

## Der Sozialstaat im Wandel – veranschaulicht am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik

1. Einleitung	30
<hr/>	
2. Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich	30
<hr/>	
3. Politik der zunehmenden Restriktionen und Sanktionen	33
<hr/>	
4. Jüngere sozialstaatliche Änderungen (BMS und IP-NEU)	34
4.1 Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS)	35
4.2 Invaliditätspension NEU	35
4.3 Weiterentwicklung arbeitsmarktpolitischer Instrumente für „neue“ Zielgruppen	38
4.4 Was können Angebote für arbeitsmarktferne Zielgruppen leisten?	40
<hr/>	
5. Grenzen arbeitsmarktpolitischer Interventionsmöglichkeiten	41
5.1 Zielgruppenspezifische Besonderheiten	42
5.2 Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes	43
5.3 Strukturelle Rahmenbedingungen	44
<hr/>	
6. Fazit und Ausblick	45

*Thomas  
Lankmayer*

*Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter am  
Institut für Berufs-  
und Erwachsenen-  
bildungsforschung  
(IBE) an der  
Universität Linz*

*Rudolf Moser*

*Arbeitsmarktexperte  
in der Abteilung Wirt-  
schafts-, Sozial- und  
Gesellschaftspolitik  
der Arbeiterkammer  
Oberösterreich*

**Auszug aus WISO 3/2014**

**isw**

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: [wiso@isw-linz.at](mailto:wiso@isw-linz.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

## 1. Einleitung

*Legitimationsdruck des modernen Wohlfahrtsstaats*

Der moderne Wohlfahrtsstaat, wie wir ihn gerade in Österreich kennen, wird schon seit längerer Zeit vor allem von Menschen mit einem neoliberal geprägten Weltbild in Frage gestellt. Dieser Legitimationsdruck wird in praktisch allen Bereichen des Sozialstaates spürbar. Wo inhaltliche Begründungen fehlen, wird oft die Finanzierbarkeit als Argument herangezogen. Dieses Muster zeigt sich im Bereich des Pensionssystems, aber auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung bzw. der Arbeitsmarktpolitik. Im Rahmen dieses Beitrages soll der Blick auf diese Wandlung des Sozialstaates gelenkt werden. Während im Hinblick auf die geforderten bzw. angestrebten Effizienzsteigerungen üblicherweise die Systeme und Einrichtungen dabei im Mittelpunkt des Interesses stehen, sollen hier ebenso die betroffenen Menschen als Maßstab dienen. Exemplarisch soll dies anhand zweier jüngerer sozialstaatlicher Reformprozesse – die IP-Neu und die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung – dargestellt werden und soll auf die damit verbundenen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen eingegangen werden. In diesem Zusammenhang wird auch der Frage nachgegangen, ob die bestehenden Instrumente ausreichen, die arbeitsmarktpolitischen Angebote angepasst werden müssen, damit die Bedarfe der im Zuge der jüngsten Reformprozesse dem Arbeitsmarktservice (AMS) neu zugewiesenen Zielgruppen gedeckt werden können, oder ob es weitreichenderer Änderungen und der Entwicklung neuer Angebote bedarf, um diesen Zielgruppen eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration und die Ausübung einer sinnstiftenden Tätigkeit zu ermöglichen.

## 2. Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Aufgrund der erwerbsorientierten Ausrichtung des österreichischen Sozialsystems kommt der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eine zentrale Bedeutung zu. Zum besseren Verständnis der aktuellen Diskussionen im Allgemeinen und der beiden exemplarisch angeführten Reformen im Speziellen wird die Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich nachfolgend in ihren Grundzügen skizziert.

*1960er: Beginn der aktiven ...*

Diskussionen zur Entwicklung aktiver arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien wurden in Österreich erstmals Anfang der

1960er-Jahre geführt. Die Idee einer aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde dabei von Schweden übernommen. Durch Bestrebungen des ÖGB wurde 1963 der erste Gesetzesentwurf für ein Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) eingebracht. Nach langen Diskussionen kam es zu einer Einigung zwischen Sozialpartnern und Regierungsparteien. Der Beschluss und das Inkrafttreten des AMFG 1968/69 markiert die „Geburtsstunde“ der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Mit dem Inkrafttreten des AMFG wurde die Arbeitsmarktverwaltung beauftragt, Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten und Arbeitslosigkeit zu verhindern (vgl. BMASK 2013, Atzmüller 2009: S. 150f, Atzmüller 2009b: S. 28).

*... Arbeitsmarktpolitik in Österreich*

Die aktive Arbeitsmarktpolitik war bis zu den 1980er-Jahren primär durch die Förderung der beruflichen Mobilität gekennzeichnet (Atzmüller: 2009, S. 151). Der Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der 1980er-Jahre führte zu einem Umdenken in der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik, da die verstärkten Vermittlungsbemühungen und Mobilitätsförderungen nicht mehr ausreichten, Vollbeschäftigung zu sichern (Biffel 1994: S. 1).

Unter Sozialminister Dallinger kam es 1983/84 zu einer erheblichen Erweiterung und Differenzierung arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien und der Einführung der so genannten „experimentellen Arbeitsmarktpolitik“ unter dem Programm der „Aktion 8000“, das eine Vielzahl an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zusammenfasst. Die Anfänge der experimentellen Arbeitsmarktpolitik verfolgten im Wesentlichen zwei Stoßrichtungen, die über die Zeit weiterentwickelt und optimiert wurden. Zum einen wurden sozialökonomische Betriebe (SÖB) und gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) für Langzeitarbeitslose geschaffen, zum anderen wurden für Langzeitarbeitslose mit „sozialökonomischen Vermittlungshemmnissen“ externe Arbeitsmarktbetreuungs- und Beratungseinrichtungen geschaffen (Biffel 1994: S.1).

*Anfang 1980: experimentelle Arbeitsmarktpolitik (Aktion 8000)*

Unter dem Eindruck der anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit reformierten bzw. modernisierten zahlreiche Länder ihre Arbeitsmarktverwaltungen. Auch in Österreich begann Anfang der 1990er-Jahre eine Diskussion zur Neugestaltung der Arbeitsmarktverwaltung (AMV). 1994 kam es durch das Inkrafttreten des Arbeitsmarktservicegesetzes (AMSG) zur Ausgliederung und Dezentralisierung der Arbeitsmarktverwaltung und der Gründung

*1994: Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung und Gründung des AMS*

des Arbeitsmarktservice (AMS) als Dienstleistungsunternehmen öffentlichen Rechts. Die anvisierte stärkere Kunden- und Dienstleistungsorientierung sollte sich unter anderem auch am Namen zeigen: Aus dem Arbeitsamt wurde das Arbeitsmarktservice.

*zunehmende  
Zielsteuerung  
der Institutionen*

Mit der Ausgliederung entstand eine Rechtspersönlichkeit, die ihre Arbeitsweise bzw. -organisation gravierend umgestaltete. Ein augenscheinliches Charakteristikum ist dabei die immer stärkere Ausrichtung des AMS auf Zielvorgaben. In den zwei Jahrzehnten seit der Ausgliederung haben die jährlich erstellten Geschäftsziele, vor allem innerhalb des AMS, einen enormen Stellenwert erlangt (in der breiten Öffentlichkeit und in der medialen Berichterstattung sind diese Geschäftsziele noch weniger präsent). Kennzeichnend bei diesem System der Geschäftsziele ist, dass es sich um Ziele handelt, die im Einfluss- und Gestaltungsbereich des AMS liegen. Deshalb scheidet die Arbeitslosenquote als Ziel aus, weil das Ergebnis vor allem von der Konjunktur, der Beschäftigungspolitik usw. abhängt, aber nur in geringem Ausmaß von den Aktivitäten des AMS beeinflusst werden kann. Die Ausformulierung der üblicherweise acht bundesweit gültigen Geschäftsziele ist zum einen von der Bedingung geprägt, dass diese Ziele für alle regionalen AMS-Geschäftsstellen in ganz Österreich gelten, und zum anderen sind die Ziele kurzfristig gesetzt (schließlich müssen die Ergebnisse spätestens am Jahresende gemessen werden). Das heißt im Umkehrschluss, kleinräumige, regionalspezifische Problemlagen kommen als Geschäftsziel ebensowenig in Frage wie Zielsetzungen, die eine relativ lange Vorlaufzeit haben bzw. Ziele, deren Ergebnis erst sehr spät gemessen werden kann. Diese (kurzfristige) Zielsteuerung hat somit zweifellos einige Vorzüge und Stärken, unübersehbar sind aber auch diverse Unzulänglichkeiten und Tücken dieses Systems, da beispielsweise langfristige Ziele wie eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser nicht verfolgt werden.

*Maßnahmen-  
arten*

Seit der Einführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat sich diese vor dem Hintergrund des Strukturwandels, des politischen Strategiewechsels und der Veränderungen bzw. der Fokussierungen der Zielgruppen zunehmend verändert und weiterentwickelt und einer Reihe an Reformschritten unterzogen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird üblicherweise in die drei Maßnahmenarten Beschäftigung, Qualifizierung und Unterstützung unterteilt, wobei

die Schwerpunktsetzung klar im Bereich der Qualifizierung liegt, auf den zwei Drittel des AMS-Förderbudgets entfallen (BMASK 2013: S. 4). Die Zuordnung zu diesen Kategorien ist jedoch nicht immer eindeutig möglich, da manche Angebote Elemente aus mehreren dieser Kategorien enthalten.

### 3. Politik der zunehmenden Restriktionen und Sanktionen

Seit den 1990ern wurden Strategien der „Restriktion und Sanktionen“ stärker ausgebaut und der Bezug von Arbeitslosengeld wurde dahingehend erschwert, dass verstärkte Eigeninitiative bei der Arbeitsplatzsuche eingefordert, die Zumutbarkeitsbestimmung für Arbeitslose erweitert und Sanktionen bei vermuteter Arbeitsunwilligkeit ausgeweitet wurden. Die Zahl der Sperren des Arbeitslosengeldes wegen Vereitelung einer Arbeitsaufnahme aufgrund von Arbeitsunwilligkeit oder Versäumens eines Kontrolltermins hat sich zwischen 1995 und 2005 verfünffacht (Atzmüller: 2009a 30). Gleichzeitig reduzierten sich die Ansprüche aus der Notstandshilfe und dem Arbeitslosengeld und der Zugang zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung wird durch die Verlängerung der Anwartschaftszeiten zusätzlich erschwert (Atzmüller: 2009b S. 29f).

*Sperre des  
Arbeitslosengeldes  
verfünffacht*

Diese Entwicklungen werden häufig in Verbindung mit dem Begriff des „Workfare“ bzw. der „Workfarisierung“ des Sozialstaates gebracht. Der Begriff Workfare wird primär als eine Kritik an den neoliberalen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Programmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und sogenannter Wohlfahrtsabhängigkeit („Sozialschmarotzer“) und zur Aktivierung von Arbeitslosen verwendet. Ausgehend von Großbritannien hat das Motto „From Welfare to Workfare“ Kontinentaleuropa erreicht. Am markantesten waren die Debatte und die Ergebnisse – in Form der sogenannten Hartz-Reformen – in Deutschland. Peter Hartz, der Leiter der damaligen Arbeitsgruppe, bewertet die Umsetzung der erarbeiteten Reformvorschläge wie folgt: „Herausgekommen ist ein System, mit dem die Arbeitslosen diszipliniert und bestraft werden.“ (Hartz, 2007: S. 224).

*„Workfarisierung“  
des Sozial-  
staates*

Das Workfare-Konzept sieht Arbeitslosigkeit (aber auch Armut) nicht mehr als Ergebnis gesellschaftlicher Risiken und Arbeitsmarktproblemen sondern als Resultat individueller Defizite, sowohl

moralischer Natur (mangelndes Arbeitsethos, geringe Flexibilitätsbereitschaft, Unwilligkeit etc.) als auch als Ergebnis inadäquater Qualifikationen (Atzmüller 2014: S. 144ff). Je nachdem, ob aktivierende Programme die Ursachen der Arbeitslosigkeit (und Armut) eher in moralischen Defiziten oder qualifikatorischen Mängeln der Individuen verorten, fokussieren aktivierende Programme zur Sicherung der „Employability“ auf disziplinierende oder therapeutische und fördernde Maßnahmen (Atzmüller 2009: S. 25).

„Flexicurity“

Ein weiterer Begriff, der in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion rund um den Jahrtausendwechsel für lebhafte Diskussionen sorgte, ist „Flexicurity“. Diese Kombination aus *flexibility* (Flexibilität) und *security* (Sicherheit) soll den Arbeitskräften eine friktionsfreie Anpassung an die sich ändernden Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt ermöglichen. Dieses Prinzip der Flexicurity wurde von der EU aufgegriffen und als Säule des europäischen Sozialmodells und des sogenannten Lissabon-Prozesses verankert. Die Praxis sieht so aus, dass die Forderungen nach Flexibilisierung anhalten und vehementer werden, während im Bereich der sozialen und arbeitsrechtlichen Sicherheit kaum Fortschritte erzielt werden konnten.

#### 4. Jüngere sozialstaatliche Änderungen (BMS und IP-NEU)

Österreich startete in das zweite Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts mit Reformen in zwei wesentlichen Bereichen des Sozialsystems. Zum einen handelt es sich dabei um die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) und zum anderen um die Reform der Invaliditätspension (IP-Neu), die im Rahmen des Sozialrechtsänderungsgesetzes (SRÄG) 2012 durchgeführt wurde. Diese beiden Maßnahmen werden im Folgenden in ihrem Kern beschrieben und die wesentlichen Änderungen für die betroffenen AkteurInnen dargestellt. Die Reformen wurden nicht zuletzt deshalb ausgewählt, da sie eine zentrale Herausforderung für unsere sozialstaatlichen Teilsysteme und Institutionen herausstreichen: die Zusammenarbeit mehrerer Institutionen. Über die Jahre hinweg haben das AMS sowie andere öffentliche Institutionen sich zunehmend auf ihr „Kerngeschäft“ bzw. die Zielvorgaben konzentriert und ein auf Effizienz und Erfolgswirksamkeit ausgerichtetes Agieren entwickelt. Diese Spezialisierung erweist sich allerdings bei Schnittstellen und bei Problemen,

die ein gemeinsames Vorgehen erfordern, als Hemmschuh. Am augenscheinlichsten wird das, wenn Arbeitslose von Institution zu Institution weitervermittelt werden, ohne langfristige Perspektiven zu erhalten, sodass sich ein Gefühl des „Im-Kreis-Laufens“ einstellt.

#### 4.1 Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS)

Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) wurde mit dem 1. 10. 2011 nach langjährigen Verhandlungen und kontroversen Diskussionen bundesweit umgesetzt (vgl. Bergman et al. 2012: S. 16). Mit Art. 15a B-VG Vereinbarung vom 1. 12. 2010 wurden die unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhen bei der Gewährung der Sozialhilfe in den neun Bundesländern zu einer gemeinsamen Zieldefinition und Mindeststandards in Form der Bedarfsorientierten Mindestsicherung bundesweit vereinheitlicht. Diese können jedoch im positiven Sinne überschritten werden und so bestehen nach wie vor Unterschiede in der Höhe des Bezugs zwischen den neun Bundesländern.

*2011 Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung*

Mit der Einführung der BMS wurde die Zielsetzung der (Re-) Integration in den Arbeitsmarkt für erwerbslose Personen noch stärker fokussiert (Bergman et al. 2012: S. 16, Stelzer-Orthofer/ Brunner-Kranzmayr 2013: S. 27f). Durch die stärkere „Aktivierung“ der BezieherInnen der BMS wandern frühere (arbeitsfähige) SozialhilfeempfängerInnen in den Zuständigkeitsbereich des AMS (Hausegger 2012: S.17f). Die Zielgruppe der „arbeitsfähigen BMS-BezieherInnen“ stellt zwar mit 14% der BMS-BezieherInnen (Zahlen nur für Oberösterreich) einen relativ kleinen Anteil dar (Stelzer-Orthofer/ Brunner-Kranzmayr 2013: S. 52), allerdings ist diese Zielgruppe besonders intensiv in der Betreuung und bestehende AMS-Angebote greifen für diesen Personenkreis häufig zu kurz.

*Wirkung auf die BMS-EmpfängerInnen*

Das AMS reagierte daher auf die Veränderung der Zielgruppe mit der Einführung neuer Angebotsformen. Im Wesentlichen wurden die zwei Angebotsformen BBE (Beratungs- und Betreuungseinrichtungen) sowie geförderte Beschäftigungsprojekte (SÖB und GBP) für die Zielgruppe der arbeitsfähigen BMS-BezieherInnen neu ausgerichtet und adaptiert (Bergmann et al. 2012: S. 12).

#### 4.2 Invaliditätspension NEU

Mit dem Sozialrechts-Änderungsgesetz (SRÄG) 2012<sup>1</sup> und den

*Abschaffung ...*

*... der befristeten I-Pension* damit verbundenen Veränderungen der Invaliditätspension (IP-NEU) soll die Zielsetzung der Bundesregierung, Menschen länger gesund im Erwerbsleben zu halten und krankheitsbedingte Pensionierungen zu vermeiden, umgesetzt werden (vgl. Sauer 2014). Die befristete Invaliditätspension soll zukünftig vollständig abgeschafft werden. Der Zugang zur befristeten I-Pension wird zunächst für alle, die am 1. 1. 2014 jünger als 50 Jahre alt sind, abgeschafft. Somit läuft die befristete I-Pension in den nächsten Jahren aus (vgl. BMASK 2012: S. 1).

*Strategien* Damit die Ziele des SRÄG 2012 umgesetzt werden können, werden eine Reihe unterschiedlicher Strategien verfolgt. Dabei soll vor allem die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen verstärkt gefördert werden, z.B. indem ein „ganzheitlicher“ Ansatz verfolgt und eine instituti-  
onsübergreifende Zusammenarbeit (Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice, Bundessozialamt) gefördert wird. Dadurch wird die Verknüpfung von medizinischer Rehabilitation, beruflicher Rehabilitation und arbeitsmarktpolitischer Intervention erhofft. Auch der Einsatz von „Case Management“ soll insbesondere bei Personen mit komplexen Problemlagen die Navigation und Steuerung durch die Interventions-Angebote übernehmen (vgl. Sauer 2014).

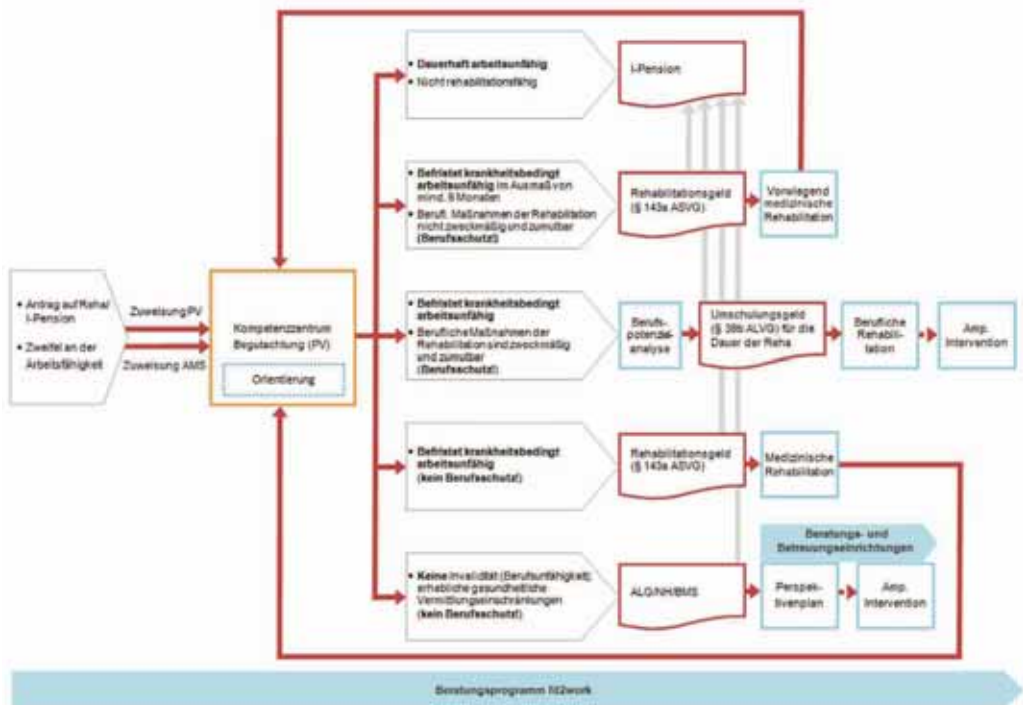
Abbildung 1 bietet einen Überblick über die Leistungen und veranschaulicht schematisch den Ablauf der IP-Neu. Durch die Einführung der IP-Neu soll der Grundsatz „Rehabilitation vor Pension“ noch verstärkt verfolgt werden. Wesentliche Neuerung in diesem Zusammenhang ist die Einführung des „Rehabilitationsgeldes“ und des „Umschulungsgeldes“. Die Herausforderung besteht in der Praxis nun darin, dieses Ablaufschema mit der jeweiligen „Logik“ der verschiedenen involvierten Institutionen – insbesondere Pensionsversicherung, Arbeitsmarktservice und Gebietskrankenkasse – in Einklang zu bringen.

*Rehabilitationsgeld* Personen, die krankheitsbedingt ihren Beruf nicht mehr ausüben können und für die Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation zurzeit nicht zweckmäßig sind, erhalten nun anstatt der befristeten I-Pension ein Rehabilitationsgeld. Das Rehabilitationsgeld liegt in der Höhe des Krankengeldes (in der Regel 60 Prozent des Leistungsbezuges) und beträgt im Durchschnitt 1.404 Euro



pro Monat. Das Rehabilitationsgeld wird nicht befristet (BMASK 2012: S. 1f). Allerdings sind LeistungsbezieherInnen des Rehabilitationsgeldes dazu verpflichtet, sich zumindest einmal jährlich im „Kompetenzzentrum Begutachtung“ der PVA einer Begutachtung zu unterziehen, wo wiederum überprüft wird, ob das Rehabilitationsgeld weiter ausbezahlt oder entzogen wird (vgl. SN 26. 6. 2014).

Abbildung 1: IP-Neu: Leistungen und Ablauf



Quelle: Sauer (2014)

Für Personen, die ihren erlernten Beruf krankheitsbedingt nicht mehr ausüben können und eine Arbeitsfähigkeit bescheinigt bekommen, ist ein Umschulungsgeld, meist in Form der Teilnahme an einer beruflichen Rehabilitation, vorgesehen. Das Umschulungsgeld liegt zunächst in der Höhe des Arbeitslosengeldes. Ab Maßnahmenbeginn wird der Grundbetrag um 22 Prozent angehoben, wobei das Existenzminimum die Untergrenze festlegt (Wert 2014: € 1.000,-) (Sauer 2014). Ausbezahlt wird das Umschulungsgeld vom AMS, die Kosten werden dem AMS von der

*Umschulungsgeld*

PVA ersetzt (vgl. BMASK 2012: S. 2). Das Umschulungsgeld und die Möglichkeit der Teilnahme an einer beruflichen Rehabilitation erhalten allerdings nur Personen mit Berufsschutz<sup>2</sup>.

*Personen ohne  
Berufsschutz  
erhalten keine  
Um- bzw. Höher-  
qualifizierung*

Für Personen ohne Berufsschutz, die aufgrund der Bescheinigung der Arbeitsfähigkeit keinen Anspruch auf Rehabilitationsgeld haben, besteht nicht die Option der beruflichen Rehabilitation (und gleichzeitig nicht die Möglichkeit der beruflichen Um- bzw. Höherqualifizierung). Diese Personen erhalten Bezüge aus dem Arbeitslosengeld (ALG), der Notstandshilfe (NH) oder der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS). Für diese Zielgruppe steht die Erstellung eines Perspektivenplans z.B. in Form der Teilnahme an Beratungs- und Betreuungseinrichtungen im Vordergrund, um dadurch langfristig wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert zu werden.

*neue Projekte*

Im Zuge der Reformprozesse werden neue Projekte und Programme zum Erhalt der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit mit dem Schwerpunkt „Arbeit und Gesundheit“ geschaffen. Dazu sind u.a. das „Kompetenzzentrum Begutachtung“ (PVA), fit2work<sup>3</sup>, Gesundheitsstraße<sup>4</sup> sowie spezielle Angebote bzw. Erweiterungen im Bereich des zweiten Arbeitsmarktes und im Bereich der Beratungs- und Betreuungseinrichtungen zu nennen.

#### **4.3 Weiterentwicklung arbeitsmarktpolitischer Instrumente für „neue“ Zielgruppen**

Die zunehmende „Aktivierung“ von arbeitsmarktfernen Personen und gesetzliche Reformprozesse wie die oben angeführte Einführung der BMS und IP-Neu führen dazu, dass gewissen Personengruppen der Zugang zu Leistungen einerseits erschwert bzw. verwehrt wird. Andererseits sind die Chancen für die Betroffenen am Arbeitsmarkt zum Teil enorm eingeschränkt, sodass auf diese Veränderung durch die Schaffung von neuen Angeboten und Programmen für diese Zielgruppe reagiert werden muss.

Jene arbeitsmarktpolitischen Angebotsformen, die im Zuge der Reformprozesse weiterentwickelt wurden und die die Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Personen mit „multiplen Vermittlungshemmnissen“ beim beruflichen Wiedereinstieg unterstützen sollen, werden in der Folge kurz beschrieben. Dabei handelt es sich zum einem um Beratungs- und Betreuungseinrichtungen

(BBE) und zum anderen um Beschäftigungsangebote am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB & GBP).

Beide Maßnahmenarten wurden, wie eingangs erwähnt, im Zuge der Einführung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik etabliert und seitdem weiterentwickelt. Neue Formen von BBE wurden sowohl für die Zielgruppe der arbeitsmarktfähigen BMS-BezieherInnen als auch auf Reaktion der Einführung der IP-Neu geschaffen. Im Zusammenhang mit der Einführung der IP-Neu wurden ebenso im Bereich des zweiten Arbeitsmarktes Neuerungen geschaffen bzw. sind in Planung (vgl. Sauer 2014). Wie bereits erwähnt, liegt der größte Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Bereich der Qualifizierung (ca. 2/3 des AMS-Förderbudgets). Das bedeutet, Unterstützungs- und Betreuungsangebote nehmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine eher untergeordnete Rolle ein. Der zweite Arbeitsmarkt (SÖB & GBP) beispielsweise stellt mit 5% der Förderfälle einen relativ kleinen Bereich dar (BMASK 2013: S. 50). Allerdings handelt es sich bei der Zielgruppe der beiden Angebotsformen um Personen mit sehr eingeschränkten Arbeitsmarktchancen und einem entsprechend hohen Unterstützungsbedarf bei einer Arbeitsmarktintegration.

*Unterstützungs- und Betreuungsangebote nur kleiner Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik*

**BBE:** Arbeitsmarktbezogene Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE) bieten individuelle und maßgeschneiderte Leistungen für Menschen, die aufgrund verschiedenster Problemlagen keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Diese Einrichtungen unterstützen mit ihrem spezifischen Wissen die Arbeit des AMS und versuchen ihren KlientInnen bei der Bewältigung der unterschiedlichen Problemlagen (z.B. Schulden, Sucht, familiäre Probleme, psychische Belastungen etc.) Unterstützung zu bieten, um eine nachhaltige Beschäftigung zu fördern (BDV Austria 2014).

*Beratungs- und Betreuungseinrichtungen*

Entsprechend der großen Bandbreite an unterschiedlichen Themenschwerpunkten der jeweiligen BBE zeigt sich eine hohe Heterogenität der Zielgruppe. Allerdings kann als eine Gemeinsamkeit für die Zielgruppe der BBE-TeilnehmerInnen eine ausgeprägte Arbeitsmarktferne und das Vorhandensein multipler Problemlagen bzw. Vermittlungshemmnisse festgehalten werden.

**Zweiter Arbeitsmarkt (SÖB & GBP):** Das Ziel der verschiedenen Beschäftigungsprojekte ist es, durch die Bereitstellung

*(Re-)Integration in den ...*

... ersten  
Arbeitsmarkt

von befristeten Arbeitsplätzen eine nachhaltige (Re-)Integration von schwer vermittelbaren Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern (BMASK 2013: 50ff). Gemäß der Bundesrichtlinie für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB) bzw. Gemeinnütziger Beschäftigungsprojekte (GBP) (2013) sind die Zielgruppe von SÖB & GBP „schwer vermittelbare Personen mit im Regelfall eingeschränkter Produktivität“. Im Gegensatz zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kombinieren SÖB durch einen Eigenerwirtschaftungsanteil von mindestens 20% ökonomische mit arbeitsmarktpolitischen (in Form von Qualifizierung und Vermittlung) Erfolgskriterien (BMASK 2013: S. 52).

Grundlage für diesen Abschnitt bilden zum einen Forschungsergebnisse des IBE im Bereich von Evaluationen von vier Pilotprojekten (BBE und Bildungsangebote nach der Gesundheitsstraße), die im Zuge der Reformprozesse (SRÄG 2012) durch das AMS OÖ und NÖ gestartet wurden, sowie Erkenntnisse aus einer aktuellen IBE-Studie zu Entwicklungen am zweiten Arbeitsmarkt. Ferner werden weitere Evaluierungen anderer Forschungsinstitute zur Argumentation herangezogen.

#### 4.4 Was können Angebote für arbeitsmarktferne Zielgruppen leisten?

Case Management bzw.  
Einzelcoaching

In Evaluationen des IBE von Pilotprojekten, speziell für die Zielgruppe der langzeitarbeitslosen Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und multiplen Vermittlungshemmnissen, wird sichtbar, dass man für diese Zielgruppen neue innovative Ansätze benötigt, um eine ganzheitliche Arbeitsweise zu ermöglichen. Dabei orientiert man sich verstärkt an den individuellen Interessen und Bedürfnissen der TeilnehmerInnen und ein Case-Management- bzw. Einzelcoaching-Ansatz wird verfolgt. Dieser stellt einen wesentlichen Beitrag bei der Lösung vordergründiger Problemlagen dar, was letztendlich auch zu einem Abbau von Vermittlungshemmnissen führen kann.

Grenzen  
individueller  
Maßnahmen

In den Projekten kann eine Vielzahl an (Teil-)Erfolgen (z.B. Stabilisierung, Perspektivenerweiterung, Motivationssteigerung) hinsichtlich einer (langsamen) Heranführung an den Arbeitsmarkt erzielt werden. Allerdings ist eine unmittelbare Arbeitsmarktintegration nach BBE-Ende aufgrund der sehr eingeschränkten Arbeitsmarktchancen (z.T. hohes Alter, gesundheitliche Ein-

schränkung, Langzeitarbeitslosigkeit) der TeilnehmerInnen eher die Ausnahme. Vielmehr wird in den Projekten die Basis für eine Weiterarbeit in Anschlussangeboten geschaffen.

Dabei wäre es wichtig, einen möglichst nahtlosen Übergang im Sinne einer längeren Prozesskette (z.B. Stabilisierung > Arbeitserprobung > Qualifizierung) zu ermöglichen. Dies gelingt zumeist nur dann, wenn innerhalb der Trägerorganisationen an einem weiteren Projekt wie Arbeitstraining oder in einem Sozialökonomischen Betrieb teilgenommen werden kann, und stellt ebenso eine Ausnahme dar.

Es zeigte sich, dass eine Weitervermittlung in eine Anschlussmöglichkeit der Schlüssel zum Erfolg bei einer langfristigen Wiedereingliederung für die Zielgruppe darstellt. Gelingt keine Anschlussmaßnahme, so kann dies dazu führen, dass die erreichten Fortschritte während der Projektteilnahme wieder rückgängig gemacht werden und sich die Personen möglicherweise noch mehr zurückziehen und sich in Zukunft auf keine weiteren AMS-Angebote mehr einlassen.

*nachhaltiger  
Erfolg abhängig  
von Anschluss-  
maßnahmen*

Der Übergang in Anschlussmöglichkeiten erweist sich somit als „Knackpunkt“ bei der Integration von Langzeitarbeitslosen mit sogenannten „multiplen Vermittlungshemmnissen“. Daher bedarf es von vornherein einer Planung von längeren Prozessen anstatt einer kurzfristigen Erfolgsbetrachtung der einzelnen AkteurInnen, wie sie bereits oben angeführt wurde.

## **5. Grenzen arbeitsmarktpolitischer Interventionsmöglichkeiten**

Für die Personengruppen, die aufgrund der oben beschriebenen Reformprozesse verstärkt auf den Arbeitsmarkt gedrängt werden und bei denen auf eine „Aktivierung“ fokussiert wird, ergeben sich hinsichtlich der Schaffung bzw. Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien Grenzen. Erfolgsmaßstäbe müssen

- die Besonderheiten der Zielgruppe,
- die Aufnahmebereitschaft des Arbeitsmarktes
- sowie strukturelle Rahmenbedingungen

berücksichtigen und beachten. Andernfalls wird man zu falschen Bewertungen der Instrumente gelangen.

### 5.1 Zielgruppenspezifische Besonderheiten

Im Fokus der beiden arbeitsmarktpolitischen Angebotsformen BBE und Beschäftigungsprojekte am zweiten Arbeitsmarkt steht die definierte Zielgruppe „Langzeitarbeitslose mit (zumeist multiplen) Vermittlungshemmnissen“.

#### *Abbau von Vermittlungshemmnissen*

Der Begriff „Vermittlungshemmnisse“ ist ein im AMS-Jargon häufig verwendeter Terminus, der sich auf individuelle Merkmale oder Eigenschaften bezieht, die eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erschweren oder verhindern. Eine einheitliche Definition von Vermittlungshemmnissen lässt sich dabei nicht finden. In der Bundesrichtlinie zur Förderung von Sozialökonomischen Betrieben (2013) gelten als Personen mit Produktivitätseinschränkung und/oder Vermittlungshindernissen insbesondere langzeitbeschäftigungslose Ältere, Personen mit Behinderung, Personen mit sozialer Fehlanpassung, arbeitsmarktferne Personen, sofern folgende Vermittlungshemmnisse vorliegen:

- Verlust sozialer Kompetenz auf Grund lang andauernder Arbeitslosigkeit
- Mangelnde Qualifikation auf Grund lang andauernder Arbeitslosigkeit
- Wohnungslosigkeit
- Haft, Schulden, Drogen etc.

Bei vielen arbeitsmarktpolitischen Angeboten bzw. Instrumenten ist der „Abbau von Vermittlungshemmnissen“ das Hauptziel, wobei je nach Angebotsform ein entsprechender Schwerpunkt gesetzt wird (z.B. Qualifizierung, Stabilisierung, Schuldnerberatung, Hilfestellung bei der Lösung sozialer Probleme etc.). Durch den Abbau von Vermittlungshemmnissen soll die Arbeitsmarktintegration (nachhaltig) gefördert werden.

#### *Grenzen*

In den vom IBE evaluierten Angeboten im Bereich der Beratungs- und Betreuungseinrichtungen zeigt sich, dass sich eine Vielzahl an vermittlungshemmenden Faktoren „abbauen“ lassen, indem beispielsweise ein Stabilisierungsprozess (physisch/psychisch/sozial) gefördert wird, primäre Belastungsfaktoren (z.B. Klärung der Wohnsituation, Schuldnerberatung, Lösung familiärer Konflikte) bewältigt werden oder das Selbstvertrauen gesteigert wird. Allerdings lassen sich bestimmte personale Merkmale wie z.B. hohes Alter, gesundheitliche Einschränkungen, Langzeitar-

beitslosigkeit nicht einfach als Vermittlungshemmnisse abbauen, sondern sind bis zu einem gewissen Grad festgeschrieben. Insbesondere für Personen mit einem (aus Sicht der Unternehmen) fortgeschrittenen Alter und gesundheitlichen Einschränkungen ist der Arbeitsmarkt gegenwärtig nur begrenzt aufnahmebereit. Entsprechend niedrig sind für diese Personengruppen die Arbeitsmarktchancen einzuschätzen. Gleichzeitig wird den Personen aber der Zugang z.B. zur I-Pension verwehrt. In der Konsequenz kann dies zu Langzeitarbeitslosigkeit und der Teilnahme an mehreren AMS-Angeboten führen.

In den Lebensläufen von interviewten BBE- bzw. SÖB/GBP-TeilnehmerInnen zeigen sich mitunter sehr vielfältige Erfahrungen mit unterschiedlichen AMS-Angeboten. Dabei wird sichtbar, dass nach Verlust der letzten längerfristig ausgeübten Beschäftigung z.B. aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen, Konkurs etc. sich der weitere Berufsverlauf durch Zeiten der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit und der Teilnahme an AMS-Maßnahmen gestaltet. Nicht selten berichten ehemalige Transitarbeitskräfte über eine mehrmalige Teilnahme am selben Angebot. Es zeigt sich, dass für gewisse Personengruppen die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes zu eingeschränkt ist, sodass diese Personen gezwungenermaßen zur „Stammkundschaft“ des AMS werden. Ein „Abbau von Vermittlungshemmnissen“, der nur am Individuum ansetzt, wird nicht reichen, wenn Vermittlungshemmnisse beispielsweise in der Einstellungspraxis der Unternehmen (z.B. Diskriminierung aufgrund von Alter, Gesundheit, Migration) anzusiedeln sind.

*Vermittlungshemmnisse nicht nur am Individuum festmachbar*

## **5.2 Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes**

Eine bundesweite Betrachtung der Beschäftigungsquoten ehemaliger BBE-TeilnehmerInnen<sup>5</sup>, undifferenziert nach Art und Zielsetzung der BBE, zeigt, dass dem Großteil der TeilnehmerInnen weder eine Beschäftigungsaufnahme noch die Teilnahme an einer Qualifizierung gelingt: 32% der TeilnehmerInnen sind nach drei Monaten und 36% nach 12 Monaten nach dem Ende der BBE-Maßnahme in einer (geförderten oder ungeförderten) Beschäftigung, und nur bis zu 10% sind im Nachbeobachtungszeitraum von 12 Monaten in einer Qualifizierung (BMASK 2013: S. 276f).

*begrenzte Wirksamkeit*

Die Beschäftigungsquoten bei ehemaligen TransitmitarbeiterInnen von sozialökonomischen Betrieben verhalten sich ähnlich:

Unmittelbar nach Beendigung des SÖB gelingt 23% der TeilnehmerInnen<sup>6</sup> die Aufnahme eines (nicht geringfügigen, ungeförder-ten) Beschäftigungsverhältnisses, zusätzliche 18% sind weiterhin in einer geförderten Beschäftigung (BMASK 2013: S. 61).

*begrenzte  
Aufnahme-  
bereitschaft des  
Arbeitsmarktes*

Bei beiden Angebotsformen liegen die Beschäftigungsquoten ein Jahr nach Beendigung über denen ein Jahr vor Maßnahmenbeginn. Auf Basis des Indikators „Beschäftigung“ zeigt sich somit, dass diese Angebotsformen ihre Berechtigung haben und eine wichtige Ergänzung in der arbeitsmarktpolitischen Angebotslandschaft darstellen. Man darf allerdings keine unrealistischen Erwartungen schüren und keine Wunder versprechen. Selbst bei guter Arbeitsmarktlage und günstiger wirtschaftlicher Entwicklung ist eine dauerhafte Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen, die zu benachteiligten Gruppen des Arbeitsmarktes zählen, schwierig. In der gegenwärtigen Situation, wo die Arbeitslosigkeit Rekordwerte erreicht und die Konkurrenz um offene Stellen groß ist, sind die Beschäftigungschancen von „Randgruppen“ natürlich noch geringer. Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes liegt zweifellos außerhalb des Einflussbereiches des AMS. Trotzdem ist dieser Faktor bei Evaluierungen und Bewertungen von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Zeitverlauf zu berücksichtigen. Dies gilt auch bei Vergleichen ähnlicher Projekte in Regionen mit unterschiedlicher Arbeitsmarktentwicklung. Projekte und Betreuungseinrichtungen können durchaus erfolgreich die Beschäftigungsfähigkeit ihrer „KlientInnen“ verbessern. Dies ist aber keine Garantie, dass die „KlientInnen“ auch tatsächlich einen Job finden und von einem Unternehmen eingestellt werden. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass der Indikator „in Beschäftigung“ weder Auskunft über Form und Qualität (z.B. Stundenausmaß, Entlohnung, Entsprechung der Qualifizierung) noch über die Nachhaltigkeit der Tätigkeit Auskunft gibt. Nicht selten fördert die Politik der Restriktionen und Sanktionen – Stichwort „Zumutbarkeitsbestimmung“ – Dequalifizierung und Working Poor.

*mögliche  
Zielkonflikte*

### **5.3 Strukturelle Rahmenbedingungen**

Die Beispiele der Bedarfsorientierten Mindestsicherung und der Reform der Invaliditätspension zeigen, dass die isolierten Zielsysteme und Erfolgsmaßstäbe der beteiligten Institutionen bei komplexen Problemlagen, die ein gemeinsames Handeln



und Zusammenarbeit erfordern, oft nicht mehr adäquat sind. Hinzu kommt, dass die Zielsysteme bzw. Erfolgsmaßstäbe der Institutionen sich nicht automatisch mit den Erwartungen der Betroffenen decken. Wenn beispielsweise das AMS eine/-n Arbeitslose/-n innerhalb eines Jahres viermal auf lediglich kurzfristige, nur einige Wochen dauernde Jobs vermittelt, wirkt sich das auf die Erfolgsbilanz des AMS sehr positiv aus (viele Beschäftigungsaufnahmen). Der/die betroffene Arbeitsuchende hingegen wird von den Vermittlungsaktivitäten des AMS wohl weniger begeistert sein, vielmehr würde er/sie sich mehr Unterstützung oder die Teilnahme an Qualifizierungsangeboten zur Erhöhung der Arbeitsmarktchancen für eine nachhaltige neue Beschäftigung erhoffen.

Bei der Reha-Neu kann es trotz der Reformen passieren, dass betroffene, gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitslose sich sozusagen im „Niemandland“ zwischen Pensionsversicherung, AMS und Gebietskrankenkasse befinden, weil diese Institutionen zu unterschiedlichen Bewertungen hinsichtlich Arbeitsfähigkeit, Arbeitsmarktchancen und voraussichtlich erfolgreicher Rehabilitation kommen. Der Wunsch des bzw. der Betroffenen, eine klare, akzeptable Perspektive bis zur Erreichung des Regelpensionsalters zu bekommen, ist für keine der involvierten Institutionen vorrangig bzw. erfolgsrelevant.

## 6. Fazit und Ausblick

Die skizzenhaft und exemplarisch beschriebenen Entwicklungen der österreichischen aktiv(ierend)en Arbeitsmarktpolitik sollen die Herausforderungen für weitere, notwendige Reformschritte veranschaulichen. Dazu gehört jedenfalls eine (wieder) verstärkte Kooperation und Zusammenarbeit der Teilbereiche unseres Sozialsystems. Höchste Effizienz bei isolierter Betrachtung einzelner Institutionen ist bei komplexen Problemlagen kein Garant für Erfolg bei umfassender Gesamtbetrachtung. Für diese Kooperation eigenständiger Institutionen muss die Politik neue Spielregeln festlegen und förderliche Rahmenbedingungen schaffen. Zielvorgaben bzw. Zielsysteme zur Steuerung öffentlicher Einrichtungen sind grundsätzlich positiv zu bewerten, können aber auch kontraproduktive Verhaltensweisen hervorbringen. Diese Tendenz ist insbesondere bei zu knappen Ressourcen bzw. zu ambitionierten Zielvorgaben

*nötige Reformen*

gegeben. Es steigt dann die Gefahr, dass das Hauptaugenmerk auf die „einfacheren“ Fälle – auf weniger betreuungsintensive Kunden – gelegt wird, während jene, die die intensivste Unterstützung benötigen, nicht vor-, sondern nachrangig betreut werden.

*Verschärfung bei  
Sozialleistungen*

Die immer wieder entfachte „Sozialschmarotzerdiskussion“ hat im Laufe der Jahre dazu geführt, dass Anspruchsberechtigte von Sozialleistungen zunehmend unter einem Generalverdacht stehen. Sie müssen sich über die formellen Voraussetzungen hinaus rechtfertigen, wenn sie eine finanzielle Leistung beantragen oder ein Unterstützungsangebot nutzen möchten. Sahen sich die MitarbeiterInnen bei Ämtern und öffentlichen Einrichtungen früher als Anwälte der „Hilfesuchenden“, so wird von ihnen nun vor allem erwartet, sparsam mit den öffentlichen Geldern umzugehen. Verstärkt wird diese Entwicklung durch Verschärfungen bei Sozialleistungen. Die berechtigten Anliegen und Erwartungen der Betroffenen an das Sozialsystem müssen wieder mehr Berücksichtigung finden. Ein aktuelles Beispiel dafür ist der Berufsschutz bei der Reform der Invaliditätspension. Personen ohne Berufsschutz haben keinen Rechtsanspruch auf Umschulung bzw. Höherqualifizierung, um dadurch ihre Arbeitsmarktchancen langfristig zu erhöhen. Zugleich wird ihnen aber auch der Zugang zur Invaliditätspension verwehrt. Als Alternative bleibt häufig (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und/oder die (mehrfache) Teilnahme an AMS-Angeboten.

*Denken in Pro-  
zessketten und  
Klärung  
institutioneller  
Zuständigkeiten*

Es ist absehbar, dass die Zahl der Menschen mit mehrfachen, komplexen Problemlagen steigen wird. Unser Sozialsystem muss diesen Herausforderungen mit einer Versorgungslandschaft begegnen, die institutionsübergreifend Hilfestellungen bietet, die Begleit- und Anschlussangebote für eine etappenweise Bewältigung der Problemlagen ermöglicht. Dazu ist es notwendig, in Prozessketten zu denken. Die verstärkte Anwendung von Case-Management geht in diese Richtung. Der damit verbundenen Schnittstellenproblematik aufgrund der Kompetenzabgrenzungen der involvierten Institutionen wurde bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung bzw. bei der Reform der Invaliditätspension (ansatzweise) Rechnung getragen. Weitere Entwicklungsschritte sind aber zweifellos noch erforderlich.

*neben individueller  
Förderung ...*

Aktive Arbeitsmarktpolitik kann vor allem die Arbeitsmarktchancen auf individueller Ebene verbessern. In beschränktem Ausmaß

kann sie auch zusätzliche Arbeitsplätze in Nischen, wo der Markt versagt und keine privaten Unternehmen tätig werden, schaffen. Für eine Verringerung der Arbeitslosigkeit insgesamt und für günstigere Rahmenbedingungen für Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik muss die Arbeitskräftenachfrage angekurbt werden bzw. ergänzend und parallel dazu das auf dem Arbeitsmarkt verfügbare Arbeitsvolumen verringert werden (etwa durch Arbeitszeitverkürzung, Überstundenreduktion, Phasen der Weiterbildung usw.). Dazu ist aber eine Abkehr vom Workfare-geprägten Bild erforderlich, das Arbeitslosigkeit hauptsächlich mit individuellen Defiziten und persönlichem Versagen erklärt.

*... auch bessere Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt schaffen*

Auch wenn das Ziel der Verringerung der Invaliditätspensionen und der Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen allgemein auf breite Akzeptanz stößt, so sind die für die Erreichung dieser Ziele notwendigen und angemessenen Maßnahmen strittig. Ist es volkswirtschaftlich (und gesellschaftlich) tragbar, Menschen aus der I-Pension in die Arbeitslosigkeit (oder Armut) zu drängen? Gibt es eine Alternative zu einem wirkungsvollen Bonus-Malus-System, um die Personalpolitik der Unternehmen zu ändern und älteren ArbeitnehmerInnen eine Beschäftigung bis zum Regelpensionsalter zu ermöglichen? Bilden kurzfristige, betriebswirtschaftlich geprägte Erfolgsmaßstäbe ein zweckmäßiges Entscheidungskalkül für arbeitsmarktpolitische Instrumente oder ist eine umfassende, volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse anzuwenden?

Fest steht, dass arbeitsmarktpolitische Interventionen, die ausschließlich bei individuellen Defiziten ansetzen, nicht ausreichen werden, um Arbeitslosigkeit – vor dem Hintergrund der sich ändernden strukturellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen – zu bekämpfen, sondern es auf lange Sicht einer Auseinandersetzung mit den aufgeworfenen Fragen bedarf.

#### **Anmerkungen**

1. In Kraft ab 01. 01. 2014
2. Als Erfordernis für die Erlangung eines Berufsschutzes nach § 273 ASVG ist grundsätzlich die Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit für mindestens 7,5 Jahre innerhalb von 15 Jahren vor dem Pensionsstichtag vorgesehen. Diese Regelung gilt auch für Angestellte und selbstständig Erwerbstätige ab Vollendung des 50. Lebensjahres, wobei zur Erhaltung des Berufsschutzes alle „geschützten“ Erwerbstätigkeiten zusammengerechnet werden. Liegen weniger als 15 Kalenderjahre vor, muss zumindest in der Hälfte der vorliegenden Monate eine qualifizierte Tätigkeit ausgeübt worden sein („Hälfteregulation“), wobei für die

- Erlangung des Berufsschutzes als absolute Untergrenze zwölf Monate einer qualifizierten Tätigkeit gelten. Quelle: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/340/Seite.34060695.html>, 05.07.2014
3. Fit2work ist ein flächendeckendes Beratungsangebot (seit Jänner 2013) im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung. Das Angebot wird durch das Bundessozialamt koordiniert und erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsmarktservice, der PVA sowie der AUVA und den Krankenversicherungsträgern. Informationen dazu unter: [fit2work.at](http://fit2work.at)
  4. Die Gesundheitsstraße ist Teil umfassender Reformbestrebungen, die auf eine Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters abzielen. Die Gesundheitsstraße ist eine Begutachtungsstelle in Kooperation von AMS und PVA (ermöglicht durch ein Verwaltungsabkommen), die organisatorisch bei der PV angesiedelt ist. Ziel ist es, im Rahmen der Abklärung der Arbeitsfähigkeit Mehrfachbegutachtungen zu vermeiden und damit zu einer Verkürzung des Verfahrens zu führen. Die Gutachten im Hinblick auf die medizinische Einschätzung in Bezug auf Vorliegen der Arbeitsfähigkeit, die im Rahmen der Gesundheitsstraße erstellt werden, sind sowohl für AMS als auch für die PV verpflichtend (vgl. Hausegger et al. 2012, 4ff).
  5. Im Jahr 2012 wurden 76.560 Personen österreichweit in BBE gefördert. Im Durchschnitt verweilen die TeilnehmerInnen 129 Tage in einer BBE (BMASK 2013: S. 273).
  6. Im Jahr 2012 wurden österreichweit 32.393 Personen in einem SÖB (26.871) oder GBP (5.522) gefördert (2/3 entfallen auf Wien). Im Durchschnitt verweilen die TeilnehmerInnen 78 Tage in einem SÖB (Zahlen für GBP nicht vorhanden) (BMASK 2013: S. 60).

### Literatur

- Atzmüller, R. (2009): Aktivierung und Vollbeschäftigung. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. In: Hermann, C.; Atzmüller, R. (Hrsg.): Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem. Berlin: edition sigma.
- Atzmüller, R. (2009b): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik. Kurswechsel, Heft 4/2009, 24–34.
- Atzmüller, R. (2014): Aktivierung der Arbeit im Workfare-Staat. Arbeitsmarktpolitik und Ausbildung nach dem Fordismus. Verlag Westfälisches Dampfboot. Münster.
- Bergmann, N.; Riesenfelder, A.; Sorger, C. (2012): Auswirkung der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeistungsbezieherInnen ins Erwerbsleben. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Wien: L&R Sozialforschung. Abrufbar unter: [http://www.lrsocialresearch.at/files/EB\\_Evaluierung\\_BMS\\_\(23\).pdf](http://www.lrsocialresearch.at/files/EB_Evaluierung_BMS_(23).pdf), 02.07.2014.
- Biffi, G. (1994): Evaluierung von Instrumenten der experimentellen Arbeitsmarktpolitik. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Wien. Abrufbar unter: [http://www.forschungsnetzwerk.at/download/pub/1994\\_gudrun\\_biffi\\_experimentelleAMP\\_evaluation.pdf](http://www.forschungsnetzwerk.at/download/pub/1994_gudrun_biffi_experimentelleAMP_evaluation.pdf), 21.07.2014.
- BMASK (2012): Reform der Invaliditätspension anlässlich der Regierungsklausur am 9.11.2012. Abrufbar unter: [http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/4/3/CH2311/CMS1353309942605/ip\\_neu\\_22.11.2013aus\\_pdf.pdf](http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/4/3/CH2311/CMS1353309942605/ip_neu_22.11.2013aus_pdf.pdf), 05.07.2014.
- BMASK (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994–2013. Abrufbar unter: [http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/doku\\_aamp\\_1994-2013\\_webversion.pdf](http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/doku_aamp_1994-2013_webversion.pdf), 05.07.2014.
- Bundesdachverband für Soziale Unternehmen (bdv austria) (2014). Abrufbar

unter: <http://www.bdv.at/fragen-antworten/beratungs-und-betreuungseinrichtungen-bbe>, 05.07.2014.

- Bundesrichtlinie für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB) vom 1. August 2013. AMS Österreich. Abrufbar unter: [http://www.ams.at/\\_docs/001\\_soeb\\_RILI.pdf](http://www.ams.at/_docs/001_soeb_RILI.pdf), 06.07.2013.
- Bundesrichtlinie Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) vom 1. August 2013. AMS Österreich. Abrufbar unter: [http://www.ams.at/\\_docs/001\\_gbp\\_RILI.pdf](http://www.ams.at/_docs/001_gbp_RILI.pdf), 06.07.2013.
- Dimmel, N. (2009): Sozialhilfepolitik – Welfare to Work. Policy-Wandel der österreichischen Sozialhilfepolitik? Kurswechsel, Heft 4/2009, 35-45.
- Hartz, P. (2007): Macht und Ohnmacht – im Gespräch mit Inge Kloepfer, Hoffmann und Campe, Hamburg.
- Hausegger, T. (2012): Arbeitsmarktbezogene Diagnostik und Wirkungsorientierung. Böhlau Verlag, Wien, Köln, Weimar.
- Hausegger, T.; Reidl, C.; Scharinger, C. (2012): Begleitende Evaluierung der „Gesundheitsstraße“. Prospect Research & Consulting. Wien. Abrufbar unter: [http://www.esf.at/esf/wp-content/uploads/bmask\\_eval\\_Gesundheitsstrasse\\_Oktober\\_2012.pdf](http://www.esf.at/esf/wp-content/uploads/bmask_eval_Gesundheitsstrasse_Oktober_2012.pdf), 05.07.2014.
- Salzburger Nachrichten vom 26.06.2014: Rehabilitation vor Pension. Abrufbar unter: <http://www.salzburg.com/nachrichten/rubriken/bestellen/karriere-nachrichten/sn/artikel/rehabilitation-vor-pension-111319/>, 05.07.2014.
- Sauer, Roland (2014): IP Neu – Berufliche Rehabilitation. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für gesundheitlich beeinträchtigte Menschen. Foliensatz des BMASK vom März 2014. Abrufbar unter: <http://www.verein-help.at/Dokumente/lp-Pension%20neu%20Referat%20Sauer%20Ministerium.pdf> 05.07.2014.
- Stelzer-Orthofer (2013): Ein erster Einblick: Bedarfsorientierte Mindestsicherung und Aktivierung in Oberösterreich. Abschlussbericht LVA: Arbeit und Beschäftigung. Verfügbar unter: [http://www.jku.at/gespol/content/e83042/e207162/RZ13013\\_endbericht\\_ansicht\\_ger.pdf](http://www.jku.at/gespol/content/e83042/e207162/RZ13013_endbericht_ansicht_ger.pdf), 02.07.2014.