wahrscheinlichkeit negativ auf die Stabilisierungschancen aus. Von jenen Personen, die nicht innerhalb eines Monats in ein neues Beschäftigungsverhältnis wechseln konnten, blieben daher auch 60% mindestens ein halbes Jahr arbeitslos.

**Aktion 8000** Beschäftigungseffekte

**7.2 Beschäftigungswirkungen im Jahr nach der Maßnahme**

In einem weiteren Schritt wurde die Anzahl der Beschäftigungstage im Zeitraum des Jahres unmittelbar nach Maßnahmenende betrachtet. Als Beschäftigungszeit gelten neben allen Episoden unselbständiger Beschäftigung auch Tätigkeitsphasen als LandwirtIn oder Selbständige/r, Karenzzeiten, der Präsenzdienst und längere Krankheits- oder Haftzeiten.

Nach dieser Bestimmungsmethode standen im Jahr nach dem Maßnahmenende 39% der Geförderten in durchgehender Beschäftigung, immerhin noch mindestens 10 Monate waren weitere 14% erwerbstätig. Nur etwa 10% der AbsolventInnen konnten auch im Folgejahr nach dem Ende der Maßnahme keinen Arbeitsplatz finden. Daraus ergibt sich eine mittelfristige Reintegrationsquote von 53%, die als Indikator für ein nach wie vor hohes arbeitsmarktpolitisches Effektivitätspotential der „Aktion 8000“ zu werten ist.

**Erwerbstage im Folgejahr nach Maßnahmenende**

Anzahl Erwerbstage	Anzahl Personen	Anteil in %
0	779	10
1-181	1632	20
182-200	1399	17
300-365	1166	14
365	3162	39
<b>Gesamt</b>	<b>8138</b>	<b>100</b>

Basis: 8.138 Personen

Quelle: L&R-Datafile „Aktion 8000 - Personen 1988-1990“

Aktion 8000 Beschäftigungseffekte

### 7.3 Langfristige Beschäftigungsverläufe

In die Analyse der langfristigen Beschäftigungseffekte der „Aktion 8000“ wurden **insgesamt 1.999 Förderfälle** einbezogen, bei denen das Förderende zum Beobachtungszeitpunkt (Ende 1993) mindestens drei aber höchstens vier Jahre zurücklag. Von diesen AbsolventInnen waren immer noch 48% (943) über mindestens 80% der gesamten Zeit nach Maßnahmenende beschäftigt, woraus der Schluß zu ziehen ist, daß auch **langfristig von einem guten Beschäftigungserfolg** des Programms gesprochen werden kann.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß ein Fünftel dieser Gesamtgruppe (Förderungsende vor drei oder vier Jahren) ununterbrochen beschäftigt war. Immerhin **zwei Drittel jener Geförderten**, die vor mindestens **drei Jahren** ihre Maßnahme beendet hatten, waren mindestens **über die Hälfte des gesamten Beobachtungszeitraums** erwerbstätig. Der Anteil von Personen ohne einen einzigen Beschäftigungstag beträgt nur 5% (96).

### 7.4 Unterschiede im Integrationserfolg

Die Wiedereingliederungschancen variieren je nach Gefördertengruppe. Bei **Frauen** ist die Reintegrationsquote im Jahr nach der Förderung **deutlich höher** als jene der Männer: sie stehen in diesem Zeitraum zu 56% in einem durchgängigen Dienstverhältnis (90% des Jahres), der Anteil der Männer hingegen beträgt hier nur 36%.

Im Vergleich zu anderen Vermittlungshindernissen erweist sich **eine Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als 6 Monaten als besonders schwerwiegendes Integrationshindernis**. Personen, die dieses Merkmal nicht aufweisen, sind zu 52% nahezu durchgängig beschäftigt (mindestens 90% im Jahr nach der Maßnahme), TeilnehmerInnen mit über sechsmonatiger Arbeitslosigkeit dagegen nur zu 46%. Unterschiede in der Eingliederungsrate ergeben sich auch hinsichtlich der Arbeitsbereiche, in denen die Geförderten während der Maßnahme eingesetzt waren. Überdurchschnittlich hohe Integrationserfolge sind bei Geförderten aus den Bereichen Pflegedienste, Kinderbetreuung und Verwaltung / Büro festzustellen. Dabei handelt es sich zugleich um die quantitativ bedeutsamsten Förderbereiche der „Aktion 8000“.

## Aktion 8000 Einkommensverläufe

### 8 Einkommensverläufe

Etwa 83% der geförderten Arbeitsplätze wurden mit **weniger als öS 14.000,-** brutto dotiert. Eine nähere Aufschlüsselung zeigt, daß rund 29% der Förderfälle (ohne Schlüsselkräfte) während der Maßnahme zwischen öS 10.000,- und öS 12.000,- brutto verdienten. Ein weiteres Fünftel bezog ein Einkommen zwischen öS 12.000,- und öS 14.000,-.

Auffallend ist, daß bei einem knappen Drittel (31%) der Förderungen das Einkommen unter öS 10.000,- brutto lag. Dabei ist ein deutliches Gefälle **zwischen Männern und Frauen** festzustellen. Bei Frauen sind 38% der Förderfälle der untersten Einkommenskategorie bis öS 10.000,- zuzurechnen, bei den Männern ist der Anteil nur etwa halb so groß (20%).

Von den Geförderten in der Einkommensklasse bis öS 10.000,- waren lediglich 17% (393) teilzeitbeschäftigt. Dies zeigt, daß bei der Einkommensbemessung von Geförderten **oftmals die niedrigsten kollektivvertraglichen Bemessungsgrundlagen** zur Anwendung kommen. Von der geringen Einkommensbemessung sind insbesondere weibliche Vollzeitkräfte aus dem Pflege- und Kinderbetreuungsbereich betroffen.

Gering qualifizierte Arbeitskräfte gehören in überdurchschnittlich hohem Ausmaß zu den BezieherInnen niedriger Einkommen. So verdienten von den Förderfällen aus der Gruppe der AkademikerInnen nur 10% (170) weniger als öS 10.000,- brutto, bei den PflichtschulabsolventInnen waren es dagegen 44% (1.072).

Zudem spiegelt sich in dem im Rahmen der „Aktion 8000“ feststellbaren Einkommensgefälle auch das Senioritätsprinzip der Arbeitsentlohnung wider, da die Einstufung in niedrige Einkommensklassen vor allem erstmalig berufstätige Arbeitslose mit fehlender Berufserfahrung trifft. Bei den Jugendlichen unter 25 Jahren beträgt der Anteil der wenig Verdienenden (unter öS 10.000,-) 38% (1.161), bei den Älteren liegt der entsprechende Anteilswert bei 27% (1.552).

Für die Analyse der Einkommensverläufe nach der Maßnahme wurden jene ehemals Geförderten ausgewählt, deren Maßnahme schon drei oder mehr Jahre zurücklag. Von diesen 1.999 Personen bezogen 50% zum Jahresende 1992 ein Arbeitseinkommen. **Davon konnten drei Viertel ihr Einkommensniveau gegenüber der Förderung verbessern.** Bei einem Drittel aus dieser Gruppe der Einkommensgewinner betrug die Zuwachsrate sogar mehr als 50%. Bei 11% blieb das Einkommen seit der Fördermaßnahme unverändert. Etwa 14% der Beschäftigten mußten leichte Einkommenseinbußen in Kauf nehmen.

## 9 Fiskalwirkungen

Die Fiskalanalyse befaßt sich mit den monetären Wirkungen, die ein Förderprogramm auf die öffentlichen Budgets hat. Als **Datenquelle** für die Fiskalanalyse der „Aktion 8000“ dienen die **Erhebungen der Landesarbeitsämter** (jetzt: Landesgeschäftsstellen des Arbeitsmarktservice) und die **anonymisierten Erwerbskarrieren**, die auf der Grundlage der **Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger** rekonstruiert wurden. Insgesamt wurden 3.403 Datensätze ausgewertet. Sie beziehen sich auf jene Personen, für die der Beginn der Förderung in den Zeitraum von 1.1.1990 bis 31.12.1990 fällt. Nur für diese Population lagen gesicherte Daten über die Art und Höhe des Leistungsbezugs vor der Maßnahme vor.

*Opportunitätskosten: Kosten, die dadurch entstehen, daß der Arbeitseinsatz der Beamten nicht für andere Zwecke genutzt werden kann*

Die fiskalischen Auswirkungen der Förderung eines Individuums während der Maßnahme bestehen einerseits in den **direkten Förderkosten**, die durch das Programm verursacht werden, andererseits in den **Erträgen aus der Einsparung von Transferleistungen** und den **Rückflüssen an Steuern und Abgaben** aufgrund des gestiegenen Einkommens der geförderten Person. Es handelt sich hierbei einerseits um unmittelbar budgetwirksame Größen, andererseits um **Opportunitätskosten**<sup>1</sup> und -erträge.

Die **Kosten der Förderung** bestehen aus dem **Zuschuß an den/die ArbeitgeberIn**, der **Sachkostenförderung** und den **Opportunitätskosten** der öffentlichen Verwaltung für die Administration des Programms. Die **fiskalischen Erträge** während der Förderung setzen sich einerseits aus den **Rückflüssen in die Sozialversicherung** und der höheren **direkten und indirekten Steuerleistung** aufgrund der gestiegenen Einkommen der Geförderten, andererseits aus den **eingesparten Transferzahlungen** (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe u.ä.) zusammen.

Nach Beendigung der Fördermaßnahme können förderungsinduzierte Kosten auch aus dem durch das geförderte Beschäftigungsverhältnis erworbenen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung (falls ein solcher vorher nicht bestand) entstehen. Die nach der Förderung noch wirksamen Erträge setzen sich ebenfalls aus den vermehrten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zusammen, die aufgrund einer höheren Bemessungsgrundlage der öffentlichen Hand zugute kommen.

Die **Erwerbskarrieren** der geförderten Personen wurden ein Jahr lang (=360 Tage) nach Beendigung der Förderung beobachtet. Danach entstehende Nettoerträge wurden daher nicht mehr als Folgewirkung der „Aktion 8000“ interpretiert. Es wurde weiters angenommen, daß jedes Beschäftigungsverhältnis, das innerhalb von 30 Tagen nach Förderende begonnen wurde, unmittelbar der Wirkung der „Aktion 8000“ zuzuschreiben ist. Für **spätere Anstellungen** wurden die Erträge mit einem **degressiven Faktor** gewichtet, da angenommen wird, daß später beginnende Dienstverhältnisse nicht mehr in vollem Umfang auf die Fördermaßnahme zurückzuführen sind.

 Aktion 8000 Fiskalwirkungen

Mit diesem Set von Standardspezifikationen zeigt die Analyse folgendes Bild: Die 3.403 beobachteten Förderfälle, deren Förderbeginn in das Jahr 1990 fiel, verursachten während der Förderdauer Kosten von **öS 155,8 Mio. netto**. Dieser Betrag ergibt sich nach Saldierung aller Kostenkomponenten, die während der Maßnahme zu Buche schlagen, mit den Rückflüssen an eingesparten Transferleistungen sowie der gestiegenen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Die **unmittelbaren Kosten belaufen sich auf öS 439,5 Mio.** Die an die öffentliche Hand **rückfließenden Beträge von öS 283,7 Mio.** können daher die Kosten nicht schon während des Förderzeitraums abdecken.

Dieser Saldo von öS 155,8 Mio. wird nach Beendigung der Maßnahme durch auflaufende Erträge, die aufgrund neuer Beschäftigungsverhältnisse entstehen, langsam kompensiert. Dadurch daß eine große Anzahl von Personen erst durch die Teilnahme an der „Aktion 8000“ einen Wiedereinstieg ins Berufsleben schaffen, erreichen sie einen Einkommensanstieg, der auch zu höheren Einnahmen der öffentlichen Hand führt. Diese Einnahmen hätte das öffentliche Budget nicht verrechnen können, wären jene Personen arbeitslos geblieben. Andererseits erwerben die Geförderten oft erst durch die Teilnahme an der „Aktion 8000“ Anspruch auf Arbeitslosengeld, was im Falle der Arbeitslosigkeit zu einer Belastung des öffentlichen Budgets führt.

Diese neuen Ansprüche schlagen insgesamt mit öS 25,4 Mio. zu Buche. Die Sozialversicherungsträger haben aufgrund der neuen Beschäftigungsverhältnisse öS 119 Mio. mehr eingenommen, während das Finanzministerium einen Steueranstieg von mehr als öS 90,5 Mio. verbuchen konnte. Insgesamt stehen daher den **neuen Kosten von öS 25,4 Mio. zusätzliche Erträge von öS 209,5 Mio. nach Ende der Förderung gegenüber.** Somit beläuft sich der Gesamtertrag ein Jahr nach der Förderung auf **öS 184,1 Mio.**, der die Kosten während der Förderung von **öS 155,8 Mio. daher um öS 28,3 Mio. übersteigt.** Auf diese Weise amortisieren sich die **Förderkosten** (bei Unterstellung eines linearen Zusammenhanges) **nach 305 Tagen bzw. 10 Monaten.**

## 10 Handlungsoptionen

Angesichts der weitgehend reibungsfreien Abwicklung der „Aktion 8000“ sowie der positiven Ergebnisse der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsanalyse konnte auf Empfehlungen zur programmimmanenten Korrektur weitgehend verzichtet werden. Die im folgenden diskutierten Vorschläge beziehen sich daher vor allem auf Aspekte des Ausbaus der „Aktion 8000“ und ihre Ergänzung durch problemgerechte Maßnahmen außerhalb dieses Programmes.

### 10.1 Aufstockung des Budgets

Die „Aktion 8000“ hat sich in den rund 10 Jahren ihres Bestehens als vergleichsweise **sehr wirksames Instrument** der innovativen Arbeitsmarktpolitik zur **Bekämpfung von Problemgruppen- und Langzeitarbeitslosigkeit** erwiesen. In manchen Regionen erhielt sie als nahezu einzige Möglichkeit zur Beschaffung von Arbeitsplätzen eine Bedeutung, die weit über die unmittelbar arbeitsmarktpolitischen Effekte hinausgeht. Auch die Ergebnisse der Fiskalanalyse zeigen, daß sich die Aufwendungen für die Beihilfen im Rahmen der „Aktion 8000“ lohnen.

### 10.2 Verlängerung der Förderdauer und Wirkungskontrolle

Die Beschränkung der Förderdauer auf im Regelfall 12 Monate ist bei Projektmaßnahmen aus mehreren Gründen nicht mehr adäquat:

Die positiven Ergebnisse der Wirkungsanalyse zeigen, daß sowohl in der Umsetzung des Programmes durch die lokalen und regionalen Stellen des Arbeitsmarktservice als auch im Bereich der Träger starke Professionalisierungsgewinne zu verzeichnen sind. Angesichts der damit verbundenen Risikobeschränkung ist eine restriktive Fristsetzung der Beihilfengewährung nicht mehr zielführend. Eine Flexibilisierung der Förderdauer mit einer Gewährungsoption von bis zu drei Jahren würde darüber hinaus auch zu einer gewissen Entlastung der regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice führen. Auch der effektiven Aufgabenwahrnehmung durch die Förderungsträger käme diese Lockerung der Zeitrestriktion entgegen.

Die Flexibilisierung des Förderzeitraumes wäre allerdings an die Durchführung von Wirkungsüberprüfungen nach einvernehmlich festgelegten Erfolgskriterien zu koppeln<sup>1</sup>. Idealerweise wäre daher jenen Trägern, die bereits (positive) Erfahrungen mit der Beschäftigung geförderter Personen haben und bereit sind, sich dieser Wirkungskontrolle zu unterziehen, die Möglichkeit einer zwei- oder dreijährigen Förderdauer einzuräumen.

### 10.3 Programm „Arbeit und Lernen“

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur **Verbindung von Ausbildung und Beschäftigung** sind im Vergleich mit eindimensionalen Maßnahmen (entweder Beschäftigung oder Qualifizierung) **erheblich erfolgreicher**. Internationale Untersuchungen sprechen daher auch von großen Leistungsvorsprüngen der Maßnahmen dieses Typs bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zur möglichen Vorgangsweise von Wirkungsüberprüfungen siehe: LECHNER, Ferdinand; REITER, Walter: *Wirkungskriterien für Maßnahmen der innovativen Arbeitsmarktpolitik*. Wien: Wissenschaftsverlag 1992

<sup>1</sup> Vgl. dazu: CEIPACEC: *Entwicklungsprojekte für die Arbeitslosen: ein Handbuch*. Brüssel/Cambridge 1992. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Measures to assist the long-term-unemployed*. Paris 1988.

## Aktion 8000 Handlungsoptionen

*4 Als Beispiel für ein erfolgreiches „Arbeit und Lernen“-Projekt gilt das Ausbildungs- und Beschäftigungszentrum Meidling; siehe: HAUSEGGER, Trude, LECHNER, Ferdinand; REITER, Walter: Das Ausbildungs- und Beschäftigungszentrum Meidling, Wien I&R 1993*

Auch in Österreich wurde 1991 eine vergleichbare Variante durch einen Erlaß des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eingeführt. Dennoch konnte sich dieses anspruchsvolle Instrument der innovativen Arbeitsmarktpolitik noch kaum etablieren. In Österreich ist die Förderung von Maßnahmen zur Verbindung von Arbeit und Lernen im Rahmen von Sonderbestimmungen der „Aktion 8000“ zwar möglich, wird aber kaum genutzt<sup>4</sup>.

Angesichts der sich in den Ländern der Europäischen Union zeigenden Wirksamkeit von Programmen zur Verbindung von Arbeit und Lernen sollte das österreichische Arbeitsmarktservice nicht auf einen erneuten Versuch verzichten, diesen anspruchsvollen Maßnahmebereich zu etablieren, zumal die angegebenen Hindernisse keine unüberwindbaren sind. Voraussetzung wären eine erneute Diskussion geeigneter Durchführungsbestimmungen, die Schulung der MitarbeiterInnen in den lokalen und regionalen Stellen des Arbeitsmarktservice, die Bereitstellung eines Sonderbudgets nur für „Arbeit und Lernen“-Maßnahmen, die Erstellung von Eignungskriterien für die Träger sowie die Auswahl und Schulung geeigneter Projektteams.

Darüber hinaus ist der Status eines kombinierten Programmes im Rahmen der Arbeitsmarktförderung zu klären. Aus der Sicht des Forschungsteams wäre es zweckmäßig, ein von der „Aktion 8000“ unabhängiges Programm zu etablieren, weil es mit dem bisherigen Ansatz nicht gelang, innerhalb der „Aktion 8000“ ein eigenständiges Profil zu entwickeln.

### 10.4 Flexible Ergänzungsqualifizierung

In den Richtlinien der „Aktion 8000“ ist auch die Möglichkeit flexibel einsetzbarer Ergänzungsqualifizierungen vorgesehen. Diese kleinteilige, auf die individuellen Voraussetzungen einzelner TeilnehmerInnen abgestimmte Erweiterung von Beschäftigungsmaßnahmen würde den persönlichen Nutzen einer Maßnahme beträchtlich erhöhen, ohne mit zu großen administrativen Belastungen verbunden zu sein.

Obwohl auch seitens der Geförderten großes Interesse an ergänzender Qualifizierung besteht, kommt sie in der Praxis (insbesondere bei Einzelarbeitsplätzen) kaum zur Anwendung.

Um dieses arbeitsmarktpolitisch bedeutsame Gestaltungskriterium künftig verstärkt zur Anwendung zu bringen, sollten die Maßnahmeträger von den Landesgeschäftsstellen des Arbeitsmarktservice verstärkt auf die Möglichkeit des Einbaus einer Ergänzungsqualifizierung in das Konzept der jeweiligen Beschäftigungsmaßnahme aufmerksam gemacht werden.

### 10.5 Politische Vernetzung – neue Instrumente

*“ Für den Bereich der  
Qualifizierungsmaßnahmen siehe:  
LECHNER, Ferdinand; REITER, Walter;  
RIESENFELDER, Andreas  
Qualifizierungsmaßnahmen in  
Niederösterreich: Wien: L&R 1994.*

Die Befunde dieser Studie und anderer neuerer Untersuchungen zeigen, daß bestimmte Gruppen von Arbeitslosen von den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht ausreichend erfaßt werden. Die Zugangschancen sind also ungleich verteilt und selbst bei einem an sich zielgruppensicheren Programm wie der „Aktion 8000“ werden bestimmte **Selektionsmechanismen** wirksam. Eine Entwicklung, die sich übrigens auch in vielen Ländern der Europäischen Union vollzieht und deren Korrektur zu den vorrangigen Zielen der Europäischen Kommission in diesem Bereich zählt.

Diese Dynamik ergibt sich aus dem Erfolgsdruck, dem die Projekte unterworfen sind: zu hohe Anforderungen an die Vermittlungsquoten beispielsweise erzwingen Selektionsvorkehrungen, die gerade mehrfach Benachteiligten den Zugang zur Maßnahme verwehren, also jene Zielgruppen ausschließen, die der Unterstützung besonders bedürfen. Auch die im konkreten Fall oft zu geringe Akzeptanz, eine fundierte sozialpädagogische Betreuung im Rahmen der Förderung zu berücksichtigen, trägt zur Ausgrenzung benachteiligter Arbeitsloser bei.

Dieser Ausgrenzung wäre vor allem durch eine **verstärkte Zielgruppenorientierung der Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen entgegenzutreten**. Dies scheitert vor allem an strukturellen Gegebenheiten, insbesondere an der geringen Vernetzung von Arbeitsmarkt-, Sozial- und Regionalpolitik. Die Gebietskörperschaften, in deren Aufgabenbereich ja die Sozialpolitik fällt, sind oft nur sehr zögernd bereit, Herausforderungen anzunehmen und entsprechende Maßnahmen mitzufinanzieren. Ein Mangel, der auch von den Sozialpartnern mit deutlichen Worten kritisiert wurde.

Aus dieser Situation ergibt sich auf mehreren Ebenen **Handlungsbedarf**. Dringend geboten ist eine **arbeitsmarktpolitische Offensive**, in der – ob mit oder ohne Beteiligung der Gebietskörperschaften – zielgruppengerechte Instrumente zur Wiedereingliederung besonders bedürftiger, gegenwärtig aber noch vernachlässigter Adressaten geschaffen werden. Zugleich wäre die Zurückhaltung der Länder und Gemeinden bei der Gewährung von Förderungen verstärkt in der Öffentlichkeit zu diskutieren. Weiters gilt es zu verdeutlichen, daß auch die sozialpolitische Zuständigkeit der Regionen verstärkt gefordert ist. Ziel dieses Vorgehens soll eine stärkere Vernetzung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Aufgabenwahrnehmung sein.

**Impressum:** Herausgeber  
L&R Sozialforschung

Produktion  
IKP-Institut für Kommunikations-Planung  
Gesellschaft m.b.H.

Graphik-Design, Layout  
Gestaltungsbüro Bausinger, Wien

Druck  
Druckerei Plöchl, Freistadt

Copyright 1995 by L&R Sozialforschung  
A-1060 Wien, Proschkogasse 1/12  
Telefon 0222 - 58 18171-0

AutorInnen Helga Fehr-Duda  
Brigitte Frühstück  
Ferdinand Lechner  
Peter Neudorfer  
Walter Reiter  
Andreas Riesenfelder

L&R Sozialforschung  
Proschkogasse 1/12  
1060 Wien  
T 0222 - 581 81 71-0  
F 0222 - 581 81 71-9

# **www.ams.at/karrierekompass**

## **www.ams.at/berufsinfo**

### **... sind die Internet-Adressen für Berufsinformationen**

Unter den oben genannten Internet-Adressen stehen Ihnen aktuelle Berufs-  
informationen per Knopfdruck zur Verfügung. Hier finden Sie unter anderem:

- Informationen über die BerufsInfoZentren des AMS und deren Angebot.
- Eine Auflistung aller BerufsInfoBroschüren des AMS sowie Hinweise, welche Broschüren Sie downloaden können.
- Programme, die Sie bei Ihrer Berufs- und Bildungsentscheidung unterstützen.
- Datenbanken, mit denen Sie die Berufs- und Bildungswelt per Mausclick erobern.

**EIN BESUCH IM NETZ LOHNT SICH ALLEMAL!!!**

### **Beispiele der Online-Infos des AMS**

Benötigen Sie eine Orientierungshilfe für Ihre Berufswahl, ist der *Berufskompass* die richtige Adresse.

Das *AMS-Qualifikationsbarometer* zeigt Ihnen, in welchen Berufsbereichen Arbeitskräfte nachgefragt werden und mit welchen Qualifikationen Sie punkten.

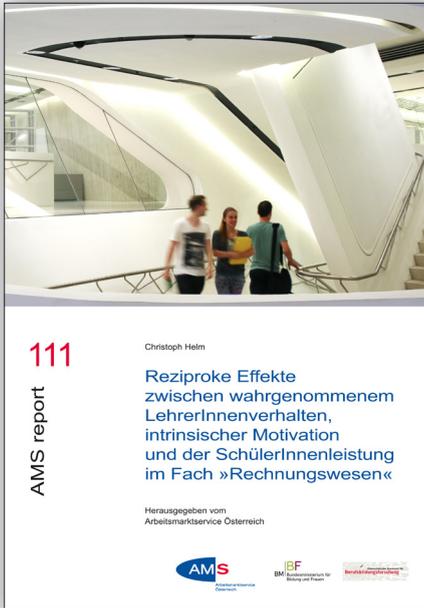
Im *AMS-Berufsinformationssystem* erfahren Sie, welche Qualifikationen in Ihrem Beruf derzeit gefragt sind, mit welchen Arbeitsbelastungen Sie rechnen müssen und welche Berufsalternativen Ihnen offenstehen.

Im *AMS-Berufslexikon* online können Sie detaillierte Beschreibungen einer Vielzahl von Einzelberufen aus allen Bildungsebenen aufrufen.

Die *AMS-Weiterbildungsdatenbank* bietet einen Überblick über Weiterbildungsmöglichkeiten, Ausbildungsträger und Kurse in ganz Österreich.

# Aktuelle Publikationen der Reihe AMS report

Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«



AMS report 111

*Christoph Helm*

**Reziproke Effekte zwischen wahrgenommenem LehrerInnenverhalten, intrinsischer Motivation und der SchülerInnenleistung im Fach »Rechnungswesen«**

ISBN 978-3-85495-5



AMS report 112

*Regina Haberfellner*

**Zur Digitalisierung der Arbeitswelt  
Globale Trends – europäische und österreichische Entwicklungen**

ISBN 978-3-85495-588-X

# Aktuelle Publikationen der Reihe AMS report

Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«



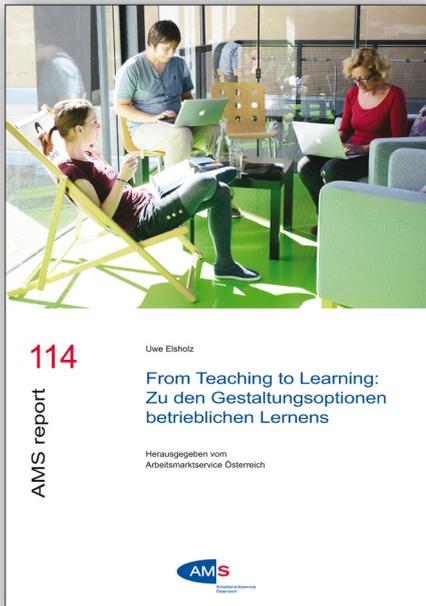
AMS report 113

*Sabine Putz, Hilde Stockhammer, René Sturm (Hg.)*

## **Geschlecht, Berufswahl und Arbeitsmarkt**

**Eine aktuelle Projektschau der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation und der Abt. Arbeitsmarktpolitik für Frauen des AMS Österreich**

ISBN 978-3-85495-589-8



AMS report 114

*Uwe Elsholz*

## **From Teaching to Learning: Zu den Gestaltungsoptionen betrieblichen Lernens**

ISBN 978-3-85495-590-1

# Aktuelle Publikationen der Reihe AMS report

Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«



AMS report 115

*Winfried Moser, Korinna Lindinger, Caterina Hannes*

## **Früher Schulabgang in Österreich: Zur Rolle der Ausbildungsstruktur und des Migrationshintergrundes**

ISBN 978-3-85495-591-X

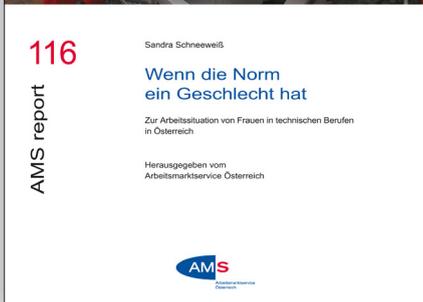


AMS report 116

*Sandra Schneeweiß*

## **Wenn die Norm ein Geschlecht hat Zur Arbeitssituation von Frauen in technischen Berufen in Österreich**

ISBN 978-3-85495-592-8



# Aktuelle Publikationen der Reihe AMS report

Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«



AMS report 117

*Andrea Dorr, Christina Enichlmair, Eva Heckl, Petra Ziegler*

## **IKT-Kompetenzen im Fokus der aktiven Arbeitsmarktpolitik Initiativen und Good Practices für Niedrig- und Mittelqualifizierte vor dem Hintergrund von PIAAC: Österreich im internationalen Vergleich**

ISBN 978-3-85495-593-6



AMS report 118

*Andrea Egger-Subotitsch, Claudia Liebeswar, Larissa Bartok (abif), Andreas Riesenfelder (L&R) & Monika Rauscher (move-ment)*

## **Validität der Feststellung des Beschäftigungspotenzials anhand von AMS- und HV-Verbleibsdaten**

ISBN 978-3-85495-594-4

# Aktuelle Publikationen der Reihe AMS report

Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«



AMS report 119

*Monira Kerler, Martin Stark*

## **Beratung mit Wirkung**

**Die Effekte der Berufsberatung von BerufsInfoZentren (BIZ) des AMS am Beispiel von Burgenland und Tirol**

ISBN 978-3-85495-595-2



AMS report 120/121

*Regina Haberfellner, René Sturm*

## **Die Transformation der Arbeits- und Berufswelt**

**Nationale und internationale Perspektiven auf (Mega-)Trends am Beginn des 21. Jahrhunderts**

ISBN 978-3-85495-596-0

Dieser Bericht, der im Auftrag des AMS Österreich von L&R Sozialforschung mit Jahresende 2016 abgeschlossen wurde, rekonstruiert im Teil A die Entwicklung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre und stellt ihre Leistungen und Erfolge dar. Der Terminus »Experimentelle Arbeitsmarktpolitik« hat sich im Zuge der Positionierung neuer Ansätze der aktiven Arbeitsmarktpolitik erst herausgebildet. Dabei handelt es sich um eine Begriffsschöpfung, die nicht aus dem legislativen Bereich stammt, sondern die sowohl von MitarbeiterInnen im Ministerium und bei den verschiedenen Landesarbeitsämtern als auch von den TrägerakteurInnen der ersten Stunde gewählt wurde, um auf verschiedene Aspekte einer neuen Politikgestaltung hinzuweisen.

Aufbauend auf der Rekonstruktion der experimentellen Arbeitsmarktpolitik und einer Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen und Erfolge wird im Teil B versucht, den Bogen zu einer künftigen Arbeitsmarktpolitik zu spannen. Es geht darum, die Rahmenbedingungen für künftige Innovationen – von Experimenten ist in der Politik schon lange keine Rede mehr – im Bereich der Arbeitsmarktpolitik aufzuzeigen. Zudem werden Ansätze skizziert, mit denen ein Aufbrechen erstarrter Förderstrukturen erreicht und auch neue Finanzierungsgrundlagen wie Finanzierungsformen erschlossen werden könnten.

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

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



P.b.b.  
Verlagspostamt 1200

ISBN 978-3-85495-598-7