



DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Österreichische Arbeitsmarktpolitik unter den
Bedingungen von Übergangsarbeitsmärkten nach
Günther Schmid (2002)“

1 Band

Verfasserin

Sonja Maria Ertl

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (Mag.a rer. soc.
oec.)

Wien, 2008

Studienkennzahl lt.
Studienblatt:

A 122 295

Studienrichtung lt.
Studienblatt:

Soziologie

Betreuerin:

Univ. Doz.ⁱⁿ Dr.^a Eva Cyba

DANKE

Diese Arbeit ist zwar durch meine wissenschaftliche Tätigkeit entstanden und liegt in schriftlicher Form vor, jedoch hätte ich das nicht ohne den Rückhalt und die Ermutigungen vieler wohlwollender Menschen in meinem nächsten und fernerem Umfeld zu Wege gebracht. Einigen von ihnen möchte ich an dieser Stelle danken.

Herzlichen Dank, lieber Martin! Ohne deine Geduld und Rücksichtnahme und Unterstützung in unserem alltäglichen Zusammenleben, hätte ich diese anstrengenden Monate nicht in der Weise durchhalten können.

Meiner Schwester Marianne möchte ich für ihre Ermutigungen und das gemeinsame Feiern der erreichten Zwischenstationen danken.

Meinen Eltern in Amstetten und meinen Eltern im Waldviertel möchte ich für ihr Interesse und ihre Anteilnahme danken.

Joschi Wallner möchte ich für den Rahmen, in dem ich diese Arbeit schreiben konnte, danken. Durch ihn ist es für mich leichter geworden, Beruf und Studienabschluss miteinander zu verbinden.

An dieser Stelle sei nochmals herzlich meinen Gesprächspartnern gedankt, die ausführlich und geduldig die vielen Fragen beantwortet haben.

Den Kolleginnen des Writers' Studio möchte ich für die Abend- und Nachtstunden danken, in denen wir uns mit aufmerksamen Feedbacks und kreativen Strategien zum Weiterschreiben ermutigten. Danke insbesondere an Birgit Peterson und Pamela Wahl für ihre beeindruckenden Kompetenzen.

Meinem ehemaligen Bürokollegen Günther Krapf möchte ich für sein Verständnis, die fachlichen Rückmeldungen und freundlichen Ermutigungen danken.

Bei Michi Schürz und Martin Brandtner möchte ich mich für ihre Mühe bei der Suche nach Fehlern bedanken. Sie haben damit ihre Zeit anders als in die Berge investiert.

Ein Dankeschön auch an meine Gesundheit, dass sie so bereitwillig durchgehalten hat.

ABSTRACT

In der vorliegenden Arbeit wurde versucht, die Theorie der Übergangsmärkte in einen österreichischen, praxisrelevanten Kontext zu stellen. Das spezielle Interesse lag darauf, Einschätzungen über ihre Bedeutung für die Analyse österreichischer Arbeitsmarktübergänge zu gewinnen.

Mit Hilfe der Theorie der Übergangsmärkte nach Schmid (2002) ist es u.a. möglich, systematisch eine individualisierte Sichtweise auf Übergänge am Arbeitsmarkt einzunehmen und deren Rahmenbedingungen, institutionelle Schnittstellen und unterstützende Wirkungsweisen („Brückenfunktion“) zu differenzieren. Ausgehend vom „Idealmodell“ eines Übergangsmarktes ist es möglich, realisierte Arbeitsmarktübergänge auf ihr – im Sinne der Betroffenen - unterstützendes Potential hin zu erfassen. Die generelle Zielsetzung von Übergangsmärkten ist, Beschäftigungsanreize durch institutionell abgesicherte Arbeitsmarktübergänge zu schaffen, die Aufwärtsmobilität zu stärken und Arbeitslosigkeit abzubauen. Mit Hilfe von Expertengesprächen konnten relevante Übergangsmärkte in Österreich identifiziert und deren wesentliche Problemfelder und Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Darüber hinaus konnte die Theorie der Übergangsmärkte auch auf die Praxis der Arbeitsvermittlung angewendet werden. Im Zentrum stand die Frage nach der individuellen Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung („Case Management“). Aktivierende Aspekte der Zielplanung, Implikationen des Zielsteuerungssystems und die Zielgruppendefinition eines beispielhaft ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Instrumentes („Sozialökonomische Betriebe“) wurden auf ihre Wirkungen im Sinne der so genannten „Brückenfunktion“ hin untersucht. Dabei zeigte sich, dass, neben der budgetären und personellen Unterausstattung, das größte Verbesserungspotential in der Beratungspraxis der Arbeitsvermittlung liegt. Die Theorie der Übergangsmärkte nach Schmid (2002) hat im österreichischen Kontext relevante Einblicke und Befunde in die Beschaffenheit und Dynamik der Arbeitsmarktübergänge hervorgebracht. Weiterführende vertiefende Untersuchungen wären vielversprechend.

Eingesetzte Methoden: Es wurden Experteninterviews erstellt und mittels qualitativer Inhaltsanalyse und freiem Codieren ausgewertet und mit entsprechender Fachliteratur untermauert.

INHALT

Abstract

1. Einleitung und Methode.....	7
1.1. PROBLEMSTELLUNG.....	7
1.2. ANSATZ VON GÜNTHER SCHMID (2002)	9
1.3. ERKENNTNISINTERESSE UND VORGANGSWEISE.....	10
1.4. METHODE	12
1.4.1. Literaturrecherche und ExpertInneninterviews	12
1.4.2. Ausgewählte Experten.....	12
2. Ausgewählte Aspekte des österreichischen Arbeitsmarktes.....	13
2.1. CHARAKTERISTIKA DES ÖSTERREICHISCHEN ARBEITSMARKTES.....	14
2.1.1. Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum.....	14
2.1.2. Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktdynamik.....	19
2.1.3. Beschäftigungsentwicklung	22
2.2. EMPFEHLUNGEN DES WIFO-WEIßBUCHS ZUR AKTIVEN ARBEITSMARKTPOLITIK	25
3. Theorie der „Übergangsarbeitsmärkte“ nach Schmid (2002)	29
3.1. FÜNF FORMEN VON ÜBERGÄNGEN AM ARBEITSMARKT.....	29
3.2. ARBEITSMARKTRISIKEN DER INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSGESELLSCHAFT	31
3.3. „INTEGRATIVE TRANSITIONS“ UND „EXCLUSIONARY TRANSITIONS“ ..	32
3.4. ÜBERGANGSARBEITSLÖSUNG.....	33
3.5. FÜNF TYPEN VON ÜBERGANGSRISIKEN UND STRUKTURELLEN EINKOMMENSRIKISKEN	34
3.6. ÜBERGANGSARBEITSMÄRKTE	36
3.7. VON DER ARBEITSLÖSEN- ZUR BESCHÄFTIGUNGSVERSICHERUNG..	37
3.8. ÜBERGANGSARBEITSMÄRKTE IN ÖSTERREICH.....	39
3.8.1. Übergang: Erstausbildung - Arbeitsmarkt.....	42
3.8.2. Übergang: Betriebliche Weiterbildung/Qualifizierung – Beschäftigung.....	48
3.8.3. Übergänge im fortgeschrittenen Erwerbsalter	51
3.8.4. Übergang: Familienarbeit - Erwerbstätigkeit.....	57

3.8.5. Übergang: Arbeitslosigkeit – Beschäftigung.....	61
3.8.6. Beispiel „Migrationshintergrund“	67
3.9. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	68
4. Die Rolle der Arbeitsvermittlung im Übergangsarbeitsmarkt	
„Arbeitslosigkeit – Beschäftigung“	73
4.1. DER ARBEITSVERMITTLUNGSPROZESS AUF KONZEPTIVER EBENE ...	76
4.1.1. Arbeitsvermittlung und Übergangsarbeitsmarkt nach Schmid (2002) – ein Vergleich	76
4.1.2. „Übergangsarbeitsmärkte“ als analytisches Konzept.....	78
4.1.3. Arbeitsmarktpolitik der „Aktivierung“	78
4.1.4. Konzeption der Arbeitsvermittlung und „Aktivierungsaspekte“ ihrer Ziele	81
4.1.5. Die „Aktivierungsstrategie“ in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.....	84
4.1.6. Arbeitsvermittlung und ihre „Aktivierungsaspekte“ – eine Zielanalyse	86
4.1.7. Zusammenfassung der Aktivierungsaspekte	97
4.1.8. Österreichische Variante der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik?	100
4.2. WIRKUNGEN DES ZIELSTEUERUNGSSYSTEMS IN DER ARBEITSVERMITTLUNG.....	104
4.2.1. Einführung der Politiksteuerung über Ziele	104
4.2.2. Praxisanforderungen an die Zielsteuerung	105
4.2.3. Vorteile des Zielsteuerungssystems	106
4.2.4. Kritikpunkte am Zielsteuerungssystem.....	107
4.2.5. Eigendynamik des Zielsteuerungssystems	111
4.2.6. Zur Zukunft der Zielsteuerung.....	114
4.2.7. Zielsteuerung im Übergangsarbeitsmarkt	114
4.3. ZIELSTEUERUNG UND ARBEITSMARKTPOLITISCHER INSTRUMENTENEINSATZ – AM BEISPIEL SOZIALÖKONOMISCHER BETRIEBE	115
4.3.1. Instrumenteneinsatz und „Brückenfunktion“	116
4.3.2. „Brückenfunktion“ und nicht-adäquater Instrumenteneinsatz	117
4.3.3. Das Instrument „Sozialökonomischer Betrieb“	120
4.3.4. Problematik der Zielgruppendefinition Sozialökonomischer Betriebe	121
4.3.5. „Schwere Vermittelbarkeit“ bzw. „Produktivitätseinschränkungen“	124

4.3.6. „Vermittlungshindernis“	125
4.3.7. „Personengruppen“.....	126
4.3.8. Schlussfolgerungen	129
5. Schlussfolgerungen.....	133
LITERATUR	136
Abkürzungen	142
Grafiken.....	143
Abbildungen	143
Tabellen.....	143
Lebenslauf.....	144

„Für die reiche Welt, glaube ich,
ist die einzige Möglichkeit
[Arbeitslosigkeit abzubauen, Anm.d.A.],
die Arbeitszeit radikal zu kürzen.“
Marie Jahoda (2002, 163)

1. EINLEITUNG UND METHODE

1.1. PROBLEMSTELLUNG

Die Länder der Europäischen Union teilen als gemeinsame arbeitsmarktpolitische Herausforderung, dass sie, von unterschiedlichen Niveaus aus, einer verfestigten Arbeitslosigkeit entgegenwirken müssen. Die Arbeitsmarktsituation in den einzelnen Nationalstaaten ist jedoch stark von konjunkturellen Entwicklungen, der institutionellen Einbettung der Arbeitsmarktpolitik und der wirtschaftspolitischen Ausrichtung abhängig (vgl. Buxbaum/Ertl/Pointecker 2008, 5f).

Den allgemeinen Hintergrund bilden strukturelle gesellschaftliche Veränderungen, die so genannte generelle Entwicklungskrise der Industriegesellschaften (vgl. Schmid 2002, 32). Sie wird als das Resultat der internationalen Arbeitsteilung, den so genannten „globalisierten Märkten“, und den Auswirkungen der Informations- und Kommunikationstechnologien auf die Produktionsprozesse in der Wirtschaft betrachtet (vgl. Schmid 2002, 173ff).

Mit diesen strukturellen Veränderungen sind Beschleunigungs- und Spezialisierungstendenzen entstanden, die

- an kürzeren Planungshorizonten der Unternehmen,
- an steigenden Fluktuationen am Arbeitsmarkt,
- einer immer stärker werdenden Heterogenisierung der Arbeitsverhältnisse und
- dem zunehmenden Koordinationsaufwand zwischen den verschiedenen AkteurInnen am Arbeitsmarkt erkennbar sind (vgl. Schmid 2002).

Für Österreich zeigen die mittelfristigen Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute, dass sich die prekäre Arbeitsmarktsituation in den nächsten Jahren nicht entspannen wird, außer man wirkt diesen Trends effektiv entgegen (vgl. Buxbaum et al. 2008, 6).

Die ArbeitsmarktexpertInnen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) beschreiben die Dynamiken und Probleme des österreichischen Arbeitsmarktes zusammengefasst mit folgenden Worten:

„Weder die hohe und weiterhin zunehmende Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes noch die Struktur der Arbeitskräfte lassen ein Sinken der Arbeitslosenzahlen erwarten. Die zunehmende internationale Arbeitsteilung wird den Beschäftigungsanteil im Bereich einfacher Qualifikationen weiter sinken lassen“ (Lutz et al. 2006, 13).

Die Rahmenbedingungen des österreichischen Arbeitsmarktes sind zusätzlich zu den „globalisierten Märkten“ auch durch die Erweiterung der Europäischen Union und die Alterung der Bevölkerung gekennzeichnet. Die demografische Entwicklung und die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes stellen eine große Herausforderung für das Arbeitskräfteangebot dar. Daher appelliert das österreichische Institut für Wirtschaftsforschung:

„Wenn es nicht gelingt, Jugendliche erfolgreich in entsprechend höhere Bildungswege zu integrieren, ist eine Auseinanderentwicklung der Qualität von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu befürchten. Die demografische Alterung stellt zu dem eine Herausforderung dar, da gleichzeitig die Beschäftigungsquote Älterer erhöht und der Übergang der geburtenstarken Jahrgänge ins gehobene Erwerbsalter verkraftet werden muss“ (Lutz et al. 2006, 13).

Für die Erwerbstätigen bedeuten die strukturellen Veränderungen hinsichtlich der Arbeitsverhältnisse, dass „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse in Relation zum „Normalarbeitsverhältnis“ (vgl. Schmid 2002) zugenommen haben. Ihre Vertragsformen und Beschäftigungsausmaße sind vielfältiger geworden („atypische“, geringfügige, Teilzeit-Beschäftigung). Die soziale Absicherung hat sich damit im Vergleich zum Normalarbeitsverhältnis in Richtung Unsicherheit verändert. Die Anforderungen an die Erwerbstätigen hinsichtlich ihrer Flexibilität (vgl. Schmid 2002) und der Art der ausgeübten Tätigkeiten (vgl. Lutz et al. 2006) sind angestiegen.

Die Nachfrageseite am Arbeitsmarkt ist durch höhere Ansprüche an die Beschäftigten und Arbeitssuchenden auf allen Ebenen geprägt, und das bei einer gleichzeitigen Tendenz zur Prekarisierung der Beschäftigung.

„Alleine aus diesen Faktoren ist von einer zunehmenden Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik auszugehen. Zudem scheint eine weitere Ausweitung der

Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf – vergleichsweise kostengünstigere – präventive Ansätze, gerade im Hinblick auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer sinnvoll“ (Lutz et al. 2006, 13).

Günther Schmid (2002) erhebt mit seiner Theorie der Übergangsarbeitsmärkte den Anspruch, einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Reduktion der Arbeitslosigkeit leisten zu können. Aus diesem Grund wird der Relevanz der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte ausschnittsweise im Rahmen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik nachgegangen.

1.2. ANSATZ VON GÜNTHER SCHMID (2002)

Günther Schmid zeigte 2002 – dem Zeitgeist in Deutschland entgegengerichtet -, dass Vollbeschäftigung ein erstrebenswertes Ziel ist und belegte anhand umfassender Analysen und empirischer Studien, dass konkrete und finanzierbare Wege in eine neue Vollbeschäftigung möglich sind. Er plädiert – neben einer koordinierten Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik – für die Institutionalisierung von „Übergangsarbeitsmärkten“ und für eine Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.

Übergangsarbeitsmärkte nach Schmid (2002) ermöglichen in einer sozial abgesicherten und koordinierten Weise, zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen (Voll- und Teilzeit, Erwerbs- und Familienarbeit, Bildung und Arbeit, selbstständiger und abhängiger Beschäftigung) zu wechseln oder verschiedene Arbeitsformen - je nach den Erfordernissen der individuellen Lebenslage – zu kombinieren. Ein Aspekt in dieser Neukonzeption der arbeitsmarktpolitischen Institutionen ist die „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“. Sie zielt grundsätzlich auf eine lebenslange Beschäftigungsfähigkeit der ArbeitsmarktteilnehmerInnen.

In der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte entwirft Schmid (2002) einen Ansatz, der die bislang nur kurative Arbeitslosenversicherung in eine präventive Erwerbsversicherung transformieren möchte. Für Günther Schmid (2002) stellt die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte die notwendige Voraussetzung für eine moderne, Vollbeschäftigung anstrebende, Arbeitsmarktpolitik dar.

„Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik sind eine zeitgemäße Antwort auf die neuen und vielfältigen Arbeitsformen. Sie

gewährleisten Männern wie Frauen Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt und tragen somit zur umfassenden Chancengleichheit der Geschlechter bei.“ (Schmid 2002: 14).

Das Ziel dieser Untersuchung ist, mit der Annahme der spezifischen Sichtweise von Günther Schmid (2002) als Idealmodell, die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte auf ihre Analyserelevanz für österreichische Arbeitsmarktübergänge zu prüfen. Es wird davon ausgegangen, dass es daraus bereichernde Beiträge zur Identifizierung arbeitsmarktpolitischer Problemkonstellationen als auch Ansätze für alternative Lösungsvorstellungen resultieren können.

1.3. ERKENNTNISINTERESSE UND VORGANGSWEISE

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte nach Günther Schmid (2002) in einen österreichischen, praxisrelevanten Kontext zu stellen. Sie beabsichtigt Einschätzungen über ihre Bedeutung für die Analyse österreichischer Arbeitsmarktübergänge zu gewinnen.

Im ersten Abschnitt werden mit Hilfe statistischer Kennzahlen und inhaltlicher arbeitsmarktpolitischer Empfehlungen des Weißbuchs „Mehr Beschäftigung durch Wachstum (...)“¹ des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, die Merkmale und Entwicklungsschwerpunkte des österreichischen Arbeitsmarktes skizziert.

Im zweiten Abschnitt der Untersuchung wird in zentrale Aspekte der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte von Günther Schmid (2002) eingeführt.

Durch die Befragung von vier Experten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (Experteninterviews) werden Übergangsarbeitsmarktsituationen in Österreich lokalisiert. Diese werden aufgegriffen und mit Hilfe der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte auf ihre „Durchlässigkeit“ hin untersucht. Mit „Durchlässigkeit“ ist eine von Schmid (2002) postulierte Eigenschaft der Übergangsarbeitsmärkte bezeichnet. In dieser Weise soll es möglich sein, von einer bestimmten Position am Arbeitsmarkt in eine nächste wechseln zu können; beispielsweise von der Position der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit und wieder retour.

¹ Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (2006), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Wien, November 2006.

An den hier untersuchten Übergängen des österreichischen Arbeitsmarkts werden einerseits die institutionelle Einbettung beleuchtet und andererseits relevante Systemschnittstellen zwischen den damit verbundenen Politikbereichen bzw. Institutionen der sozialen Sicherung festgehalten. Relevante, nicht von den Experten thematisierte Facetten des betreffenden Überganges, werden durch Erkenntnisse und Befunde aus der Literatur ergänzt.

Das Resultat des zweiten Untersuchungsabschnitts soll ein Überblick über ausgewählte und bedeutsame Übergangsarbeitsmärkte und ihre zentralen Problemlagen in Österreich sein. An diese Ergebnisse können künftige, weiterführende Untersuchungen zur Vertiefung angeschlossen werden.

Im dritten Abschnitt der Untersuchung wird die Praxis der Arbeitsvermittlung des Arbeitsmarktservice im Rahmen des Übergangsarbeitsmarktes von der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit fokussiert. Gegenstand des Interesses ist die von Schmid (2002) für Übergangsarbeitsmärkte geforderte „Brückenfunktion“. Als ein wesentliches Merkmal der Brückenfunktion kann die individuelle Unterstützung von Personen in Übergangssituationen definiert werden.

In welchem Ausmaß die Strategien und Methoden der arbeitsmarktpolitischen Ziele, die Zielsteuerung und die Richtlinie für die Zuweisung zu Sozialökonomischen Betrieben des Arbeitsmarktservice in Richtung einer Brückenfunktion weisen, ist Gegenstand des dritten Untersuchungsabschnitts.

Um sich einer diesbezüglichen Einschätzung anzunähern, in welchem Umfang im Arbeitsvermittlungsprozess von einer Brückenfunktion ausgegangen werden kann, wird in einem ersten Schritt die strategisch-methodische Planung des Arbeitsmarktservice für die Arbeitsvermittlung analysiert. Dabei sind Fragestellungen nach der in der Arbeitsvermittlung verfolgten Strategie der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ und ihrer methodischen Umsetzung von Interesse.

Mit der Planung der Arbeitsvermittlung untrennbar verbunden ist das Zielsteuerungssystem des Arbeitsmarktservice, das dem Prinzip des „Management by Objectives“ folgt. Mit welchen Wirkungen auf die Arbeitsvermittlung ist beim Einsatz dieses Zielsteuerungssystems zu rechnen? Kann von maßgeblichen Einflüssen ausgegangen werden? Und in welche Richtung könnten sie gehen?

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass während des

Arbeitsvermittlungsprozesses laufend Weichen für den Verlauf des Vermittlungsprozesses gestellt werden. Die Weichenstellungen spiegeln sich beispielsweise darin wider, welcher Zielgruppe Arbeitsuchende zugeordnet werden. Die Zielgruppenzugehörigkeit bestimmt unter anderem Art und Intensität des Maßnahmeneinsatzes.

Aus diesem Grund wird stellvertretend für andere arbeitsmarktpolitische Instrumente in einem weiteren Schritt die Zielgruppendefinition für Sozialökonomische Betriebe auf ihre zuweisungsrelevanten Kriterien hin analysiert. Auf Grund welcher Kriterien und Merkmale werden Personen im Arbeitsvermittlungsprozess einem Sozialökonomischen Betrieb zugewiesen? Eine Beschäftigung in einem Betrieb dieser Art stellt eine Beschäftigung am so genannten zweiten Arbeitsmarkt dar.

Ziel dieser Untersuchung ist es, auf die beschriebene Weise den Versuch zu unternehmen, die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte nach Günther Schmid (2002) in einen österreichischen, praxisrelevanten Kontext zu stellen und Einschätzungen über ihre Relevanz hinsichtlich der Analyse österreichischer Arbeitsmarktübergänge zu gewinnen.

1.4. METHODE

1.4.1. Literaturrecherche und ExpertInneninterviews

Die vorgenommene Themenstellung ist insbesondere im Sinne eines explorativen Vorgehens im Forschungsprozess zu verstehen. Aus diesem Grund dominieren die Methoden der Literaturlauswertung und der Auswertung von Experteninterviews.

1.4.2. Ausgewählte Experten

Neben der ausgewählten Fachliteratur sind die Interviews mit ausgewählten Arbeitsmarktexperten die primäre Datenbasis der Untersuchung. Nach welchen Kriterien die Experten für die Gespräche ausgewählt wurden (nähere Erläuterungen zu ihrer Funktion und den Fragestellungen während der Gespräche), sind im 3. Kapitel unter dem Abschnitt 3.8. „Übergangsarbeitsmärkte in Österreich“ dargelegt.

2. AUSGEWÄHLTE ASPEKTE DES ÖSTERREICHISCHEN ARBEITSMARKTES

Dass die „europäische Arbeitswelt“ vor rund vierzig Jahren als „noch in Ordnung“ (vgl. Schmid 2002, 15) bezeichnet werden konnte, ist heute (2008) kaum mehr vorstellbar. 1965 lag beispielsweise die Arbeitslosenquote der damaligen Europäischen Gemeinschaft (der EG 12) bei zwei Prozent und damit weit unter dem Niveau der anderen westlichen Industrieländer (vgl. ebenda). Die Arbeitslosenquote der 24 OECD-Länder² betrug, zum Vergleich, bereits mehr als drei Prozent. Heute liegen die Arbeitslosenquoten der Europäischen Union³ bei 7,1 % (2007). Einzig die Quote der EU-15-Länder verzeichnet ein Zehntelprozent weniger Arbeitslosigkeit mit 7,0 % (vgl. Eurostat 24.9.2008⁴).

Das Entstehen der Massenarbeitslosigkeit in Europa seit Mitte der 1960er Jahre, liegt für Schmid (2002) in einem Bündel von Ursachen und Folgen begründet, das kurzgefasst als ein globaler Strukturwandel in Verbindung mit einer Entwicklungskrise in den (entwickelten) Industrieländern bezeichnet werden kann.

Günther Schmid (2002) zu Folge wirkt in Europa überdies ein Spezifikum: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung haben sich im Zuge dieser Entwicklung voneinander entkoppelt (vgl. Schmid 2002, 15). In den 1950er und 1960er Jahren verliefen Produktivitätswachstum, Nachfragesteigerung und eine entsprechende Ausweitung der Beschäftigung noch parallel. Diese Verknüpfung ist allerdings in der modernen Dienstleistungsgesellschaft nicht mehr gegeben (vgl. ebenda, 35). Der Versuch Arbeitslosigkeit abzubauen ist komplexer geworden (siehe dazu im nächsten Unterkapitel).

² Die Europäische Gemeinschaft zählte dabei auch zu den Mitgliedsländern der 24 OECD-Länder.

³ Mit Europäischer Union sind hier die Arbeitslosenquoten der EU-27-, EU-25- und EG-12-Länder bezeichnet.

⁴ Quelle: Eurostat-Datenbank-Abfrage unter <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

2.1. CHARAKTERISTIKA DES ÖSTERREICHISCHEN ARBEITSMARKTES

2.1.1. Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Arbeitslosigkeit in Österreich ebenfalls zu einem beachtlichen Problem entwickelt (siehe Grafik 1). Seit den 1980er Jahren stiegen die Zahlen der registrierten Arbeitslosen und der Arbeitslosenquote an. Im Laufe der 1990er Jahre haben sie sich schließlich auf einem für österreichische Verhältnisse hohem Niveau verfestigt. Diese verfestigte Situation hält seit damals bis in die Gegenwart (2008) an.

Zu Beginn der 1980er Jahre lag die Arbeitslosenquote⁵ bei 1,9 %. Die Anzahl der registrierten Arbeitsuchenden befand sich im Bereich von 53.160⁶ Personen. 1985 betrug sie bereits 4,8 %, was rund 139.450 registrierten Personen entsprach. Bis 1990 stieg die Arbeitslosenquote auf 5,4 % und rund 165.800 Personen weiter an. Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren bedeutete, dass die Arbeitslosenquote zwischen 1990 und 1999 im Durchschnitt bei 6,5 % lag oder durchschnittlich rund 212.000 Personen als Arbeit suchenden registriert waren. Die Quote erreichte zwischen 1996 und 1998 sogar über 7 %. Der Höchstwert in diesen Jahren lag bei 7,2 % (1998) und entsprach rund 237.800 registrierten Personen. Im Jahr 2000 wies die Zahl der registrierten Arbeitslosen einen seit damals nicht mehr erreichten Tiefststand von 5,8 % (oder rund 194.300 Personen) auf. Jedoch folgte darauf ein neuerlicher, stetiger Anstieg bis 2005 auf eine bis dahin alles übersteigende Arbeitslosenquote von 7,3 %. Rund 252.700 Personen waren in diesem Jahr im Durchschnitt als „arbeitslos“ beim Arbeitsmarktservice Österreich registriert. Die letzte⁷ verfügbare durchschnittliche Arbeitslosenquote beträgt 6,2 % (2007), das entspricht rund 222.250 Personen.

Angesichts der dramatischen Arbeitslosenzahlen nahmen beispielsweise auch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Interventionen an Intensität zu. Möchte man das Ausmaß der Arbeitslosigkeit exakter im Rahmen der Statistiken des Arbeitsmarktservice abbilden, muss auch die Anzahl der Personen berücksichtigt werden, die nicht durch die Registerarbeitslosigkeit erfasst werden und dennoch arbeitslos sind. Denn Eingang in die Registerarbeitslosigkeit des Arbeitsmarktservice

⁵ Quelle: Arbeitsmarktservice Österreich; bis 1986 handelt es sich um Schätzungen der Werte.

⁶ Quelle: Arbeitsmarktservice Österreich „Arbeitsmarktlage seit 1946“; Anzahl der Personen zum Stichtag.

⁷ Gemeint ist hier zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Untersuchung im Herbst 2008.

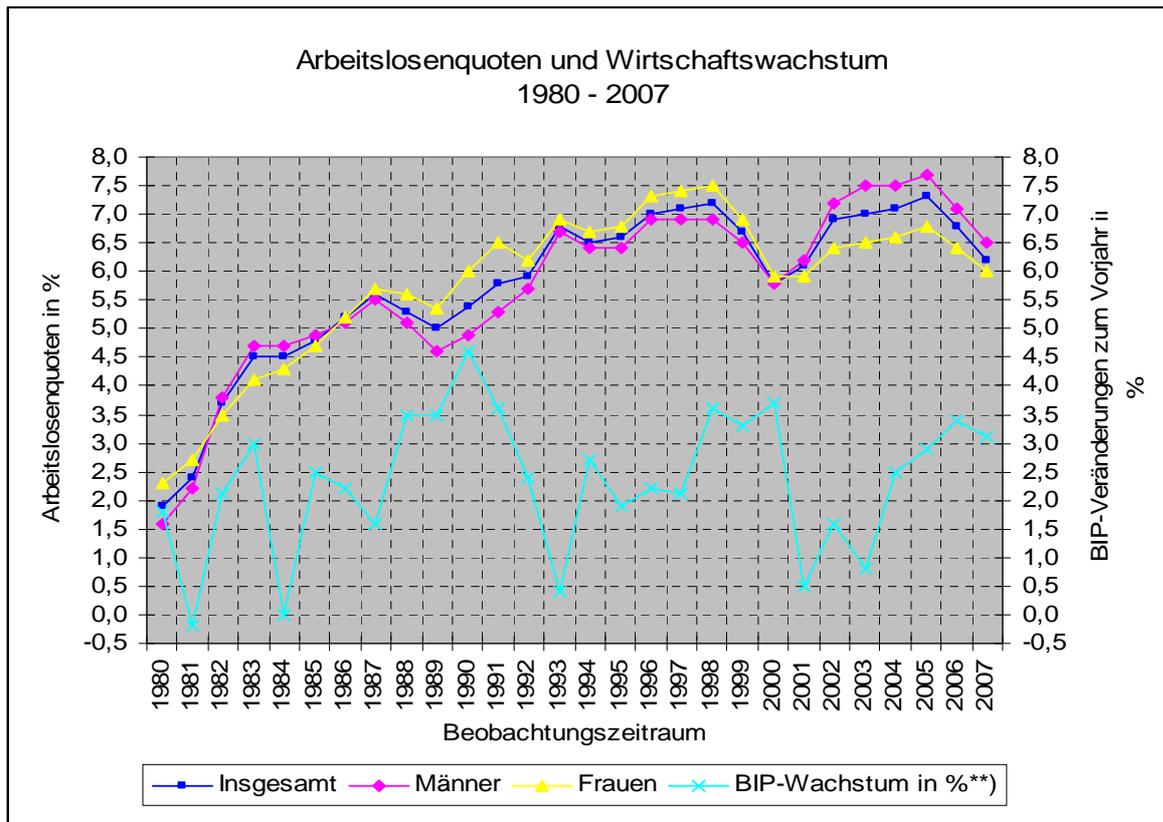
finden nur jene Personen, die nach den Kriterien des Arbeitslosenversicherungsgesetzes arbeitslos, arbeitsfähig und arbeitswillig sind (vgl. § 7, § 8, § 9 AIVG). SchulungsteilnehmerInnen, BezieherInnen eines Pensionsvorschlusses, vorgemerkte Lehrstellensuchende, Arbeitssuchende die länger als drei Tage krank sind, und andere Gruppen, werden in der Arbeitslosenquote des Arbeitsmarktservice nicht erfasst, obwohl sie arbeitslos sind.

Marterbauer (2007) hat die angeführten Gruppen von Arbeitslosen für das Jahr 2006 berücksichtigt. Er zählte zu den rund 240.000 (2006) als arbeitslos registrierten Personen jene Personengruppen hinzu und kam damit auf eine Zahl von 340.000 arbeitslosen Personen in Österreich für das Jahr 2006⁸. Sie stellt einen Rekordhöchststand dar, wie es ihn in Österreich bis dahin noch nicht gegeben hat (vgl. ebenda, 10).

Im Jahr 2007 waren zumindest rund 775.340 Personen einmal von Arbeitslosigkeit betroffen (vgl. BMWA 2008, 17). Das Risiko arbeitslos zu werden gemessen an der höchsten abgeschlossenen Ausbildung zeigt, dass das höchste Risiko 2007 bei Personen mit Pflichtschulabschluss liegt, gefolgt von Personen mit Lehrabschlüssen, einem Abschluss aus einer allgemein- und berufsbildenden höheren Schule, einer berufsbildenden mittleren Schule und Hochschulabschlüssen (vgl. Statistik Austria 2008, 44).

⁸ SchulungsteilnehmerInnen rund 60.000 Personen, BezieherInnen von Pensionsvorschluss rund 20.000 Personen, Arbeitssuchende im Krankenstand und Lehrstellensuchende rund 20.000 Personen.

Grafik 1: Arbeitslosenquoten und Wirtschaftsentwicklung in Österreich 1980 – 2007.



Quelle: Arbeitsmarktservice Österreich; bis 1986 Schätzungen. Statistik Austria; eigene Berechnung und Darstellung.

Der Einfluss des Wirtschaftswachstums auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit kann beispielsweise mit Hilfe von Schwellenwerten beschrieben werden. Die „Beschäftigungsschwelle“ bezeichnet jenes Wirtschaftswachstum das notwendig ist, um die Zahl der Beschäftigten zu erhöhen. Die „Arbeitslosigkeitsschwelle“ stellt hingegen jenes Wirtschaftswachstum dar, das erforderlich ist, um die Arbeitslosigkeit zu senken (vgl. Marterbauer 2007, 37). Steigt das Wirtschaftswachstum um +1,5 %, erhöht sich die Zahl der Beschäftigten. Allerdings sinkt die Zahl der Arbeitsuchenden erst bei einem Wirtschaftswachstum das deutlich höher ist als 2 % (vgl. ebenda).

Nun zeigte sich aber in der Phase der auslaufenden Hochkonjunktur 2006 und 2007, in der das reale Wirtschaftswachstum 3,4 % und 3,1 % betrug, dass sich die Situation am Arbeitsmarkt nicht wesentlich entspannte. Die Arbeitslosenquote fiel lediglich von 6,8 % auf 6,2 %. Die Zahl der registrierten Arbeitsuchenden ging damit nur um rund 16.900⁹

⁹ Quelle: Arbeitsmarktservice Österreich.

zurück. Und die Zahl der beim Hauptverband der Sozialversicherungsträger als unselbständig beschäftigt Gemeldeten stieg um rund 62.600¹⁰ an.

Buxbaum/Ertl/Pointecker (2008) vermuten, dass sich die dynamischen Größen der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsschwellen für Österreich bereits wieder verändert haben könnten. Insbesondere nehmen sie an, dass die Einflussstärke des Wirtschaftswachstums auf eine Senkung der Arbeitslosigkeit einer Veränderung unterlegen ist (vgl. ebenda, S. 8).

„Die Arbeitslosigkeitsschwelle dürfte sich (...) erhöht haben und eher bei +3 % und darüber liegen, sofern die Qualifikationsstruktur der Arbeit Suchenden nicht verbessert wird“ (ebenda).

In einem Forschungsbericht über Entwicklungsszenarien des Arbeitsmarktes kommt Synthesis Forschung (2007) zur gleichen Einschätzung. Sie verglichen die Zuwächse an Beschäftigung und den Abbau der Arbeitslosigkeit der Zeiträume 1998 – 2000 und 2006 – 2008 (hier auch mit Hilfe von Prognosen) miteinander. Die Jahre 1998 – 2000, denen eine Hochkonjunkturphase vorangegangen war, und der Zeitraum von 2006 – 2008, der in eine auslaufende Hochkonjunktur fällt, sind durch annähernd gleiche reale BIP-Wachstumsraten für das Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. In der Periode 2006 - 2008 stellte Synthesis Forschung (2007) eine Zunahme von Arbeitsplätzen um über 150.000 fest. Ende der 1990er Jahre konnte das Wirtschaftswachstum lediglich mit einem Zuwachs von 59.000 Arbeitsplätzen umgesetzt werden (vgl. Synthesis Forschung 2007, 4). Für die Wirkung des Wirtschaftswachstums auf den Abbau der Arbeitslosigkeit kamen sie allerdings zu einem nicht so erfreulichen Schluss:

„Fast die Hälfte der Arbeitsplatzaufstockungen konnten damals [Ende der 1990er Jahre, Anm.d.A.] in einen Abbau der Arbeitslosigkeit umgesetzt werden; heute ist es nur mehr ein Viertel“ (ebenda).

Damit wird deutlich, dass es in den letzten zehn Jahren zu „Verschiebungen im Funktionsgefüge des Arbeitsmarktes“ (vgl. ebenda) gekommen ist.

Die entscheidende Einflussgröße für die steigende bzw. nicht nachhaltig abzubauenen Arbeitslosigkeit sieht Marterbauer (2007) grundsätzlich im schwachen Wirtschaftswachstum. Seiner Auffassung nach sind weder zu hohe Arbeitskosten oder fehlende Wettbewerbsfähigkeit im Export noch die Absiedlung von Produktionsstätten für

¹⁰ Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, 26.9.2008.

die anhaltende Arbeitslosigkeit von Bedeutung (vgl. ebenda 37). Von nennenswerter Bedeutung sind allerdings Beschäftigungsverluste durch Rationalisierungen, wie beispielsweise in der Industrie. Die Produktion in der Industrie steigt pro geleistete Arbeitsstunde pro Jahr um etwa vier Prozent (vgl. ebenda). Auf Grund dieses hohen Produktivitätswachstums verliert die Industrie laufend Arbeitsplätze (vgl. ebenda). In den letzten zehn Jahren sind 25.000 Industriearbeitsplätze verloren gegangen (vgl. ebenda). In der immer bedeutender werdenden Dienstleistungswirtschaft haben Rationalisierungen und Produktivitätsfortschritt hingegen keine wesentliche Bedeutung.

„Dort [in der Dienstleistungswirtschaft, Anm.d.A.] führt jede Produktionsausweitung zu mehr Beschäftigung“ (ebenda).

Die österreichischen Betriebe haben sich zwar im Export auf den internationalen Märkten eine robuste Position erkämpft, so dass „sich die Exporte nun als eine Quelle anhaltender Nachfrageimpulse erweisen“ (vgl. Synthesis Forschung 2007, 12). Aber der „in den vergangenen Konjunkturzyklen typische Wechsel von ‚außenwirtschaftlich angeregtem Aufschwung‘ zu ‚binnenwirtschaftlich getragener Hochkonjunktur‘ findet nicht mehr statt“ (vgl. ebenda).

„Auch in der Hochkonjunktur bleibt das Netto-Exportwachstum die treibende Kraft, während die Investitionen und der Konsum sich (relativ zum BIP-Wachstum) verhalten entwickeln“ (ebenda).

Obwohl die österreichischen Unternehmen große Exporterfolge erzielen, „hat sich das Wachstum der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, also des Bruttoinlandsprodukts, in den letzten Jahren markant abgeschwächt“ (vgl. Marterbauer 2007, 37). Das starke Wachstum des Exports bringt nur dann (indirekt) neue Arbeitsplätze, wenn die hohen Gewinne der Exportindustrie entweder investiert werden oder durch Lohnerhöhungen die Kaufkraft der KonsumentInnen gestärkt wird (vgl. ebenda, 38). In Österreich wurden aber, so stellt Marterbauer (2007) weiter fest, die Gewinne aus dem Export in den Finanzmärkten veranlagt und damit nicht produktiv ausgegeben. Zudem blieb das Lohnwachstum „sehr bescheiden“ (vgl. ebenda). Steigt die Inlandsnachfrage der KonsumentInnen, dann bedeutet das direkt mehr Arbeitsplätze im Bereich der Dienstleistungen und des Gewerbes (vgl. ebenda). Die Inlandsnachfrage ist aber in Österreich zwischen 2000 und 2007 mit 1,8 % pro Jahr kaum im Vergleich zu den Exporten gestiegen, die in diesem Zeitraum im Durchschnitt um 6,7 % gestiegen sind.

Tabelle 1: Entwicklung der realen Nachfrage in Österreich 2000 – 2007.

Jahr	Bruttoinlandsprodukt, Veränderung zum Vorjahr in Prozent	Konsumausgaben privater Haushalte, Veränderung zum Vorjahr in Prozent, real	Bruttoanlageninvestitionen, Veränderung zum Vorjahr in Prozent, real	Exporte, Veränderung zum Vorjahr in Prozent, real*)
2000	3,7	2,9	5,5	10,5
2001	0,5	1,1	-1,7	6,8
2002	1,6	1,1	-4,4	3,8
2003	0,8	1,0	4,7	1,4
2004	2,5	2,1	0,7	12,5
2005	2,9	2,7	2,4	3,2
2006	3,4	2,3	2,6	6,8
2007	3,1	1,0	4,7	8,6

Quelle: Statistik Austria, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, erstellt am 11.7.2008; eigene Berechnungen.

*) Quelle: Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO).

2.1.2. Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktdynamik

Österreich hatte im Jahr 2007 durchschnittlich 4,028.000 Erwerbstätige¹¹ und eine Beschäftigungsquote von 71,4 %. Von den Frauen im erwerbsfähigen Alter sind rund 64 % und von den Männern im erwerbsfähigen Alter rund 78 % tatsächlich in die Erwerbstätigkeit eingebunden. Die Erwerbstätigenquote ist im Vergleich zum Vorjahr insgesamt angestiegen¹². Am Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit ist auffällig, dass in den letzten zehn Jahren vor allem die vermehrte Erwerbstätigkeit von Müttern zu einem Anstieg der Erwerbstätigenquote geführt hat¹³. Nach Altersklassen ist für das Jahr 2007 festzustellen, dass bei den Frauen die Altersklasse der 40- bis 44-Jährigen die am stärksten besetzte Erwerbstätigengruppe ist. Bei den Männern liegt sie in der Klasse der 35- bis 39-Jährigen. Grundsätzlich lag aber die Erwerbsbeteiligung der Frauen im Haupterwerbalter mit ca. 10 bis 18 Prozentpunkten unter jener der Männer. Auch bei den 15- bis 19-jährigen Mädchen liegt die Erwerbsbeteiligung mit 10 % unter jener der Burschen. Der Anteil von Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft an den Erwerbstätigen beträgt in Österreich rund 10 %. Der Dienstleistungsbereich ist jener

¹¹ Die in diesem Abschnitt verwendeten Zahlen beziehen sich auf die Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung 2007 der Statistik Austria. Die Zahl der Erwerbstätigen umfasst sowohl Selbständige als auch unselbständig Beschäftigte.

¹² Erwerbstätigenquote 2006: 70,2 %, Frauen-Erwerbstätigenquote: 63,5 %, Männer-Erwerbstätigenquote: 76,9 %.

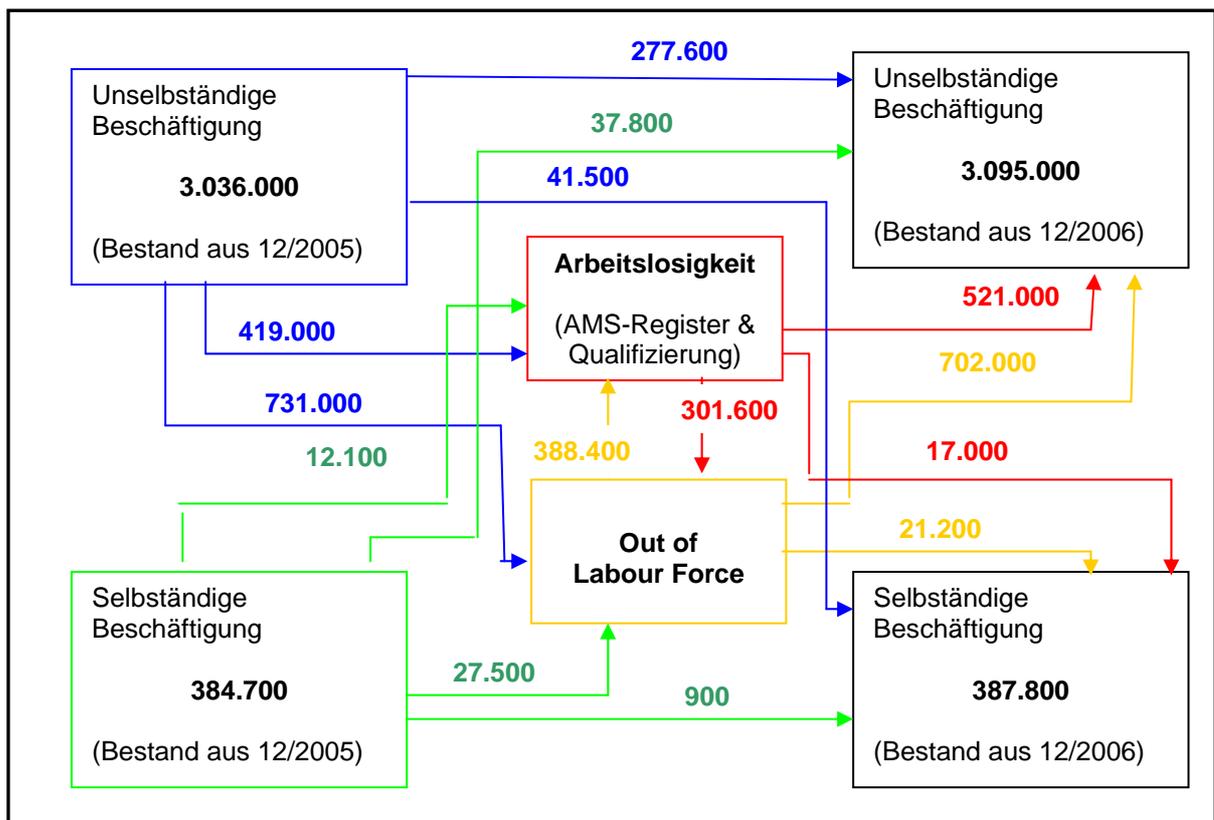
¹³ 1997 lag die Frauenerwerbstätigenquote bei 58,4 %.

Wirtschaftsbereich, in dem die meisten Männer und Frauen in Österreich erwerbstätig sind. 2007 waren im Dienstleistungsbereich mehr als vier von fünf Frauen erwerbstätig und mehr als die Hälfte der Männer. Insgesamt sind rund 67 % der Erwerbstätigen Österreichs im Dienstleistungsbereich tätig. Im Bereich der Industrie und Gewerbe sind hingegen rund 27 % der ÖsterreicherInnen erwerbstätig. 1997 waren noch rund 30 % der Erwerbstätigen in Industrie und Gewerbe beschäftigt. Das ist ein geschätzter Verlust von rund 120.000 Erwerbstätigen in diesem Bereich innerhalb von zehn Jahren.

In Österreich sind rund 86 % (2007) der Erwerbstätigen unselbständig Beschäftigte und 14 % (2007) selbständige und mithelfende Erwerbstätige. Die Beschäftigungsverhältnisse von 16 % der unselbständig Beschäftigten dauerten 2007 kürzer als ein Jahr, wobei 36 % im selben Jahr bereits 10 und mehr Jahre im gleichen Unternehmen beschäftigt waren. Auch bei 8 % der Selbständigen dauerte die Erwerbstätigkeit nur kürzer als ein Jahr. Im Durchschnitt gilt für das Jahr 2007, dass ein beendetes Dienstverhältnis nur rund 1,5 Jahre bestanden hat (vgl. BMWA 2008, 6).

Dass Österreich ein sehr dynamisches Arbeitsmarktgeschehen aufzuweisen hat, ist nicht nur aus der kurzen Beschäftigungsdauer eines bedeutenden Teils der Beschäftigungsverhältnisse zu schließen. Um diese Dynamik umfassender zu veranschaulichen, ist auch die Anzahl der Wechsel in den Erwerbspositionen für das Jahr 2006 aussagekräftig.

Grafik 2: Ströme am österreichischen Arbeitsmarkt am Beispiel des Jahres 2006.



Quelle: Arbeitsmarktmonitoring 2006, Sektion II des BMWA, Juli 2007, S. 29. Eigene Darstellung.

Im Jahr 2006 wechselten rund 50 % der unselbständig Erwerbstätigen und etwas weniger als ein Fünftel der selbständig Erwerbstätigen ihre Position am Arbeitsmarkt. Ihr Weg führte sie in neue unselbständige oder selbständige Tätigkeiten, in die Arbeitslosigkeit, oder aber sie wechselten in eine erwerbsferne Position („out of labour force“). Aus der Arbeitslosigkeit heraus wechselten 2006 rund 840.000 Personen ihre Erwerbsposition. Von einer erwerbsfernen Position („out of labour force“) veränderten rund 1.112.000 Personen in eine Position innerhalb des Arbeitsmarktes.

Das Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (2008) weist in seinem jährlichen Bericht zum Arbeitsmarkt für das Jahr 2007 auf eine Verschiebung zu Arbeitsplatzwechsel mit dazwischen liegender Arbeitslosigkeitsepisode hin (vgl. ebenda, 6). Wechselten grundsätzlich im Jahr 2000 noch 25 % der Erwerbstätigen direkt von einem unselbständigen bzw. selbständigen Beschäftigungsverhältnis in ein neues Beschäftigungsverhältnis, waren es 2007 nur noch rund 22 %. Im Jahr 2000 lag bei nur knapp 30 % der Personen, die zwischen zwei Erwerbstätigkeiten wechselten, eine Episode der Arbeitslosigkeit. 2007 hat sich der Anteil an Positionswechsel zwischen zwei

Beschäftigungen mit einer Phase der Arbeitslosigkeit dazwischen bereits auf fast 33 % erhöht. Insgesamt wurden im Jahr 2007 über 1,57 Millionen unselbständige Beschäftigungsverhältnisse neu aufgenommen (vgl. ebenda).

In der Mikrozensusbefragung 2007 war der am häufigsten genannte Grund für einen Wechsel des Arbeitsplatzes der Wunsch nach mehr Einkommen, gefolgt vom Wunsch nach besseren Arbeitsbedingungen, und an dritter Stelle lag die Feststellung, dass die vorangegangene Beschäftigung von Beginn an nur als Übergangstätigkeit gesehen wurde (vgl. Statistik Austria 2008, 57).

2.1.3. Beschäftigungsentwicklung

Betrachtet man die Beschäftigungsentwicklung in Österreich nach Sektoren¹⁴, ist ein wesentliches Merkmal unseres Gesellschaftstyps die Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor. Die sogenannte „Tertiarisierung“ des Beschäftigungssystems schreitet auch in Österreich weiter voran. Die Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich im Jahr 2007 bedeutete um rund 44.450 Beschäftigungsverhältnisse mehr. Sie sind vor allem im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen entstanden¹⁵. Der Anteil der erwerbstätigen Frauen im Dienstleistungsbereich lag 2007 bei 53 % (vgl. BMWA 2008, 8). In manchen Bereichen, wie beispielsweise im Gesundheitsbereich erreichte sie sogar rund 77 % (vgl. ebenda).

Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass sich die Erwerbsbeteiligung in Österreich zwar im Zeitraum von 1996 bis 2006 ausgeweitet hat und 2006 auch über dem EU-15 Niveau lag, aber im Vergleich mit wirtschaftlich relevanten europäischen Ländern die Beschäftigungsquote 2006 mit 70,2 % im unteren Bereich angesiedelt ist.

¹⁴ Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft 2008, 7.

¹⁵ Dazu zählen: Softwareentwicklung und –beratung, Architektur- und Ingenieursdienstleistungen, Reinigungsgewerbe und Arbeitskräfteüberlassung. Zum Dienstleistungsbereich allgemein zählen beispielsweise: Handel, Gesundheits- und Sozialwesen, öffentliche und persönliche Dienstleistungen, Dienstleistungen im Kredit- und Versicherungswesen, Verkehr- und Nachrichtenwesen, Tourismus, öffentliche Verwaltung u.a.

Tabelle 2: Entwicklung der Beschäftigungsquote in % der 15- bis 64-Jährigen.

Länder	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Österreich	67,8	67,8	67,9	68,6	68,5	68,5	68,7	68,9	67,8	68,6	70,2
Vereinigtes Königreich	69,0	69,9	70,5	71,0	71,2	71,4	71,3	71,5	71,6	71,7	71,5
Schweden	70,3	69,5	70,3	71,7	70,3	74,0	73,6	72,9	72,1	72,5	73,1
Niederlande	66,3	68,5	70,2	71,7	72,9	74,1	74,4	73,6	73,1	73,2	74,3
Deutschland	64,1	63,7	63,9	65,2	65,6	65,8	65,4	65,0	65,0	65,4	67,2
Dänemark	73,8	74,9	75,1	76,0	76,3	76,2	75,9	75,1	75,7	75,9	77,4
<i>EU-15</i>	<i>60,3</i>	<i>60,7</i>	<i>61,4</i>	<i>62,5</i>	<i>63,4</i>	<i>64,0</i>	<i>64,2</i>	<i>64,3</i>	<i>64,7</i>	<i>65,2</i>	<i>66,0</i>

Quelle: Europäische Kommission (2007a), Employment in Europe, Oktober 2007.

Ein interessantes Maß für die Beschäftigungsentwicklung ist jenes der Beschäftigungsquoten in Vollzeitäquivalenten. Dabei wird das Äquivalent der Vollzeitbeschäftigung in Relation zur den gesamten Arbeitsstunden der Erwerbsbevölkerung gesetzt. Das Vollzeitbeschäftigungsäquivalent ist definiert als die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden, sowohl in Haupt- als auch in Nebenbeschäftigungen, in Relation zu den durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden in den Vollzeitbeschäftigungen. Daraus wird der Anteil der Arbeitsstunden in Vollzeitbeschäftigungen in Relation zu Nicht-Vollzeitbeschäftigungen (Teilzeit) ersichtlich. Ein Vergleich mit der Entwicklung der (herkömmlichen) Beschäftigungsquote weist darauf hin, dass eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung nicht notwendigerweise auch eine Zunahme an Beschäftigungen in Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen bedeutet.

Tabelle 3: Entwicklung der Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten in % der 15- bis 64-Jährigen.

Länder	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Österreich	63,6	63,5	63,8	63,9	63,5	63,4	62,9	63,1	60,6	60,7	61,0
Vereinigtes Königreich	59,4	60,2	60,7	60,9	61,3	61,7	61,6	61,5	61,6	61,9	61,9
Schweden	62,8	61,9	62,4	63,8	65,1	68,4	68,1	67,6	66,2	66,0	66,6
Niederlande	52,1	54,1	55,6	56,8	57,5	58,1	58,1	57,2	56,5	56,4	57,3
Deutschland	58,7	57,9	57,7	58,3	58,6	58,6	58,1	57,5	56,6	56,8	57,8
Dänemark	67,0	68,1	67,8	69,7	69,3	69,8	69,7	68,4	68,6	68,1	69,0
<i>EU-15</i>	<i>55,5</i>	<i>55,7</i>	<i>56,3</i>	<i>57,1</i>	<i>58,0</i>	<i>58,6</i>	<i>58,8</i>	<i>58,7</i>	<i>58,5</i>	<i>58,6</i>	<i>59,3</i>

Quelle: Europäische Kommission (2007), Employment in Europe, Oktober 2007.

Betrachtet man die Entwicklung der Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten im Zeitraum von 1996 bis 2006 in Österreich, wird ersichtlich, dass der Anteil an Erwerbstätigen in Vollzeitbeschäftigungen abgenommen hat. In den hier ausgewählten Vergleichsländern ist hingegen die Beschäftigungsquote auch in Vollzeitäquivalenten gestiegen. Beschäftigungszuwächse können daher als eine Zunahme von Teilzeitbeschäftigungen interpretiert werden. Die Länder des oben angeführten Vergleichs verzeichneten einen Beschäftigungsanstieg, der durch einen Anstieg des vollzeitbeschäftigungsintensiven Arbeitsvolumens gekennzeichnet war. Die Ausnahmen darin sind Österreich und Deutschland. Hier ist die neue Beschäftigung fast ausschließlich in Form von Teilzeitarbeit entstanden (vgl. auch Buxbaum/Ertl/Pointecker 2008, 21).

In Österreich sind die Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigungen nach dem Geschlecht zwischen Frauen und Männern höchst unterschiedlich verteilt. Zwei Drittel der Vollzeitbeschäftigungen sind von Männern besetzt, während nur jeder siebente Mann eine Teilzeitbeschäftigung ausführt (vgl. Hametner 2008, 20). Geringfügige Beschäftigungen werden mit einem Anteil von rund 70 % von Frauen aufgenommen. In Freien Dienstverträgen findet sich ebenfalls ein höherer Anteil von Frauen mit rund 51 %.

Generell ist für Österreich festzuhalten, dass in den letzten Jahrzehnten quantitative und qualitative Veränderungen in der Erwerbsarbeit eingetreten sind, die sich neben der anhaltenden Arbeitslosigkeit durch eine „Entgrenzung“ der Arbeit bzw. einem

Bedeutungsverlust des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses auszeichnet (vgl. Riesenfelder 2008, 21).

„Vollzeitige, abhängige und unbefristete Arbeitsverhältnisse mit geregelter Arbeitszeit, geregelterm Einkommen und Bestandsschutzgarantien sowie einer häufig damit verbundenen (über-)betrieblichen Interessenvertretung sind zwar nach wie vor die dominierende Beschäftigungsform, haben jedoch in den letzten Jahren zu Gunsten von Arbeitsverhältnissen, die mehr oder weniger von den eben genannten Merkmalen abweichen, an Bedeutung verloren“ (ebenda).

Mit Abweichungen sind jene hinsichtlich der Arbeitszeit, der Kontinuität des Arbeitseinsatzes, des Arbeitsorts sowie bezüglich ihrer arbeits- und sozialrechtlichen Verankerung gemeint (vgl. ebenda). Die neuen bzw. atypischen Erwerbsformen, wie geringfügige Beschäftigung, Freie Dienstverhältnisse, Arbeitskräfteüberlassung und Neue Selbständige haben sich zunehmend verbreitet (vgl. ebenda).

2.2. EMPFEHLUNGEN DES WIFO-WEIßBUCHS ZUR AKTIVEN ARBEITSMARKTPOLITIK

Das Österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) konnte im Oktober 2006 ein Weißbuch über Wachstum und Beschäftigung präsentieren, in dem es eine konsistente Strategie für die österreichische Wirtschaft vorlegte, die auf Basis von Innovation und Qualifikation zu mehr Wachstum und Beschäftigung führen sollte (vgl. WIFO 2006, I).

Dem Weißbuch zufolge ist das wichtigste Instrument zu mehr Beschäftigung ein höheres Wirtschaftswachstum. In elf Strategielinien legt das Wirtschaftsforschungsinstitut seine Vorschläge zur Anhebung des Wirtschaftswachstums umfassend dar.

Im Anschluss sollen ausgewählte Aspekte aus der Teilstudie 14 „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ angeführt werden. Ziel ist es, die darin enthaltenen grundsätzlichen Ausrichtungen einer österreichischen aktiven Arbeitsmarktpolitik zu skizzieren, denen das Wirtschaftsforschungsinstitut für künftige Interventionen am Arbeitsmarkt große Bedeutung beigemessen hat. Der Fokus liegt dabei auf Anknüpfungspunkten oder Querverbindungen zur Theorie der Übergangsarbeitsmärkte von Günther Schmid (2002).

In der Problemanalyse heben Lutz et al. (2006) besonders die Steigerung der

Jugendarbeitslosigkeit, das zunehmende Gewicht der Langzeitbeschäftigungslosigkeit und das hohe Risiko von älteren Arbeitssuchenden (älter als 50 Jahre), langzeitbeschäftigungslos zu werden, hervor (vgl. ebenda, 2ff).

Zur budgetären Ausstattung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hält Lutz et al. (2006) fest, dass zwar die Mittel ausgeweitet wurden, allerdings der Mitteleinsatz im Vergleich zu den arbeitsmarktpolitisch sehr erfolgreichen Ländern Dänemark, Niederlande, Schweden u.a. gering ausfällt (vgl. 10ff).

Obwohl die Arbeitslosigkeit in Österreich nicht so hoch wie in vielen anderen Ländern ist, lassen weder

„(...) die hohe und weiterhin zunehmende Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes noch die Struktur der Arbeitskräfte (...) ein Sinken der Arbeitslosenzahlen erwarten“ (ebenda, 13).

Die zunehmende internationale Arbeitsteilung wird einerseits den Anteil an Beschäftigungen im Bereich der einfachen Qualifikationen weiter sinken lassen (vgl. ebenda). Andererseits, sollte es nicht gelingen Jugendliche erfolgreich in entsprechend höhere Bildungswege zu integrieren, muss eine Auseinanderentwicklung der Qualität von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage befürchtet werden (vgl. ebenda). Als Herausforderung bezeichneten Lutz et al. (2006) auch die demografische Alterung im Zusammenhang mit der gleichzeitigen Anhebung der Beschäftigungsquote Älterer am Arbeitsmarkt, da erst der Übergang der geburtenstarken Jahrgänge in das gehobene Erwerbsalter verkraftet werden müsse (vgl. ebenda). Daher resümieren Lutz et al. (2006), dass die Arbeitsmarktpolitik zunehmend an Bedeutung gewinnen wird (vgl. ebenda).

Wie in Kapitel 3 noch gezeigt wird, liegt folgende Empfehlung von Lutz et al. (2006) ganz im Verständnis der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte nach Schmid (2002):

„Die Zunahme der Personen in flexiblen Beschäftigungsformen und die Zielsetzung in Richtung höherer Erwerbsbeteiligung erfordern auch eine flexible Gestaltung der Übergänge zwischen unterschiedlichen Erwerbspositionen“ (ebenda).

Für Lutz et al. (2006) zählt es zu den Kernaufgaben der Arbeitsmarktpolitik, Anreize sowohl bei den Betrieben als auch bei den Arbeitskräften zu setzen, diese Flexibilität zu

gestalten (vgl. ebenda). Sie sehen bereits eine Palette von entsprechenden Interventionsmöglichkeiten für die Arbeitsmarktpolitik:

„Diese Aufgabe wird nicht nur durch die Erleichterung des Übergangs aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung erfüllt, sondern ebenso durch Programme für WiedereinsteigerInnen nach familienbedingten Unterbrechungen der Erwerbsbeteiligung, durch Berufsberatung vor dem Wechsel aus der Schulausbildung in das Erwerbsleben oder in weiterführende Ausbildungen, oder auch im Übergang aus dem Erwerbsleben in die Pension (z.B. Altersteilzeit)“ (ebenda).

Die Voraussetzung dafür sehen Lutz et al., ebenso wie Günther Schmid (2002) (wie in Kapitel 3 und 4 noch gezeigt wird), in einer Abstimmung relevanter Politikbereiche auf eine erfolgreiche Gestaltung der Übergänge am Arbeitsmarkt.

„Für die Funktionsfähigkeit dieser Wege ist jedoch die Abstimmung zwischen den relevanten Politikbereichen erforderlich. Dabei sollten Maßnahmen aus den jeweiligen Politikbereichen so aufeinander abgestimmt werden, dass sie nicht gegeneinander wirken, sondern einander möglichst unterstützen“ (ebenda).

Als Beispiel führen sie die Gestaltung des Überganges von Familienarbeit in die Erwerbstätigkeit an.

„Beispielsweise wirken Maßnahmen zur Erleichterung der Rückkehr aus familienbedingter Erwerbsunterbrechung in Richtung einer Verkürzung der Zeit ohne Erwerbstätigkeit. Den gegenteiligen Effekt haben die Verlängerung des Kinderbetreuungsgeldes oder der Alleinverdienerabsetzbetrag für Paare“ (ebenda).

Als beispielgebend führen sie den konsistenten Policy Mix zur Unterstützung der Frauenerwerbstätigkeit an, wie er beispielsweise in Finnland und Dänemark der Fall ist (vgl. ebenda).

Unter den konkreten Vorschlägen für Interventionen in die aktive Arbeitsmarktpolitik seien folgende hervorgehoben (vgl. ebenda 14ff):

- Arbeitsmarktservice und seine Projektträger sollen längerfristig budgetär planen können;
- Zielarchitektur und Zielindikatoren des Arbeitsmarktservice sollen entsprechend überarbeitet werden;

- Balance zwischen Rechtsansprüchen und Verpflichtungen von Arbeitssuchenden soll erreicht werden (Prinzip „Fördern und Fordern“);
- Bereitstellen einer hohen Beratungs- und Betreuungsqualität mit entsprechenden personellen etc. Kapazitäten des Arbeitsmarktservice;
- ein ausreichendes Angebot an adäquaten, wirksamen und effizienten arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen zur Verfügung stellen;
- als Teil einer Flexicurity-Strategie soll das Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik erhöht werden.

Die Veränderungen am österreichischen Arbeitsmarkt seit Mitte der 1960er Jahre sind die Folge einer generellen Entwicklungskrise der entwickelten Industrieländer. Schwaches wirtschaftliches Wachstum und Veränderungen im Funktionsgefüge des Arbeitsmarktes haben den Abbau von Arbeitslosigkeit komplexer gemacht. Der österreichische Arbeitsmarkt weist zum einen eine hohe Dynamik auf, zum anderen spiegelt sich in ihm auch die internationale Tendenz der Tertiarisierung wider. Beschäftigungsausweitung findet zudem nicht im Bereich der Vollzeitbeschäftigung statt, sondern im Bereich der Teilzeitbeschäftigungen. Die Teilzeitbeschäftigungen sind allerdings mehrheitlich von Frauen ausgefüllt. Neue bzw. „atypische“ Erwerbsformen weiten sich am österreichischen Arbeitsmarkt aus.

Die richtungsweisenden Empfehlungen des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) beinhalten zentrale Elemente der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte. Sie können mit den Schlagworten „flexible Gestaltung von Übergängen“ und „Abstimmung relevanter Politikbereiche darauf“ zusammengefasst werden.

Im nächsten Kapitel wird die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte nach Günther Schmid (2002) anhand einiger zentraler Konzeptionen dargelegt, diskutiert und mittels Übergangssituationen am österreichischen Arbeitsmarkt in einen spezifisch österreichischen Kontext gestellt.

3. THEORIE DER „ÜBERGANGSARBEITSMÄRKTE“ NACH SCHMID (2002)

Die Vorstellung von „Übergangsmärkten“ ist ein zentrales gestalterisches Element in Schmid (2002) Vorschlägen für eine moderne Arbeitsmarktpolitik.

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die Unterscheidung von fünf typischen „Übergängen“ am Arbeitsmarkt. Die meisten Menschen begegnen diesen Arbeitsmarktübergängen im Verlauf ihrer normalen Erwerbskarriere. Außerdem sind mit jedem dieser Übergänge am Arbeitsmarkt auch bestimmte, typische Risiken („Übergangsrisiken“) verbunden.

3.1. FÜNF FORMEN VON ÜBERGÄNGEN AM ARBEITSMARKT

Den Hintergrund zu den folgenden Übergangsformen bilden Positionswechsel der ArbeitsmarktteilnehmerInnen am Arbeitsmarkt. Die Positionswechsel werden generalisierend auch als „Arbeitsmarktströme“ bezeichnet. Schmid (2002) unterscheidet¹⁶:

- a. den Übergang zwischen Bildung und Beschäftigung;
- b. den zwischen verkürzter und vollzeitiger abhängiger Beschäftigung oder abhängiger und selbständiger Beschäftigung oder eine Kombinationen von beiden;
- c. den Übergang zwischen (im überwiegenden unbezahlter) privater oder familiärer und beruflicher Tätigkeit;
- d. den Übergang zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung; und
- e. den Übergang zwischen zeitweiser Berufs- und Erwerbsunfähigkeit und Beschäftigung, sowie einen flexiblen Übergang von der Erwerbsarbeit in die Pension.

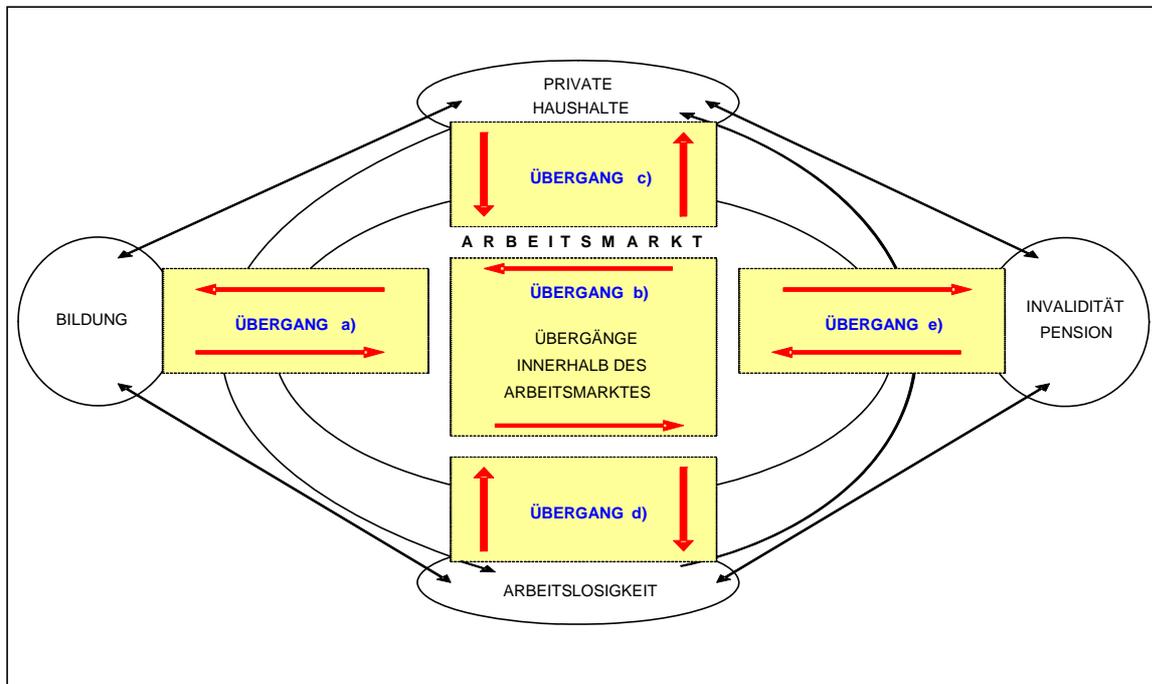
Alle Arbeitsmarktströme, egal von welcher Arbeitsmarktposition sie ausgegangen sind (Eigenarbeit¹⁷, Familienarbeit¹⁸, Erwerbsarbeit, Bildungsarbeit¹⁹, Pension, Invalidität),

¹⁶ Vgl. ebenda, 232.

¹⁷ Der Begriff „Eigenarbeit“ stammt aus dem Konzept der „Mischarbeit“ nach Hildebrandt (2003, 2004). Das Mischarbeits-Konzept untersucht die Bedingungen für eine „nachhaltige Arbeit“ in der Gesellschaft. Hildebrandt (2004) spricht von 4 Arbeitsformen, die das gesamte Arbeitsvermögen eines Menschen abbilden. „Eigenarbeit“ ist unbezahlt und erfolgt selbst bestimmt für den eigenen Nutzen oder Bedarf. Im Mischarbeits-Konzept werden die 4 Arbeitsformen Erwerbsarbeit,

sind dynamisch zu verstehen, d.h. dass sie in beide Richtungen fließen (und auch fließen können sollen) (vgl. ebenda, 232f). Ein Positionswechsel soll gleich einladend sowohl in die eine Richtung als auch retour bzw. zu einer weiteren Position erfolgen können.

Abb. 1: Typologie der Übergangsarbeitsmärkte nach Schmid (2002) (vgl. ebenda, 233)



Legende:

Die roten Pfeilpaare symbolisieren die auf einem „Übergangsarbeitsmarkt“ in beide Richtungen fließenden Arbeitsmarktströme (vgl. Schmid 2002, 232f). Das gelbe Feld symbolisiert einen „institutionalisierten“ Übergangsarbeitsmarkt.

Versorgungsarbeit (bzw. hier: Familienarbeit), Eigenarbeit und Gemeinschaftsarbeit in ihrer Wichtigkeit für die Gesellschaft gleichrangig bewertet. Entscheidend ist, dass durch jede Arbeitsform ein positiver, sinnvoller und nützlicher Beitrag für das Funktionieren der Gesellschaft geleistet wird (vgl. Hildebrandt 2004).

¹⁸ Der Begriff „Familienarbeit“ wird in dieser Untersuchung in Anlehnung an die „Versorgungsarbeit“ nach Hildebrandts (2003, 2004) Mischarbeits-Konzept verstanden. „Versorgungsarbeit“ meint die Selbstversorgung von Personen oder Gemeinschaften mit Ernährung, Pflege, Betreuung und die Organisation des Haushalts. Sie wird von Biesecker (2000) gleichbedeutend als „Familienarbeit“ bezeichnet. Aus Lesefreundlichkeit wird dem Begriff der „Familienarbeit“ der Vorzug gegeben.

¹⁹ Der Begriff „Bildungsarbeit“ wird in dieser Untersuchung in Anlehnung an das Konzept der „Mischarbeit“ nach Hildebrandt (2003, 2004) verwendet. Die „Bildungsarbeit“ wird in dieser Untersuchung als eine konkrete Form der „Eigenarbeit“ verstanden. „Eigenarbeit“ nach Hildebrandt (2004) ist unbezahlte Arbeit, die selbst bestimmt für den eigenen Nutzen oder Bedarf erfolgt. „Bildungsarbeit“ ist in dieser Untersuchung grundsätzlich eine unbezahlte, für den eigenen Nutzen oder Bedarf selbst bestimmte Aus- und Weiterbildung. Ein Motiv für Bildungsarbeit kann die berufliche Aus- und Weiterbildung sein. Die verschiedenen Arbeitsformen sind in ihrer Wirkung aufeinander durchlässig. Zum Beispiel wirkt eine individuell sinnvolle und nützliche Aus- und Weiterbildung („Bildungsarbeit“) direkt positiv auf die gesellschaftlichen Sektoren Wirtschaft, Staat, Gemeinschaft und Familie (vgl. Hildebrandt 2004).

Beispielsweise soll es möglich sein, von der Familienarbeit in den Arbeitsmarkt (wieder) einzusteigen, und vom Arbeitsmarkt entsprechend der familiären Entwicklung (wieder) zurück in die Familienarbeit kehren zu können. Oder es soll ein reibungsloser Wechsel von einer Beschäftigung in die Bildungsarbeit (z.B. Bildungskarenz, Sabbatical, weiterführendes Studium, Zusatzqualifikationen o.ä.) und von dieser wieder zurück in die Beschäftigung möglich sein.

Mit diesen fünf Arbeitsmarktübergängen sind typische Erwerbsrisiken verbunden. Das bedeutet, dass es in diesen Übergangssituationen nicht möglich oder garantiert ist, seinen Lebensunterhalt weiterhin selbst ausreichend erwirtschaften oder dem Erwerbsleben einen „stabilen“ Verlauf geben zu können. Gleichzeitig treten mit den Übergängen am Arbeitsmarkt strukturelle Einkommensrisiken auf. Eine moderne Arbeitsmarktpolitik, wie sie Schmid (2002) vorschlägt, muss daher als „arbeitsmarktpolitisches Risikomanagement“ handeln und auf diese Erwerbs- und strukturellen Einkommensrisiken eine Antwort finden (vgl. ebenda, 236).

3.2. ARBEITSMARKTRISIKEN DER INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSGESELLSCHAFT

Arbeitsmärkte sind grundsätzlich dem Risiko interner und externer Schocks ausgesetzt, an die sich UnternehmerInnen und ArbeitnehmerInnen anpassen müssen. Sie zwingen zum Berufswechsel oder zum zwischenzeitlichen Ausstieg aus dem Beruf (vgl. Schmid 2002, 227).

Ein Wesenszug der Informations- und Kommunikationsgesellschaft ist es „immerzu wachsende und selbst produzierte ‚interne‘ oder ‚fabrizierte‘ Risiken zu erzeugen“ (vgl. ebenda; siehe auch Beck 1986, Giddens 1995 und 1996).

Zu den „externen“ Schocks zählt Schmid (2002) Marktveränderungen, technologischen Wandel, Arbeitskräftewanderungen, Geburtenzyklen u.a. Für die Bewältigung der durch die externen Schocks entstehenden externen Risiken, gibt es nach Schmid (2002) „schon recht brauchbare Lösungen der sozialen Sicherung“ (vgl. ebenda). Allerdings ist „das arbeitsmarkt- und sozialpolitische Instrumentarium auf interne Risiken noch kaum eingestellt“ (vgl. ebenda).

Auf den Arbeitsmarkt bezogen sind als interne oder fabrizierte Risiken z.B. „katastrophale Managementfehler auf der Unternehmensseite, gesundheitliche Katastrophen oder Lebenskrisen auf der Arbeitnehmerseite, wie notwendiger Wegzug²⁰ des Ehepartners, Scheidung, chronische Krankheit, berufstypische Allergien, Familiengründung“ (vgl. ebenda) u.ä. zu verstehen. Als weiteres typisches Merkmal der modernen Dienstleistungsgesellschaft zählt Schmid (2002) auch die Burnout-Phänomene, also das „Ausbrennen“ in nervlich anspannenden Dienstleistungsberufen auf (vgl. ebenda). Dafür besonders prädestiniert erscheinen ihm Erziehungs-, Bildungs-, Pflege- oder politiknahe Berufe. Die Folgen interner Risiken sind allgemein formuliert diskontinuierliche Erwerbsverläufe und vermehrt auch Arbeitslosigkeit (vgl. ebenda).

Ein Betriebswechsel, eine Ausbildung am zweiten Bildungsweg, berufliche oder familiäre Veränderungen, sind nach Schmid (2002) überwiegend mit kurzen Perioden von Arbeitslosigkeit verbunden. Die Arbeitslosigkeit kann in den Fällen vor einer (Früh-) Pensionierung oder in Vorbereitung einer „Familiertätigkeit“ (Kindererziehung, Pflege) auch länger sein (vgl. ebenda). Aber im Unterschied zur traditionellen Arbeitslosigkeit (konjunktureller, struktureller oder friktioneller Arbeitslosigkeit) ist entscheidend, dass die Ursachen für diese Art der Übergänge mit den konjunkturellen Schwankungen oder mit technologischen Veränderungen (externen Schocks) meist wenig zu tun haben (vgl. ebenda).

3.3. „INTEGRATIVE TRANSITIONS“ UND „EXCLUSIONARY TRANSITIONS“

Die Übergänge auf Grund „interner“ Risiken führen manchmal zu besseren Arbeitsbedingungen, höherem Einkommen oder wenigstens zu stabileren Beschäftigungsverhältnissen. Sie können daher grundsätzlich als „stabilisierende Übergänge“ bezeichnet werden. O'Reilly (2000) nennt sie „integrative transitions“ – integrierende Übergänge (zitiert nach Schmid 2002, ebenda).

An den stabilisierenden Übergängen ist aber auch ein negativer Karrieretrend zu beobachten. Beispielsweise ist der Übergang für Frauen, die Familienarbeit verrichten, zurück in die Erwerbsarbeit, überwiegend der „Beginn einer sozialen und ökonomischen Abstiegsspirale“ (vgl. ebenda). O'Reilly (2000) bezeichnet das als „exclusionary transitions“, einem ausschließenden Übergang (zitiert nach Schmid 2002, ebenda).

²⁰ Übersiedlung in eine andere Region, Anm.d.A.

Typischerweise handelt es sich um Übergänge von Vollzeit- in Teilzeitbeschäftigung, die meist am Anfang der Abstiegskarriere stehen.²¹

3.4. ÜBERGANGSARBEITSLOSIGKEIT

Schmid (2002) erweitert die Typen der bisher bekannten Formen von Arbeitslosigkeit um den neuen Typus der Übergangsarbeitslosigkeit. Sie ist eine zeitlich begrenzte Arbeitslosigkeit auf Grund biographischer oder wirtschaftlicher Faktoren in Verbindung mit internen Risiken (vgl. ebenda, 219).

Auf Grund der Eigenart und Wirkungen der Informations- und Kommunikationsgesellschaft entstehen in wachsendem Ausmaß spezielle Problemlagen für die (auch potenziellen) TeilnehmerInnen am Arbeitsmarkt. Sie führen vermehrt zu diskontinuierlichen Erwerbsverläufen. Im Kontext der Informations- und Kommunikationsgesellschaft wirken auf den Arbeitsmarkt nicht nur externe Schocks (Marktveränderungen, technologischer Wandel, Arbeitskräftemigrationen, Geburtenzyklen etc.), sondern auch die Folgen der internen (gesellschaftlichen) Risiken (z.B. Managementfehler, gesundheitliche individuelle Katastrophen, Lebenskrisen, Familiengründung, Burnout-Symptome etc.). Zur Abmilderung der Folgen von externen Schocks gibt es nach Schmid (2002) traditionellerweise in den sozialen Sicherungssystemen brauchbare Lösungen. Auf die Abfederung der Auswirkungen interner gesellschaftlicher Risiken auf den Arbeitsmarkt ist das Instrumentarium der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik noch kaum eingestellt. Die von Schmid (2002) formulierte Übergangsarbeitslosigkeit greift das Phänomen der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit biographischen und wirtschaftlichen Faktoren (externen Schocks) auf, und stellt sie in den Zusammenhang mit den internen gesellschaftlichen Risiken. Da die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Instrumente für die Abfederung der „Übergangsrisiken“ noch nicht ausreichend entwickelt sind, schlägt Schmid (2002) Lösungen im Bereich der Weiterentwicklung der Sozialversicherung und in der Einrichtung von Übergangsarbeitsmärkten vor. Damit könn(t)en angemessene institutionelle Lösungen

²¹ Schmid (2002) hat die Abstiegskarrieren von Frauen beispielhaft angeführt. Darüber hinaus wäre interessant, Arbeitsmarktübergänge von z.B. gering qualifizierten ArbeitsmarktteilnehmerInnen in gleicher Weise zu untersuchen. Die Frage wäre, ob nicht auch in diesem Bereich von „exclusionary transitions“ gesprochen werden kann. Denn in dieser Gruppe sind einerseits die Wirkungen externer und interner Risiken anzunehmen, die gleichzeitig auf die Chancen während eines Überganges einwirken. Wie entwickeln sich in dieser Gruppe die Chancen, einer „exclusionary transition“ zu entgehen, wenn zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung oder generell zwischen Beschäftigungen gewechselt wird?

für die Risikoabfederung in der Informationsgesellschaft angeboten werden (vgl. ebenda, 230).

3.5. FÜNF TYPEN VON ÜBERGANGSRISIKEN UND STRUKTURELLEN EINKOMMENSRIKISKEN

Bei einem Wechsel der Position am Arbeitsmarkt (Übergang) ist ungewiss, ob man danach (immer noch) eine stabile Erwerbskarriere fortsetzen kann. „Stabil“ bedeutet zumindest (weiterhin) ein Einkommen erzielen zu können, das für den Erhalt des Lebensstandards ausreicht, und dass die berufliche Entwicklung (weiterhin) potenziell mit einer Aufwärtsmobilität ausgestattet ist. Die am Arbeitsmarkt riskanten Übergangsereignisse hat Schmid (2002) folgendermaßen typisiert:²²

1. das Risiko der falschen Berufswahl, des Veralterns erworbener Qualifikationen und der Veränderung beruflicher Präferenzen;
2. das Risiko schwankender Arbeitskräftenachfrage, der Veränderung der Arbeitszeitpräferenzen oder der Stellung im Beruf (unselbständige oder selbständige Arbeit);
3. das Risiko der (eigenen) Kündigung oder Entlassung;
4. das Risiko der Familiengründung oder anderer Veränderungen der persönlichen Lebenswelt;
5. das Risiko chronischer Krankheit, der Leistungsminderung durch Behinderung und Alter.

In einem weiteren Schritt hat Schmid (2002) eine Typologie erstellt, die sich auf die Risiken bei der Finanzierung des Lebensunterhaltes in Übergangsphasen bezieht. Er nennt in dieser Typologie jeweils den Bereich, in dem das Einkommensrisiko für die Betroffenen bei der Erwirtschaftung ihres Lebensunterhaltes angesiedelt ist, und welche erforderlichen oder bereits üblichen einkommensrelevanten Elemente zu tragen kommen.

1. *Erwerbsvermögen (bzw. Beschäftigungsfähigkeit)*: Bei Übergängen zwischen Bildung und Beruf stellt sich die Frage, ob das Erwerbsvermögen ((berufliche) Kenntnisse und Fähigkeiten) aufrecht erhalten und verbessert werden können.
2. *Einkommenssicherheit*: Damit ist die Garantie eines kontinuierlichen, ausreichenden Einkommens gemeint, das zwischen Übergängen von Vollzeit –

²² Vgl. ebenda, 236f.

und Teilzeitbeschäftigung (bzw. Kurzarbeit) oder zwischen unselbständiger und selbständiger Beschäftigung erforderlich ist.

3. *Einkommensunterstützung*: Sie ist bei Übergängen zwischen Familienarbeit und Beruf nötig, also in Phasen des Erwerbslebens, in denen die Erwerbstätigkeit wegen sozialer Verpflichtungen wie Kindererziehung und Pflege kranker oder alter Menschen eingeschränkt ist.
4. *Lohnersatzleistung*: Bei Übergängen zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit stellt in den meisten europäisch Industrieländern die Solidargemeinschaft eine Lohnersatzleistung für bestimmte Beschäftigtengruppen zur Verfügung. Beispielsweise bestimmen der Zugang zu einer Lohnersatzleistung ihre Höhe und Dauer und die sonstigen damit verbundenen Rechte, Pflichten sowie Dienstleistungsangebote, Art und Ausmaß des existentiellen Risikos (Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe, Maßnahmenqualität etc.).
5. *Einkommensersatz*: Bei Übergängen zwischen Erwerbsunfähigkeit (Invalidität) und Beschäftigung oder bei Übergängen zwischen Beschäftigung und Pension; also in Phasen des Erwerbslebens, in denen die Erwerbsfähigkeit wegen Krankheit oder Behinderung teilweise oder ganz eingeschränkt ist.

Schmid (2002) kategorisiert und verbindet Risikoursachen und die entsprechenden einkommensrelevanten Elemente miteinander. Er weist damit gleichzeitig auf Einflussbereiche hin, die für die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Steuerung bedeutsam sind.

Tabelle 4: Übergangsrisiken und einkommensrelevantes Element

Übergangsrisiken	Einkommensrelevantes Element
Die Qualifikation betreffende Risiken	Erwerbsvermögen
Arbeitsmarktnachfrage, Arbeitszeitveränderungen, Positionswechsel zwischen Selbständigkeit und Unselbständigkeit	Einkommenssicherheit
Positionswechsel von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit	Lohnersatz
Persönliche oder familiäre Erfordernisse	Einkommensunterstützung
Krankheit bzw. Leistungsminderung	Einkommensersatz

3.6. ÜBERGANGSARBEITSMÄRKTE

Als Schlussfolgerung aus den durch die Informations- und Kommunikationsgesellschaft verursachten arbeitsmarktbezogenen Risiken schlägt Schmid (2002) vor, institutionelle Arrangements als Risikomanagementinstrument einzurichten. Sie sollen die Arbeitsmarktübergänge auf Dauer anlegen, sie regeln und begünstigen (vgl. ebenda, 219). Damit soll auf institutionellem Wege mit den risikobehafteten Übergangssituationen am Arbeitsmarkt gezielt, effizient und effektiv umgegangen werden. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf dem Erhalt jener Ressourcen (Qualifikationen, Gesundheit, Einkommen, etc.), die für aktuelle und künftige Beschäftigungen erforderlich sind. In Übergangsphasen sollen sie in der Weise wirken, dass ein Wechsel zwischen verschiedenen Positionen am Arbeitsmarkt „riskiert“ werden kann.

„Übergangsmärkte müssen institutionalisiert werden, die kritische Übergänge während des individuellen Erwerbsverlaufs so abfedern, dass sie die Beschäftigungsfähigkeit aufrechterhalten und den Sprung in neue Beschäftigungsverhältnisse ermöglichen. Solche Übergangsmärkte sind moderne Institutionen des Risikomanagements, die es ermöglichen, den Wechsel zwischen oder die Kombination von unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen zu riskieren.“ (ebenda, 18f).

Gleichzeitig sieht Schmid (2002) in den Übergangsmärkten die Möglichkeit enthalten, die Erwerbsarbeit mit den sich wandelnden individuellen Präferenzen, Bedürfnissen und Herausforderungen der Lebenswelt in Einklang zu bringen (vgl. ebenda, 18). Übergangsmärkte sind daher nicht nur Instrumente zur Risikoabfederung, sondern sie sollen als gesellschaftliche Innovation auch in Richtung einer ausgeglicheneren „Work-Life-Balance“ und Chancengleichheit wirken.

„Die Übergänge zwischen verschiedenen Formen produktiver Tätigkeit müssen deshalb institutionell so organisiert und abgesichert werden, dass die zunehmende Flexibilität auf Arbeitsmärkten nicht zu dauerhaftem Ausschluss neuer und großer Minderheiten führt. Damit dies gelingt, sind die Schnittstellen neu zu konfigurieren“ (ebenda, 18).

In einer zwischenzeitlichen Zusammenfassung lässt sich sagen, dass die Theorie der Übergangsmärkte nach Schmid (2002) von einem gesamtgesellschaftlichen Fokus ausgeht, der beabsichtigt, die gesellschaftlichen Systeme im Sinne einer Abfederung der Übergänge am Arbeitsmarkt zu koordinieren und daran auszurichten. Zusätzlich

beinhalten Übergangsmärkte als institutionelle Risikomanagementinstrumente auch die Möglichkeit, günstig auf eine Verbindung der Lebensereignisse mit der Erwerbsarbeit einzuwirken. Und sie fördern die Chancengleichheit beispielsweise zwischen Frauen und Männern.

Die Perspektive der Übergangsmärkte kann ebenso für die Untersuchung oder Analyse einzelner Szenarien von Übergängen herangezogen werden, da die Existenzsicherung und das Beibehalten von „integrative transitions“ für jeden Arbeitsmarktübergang zentral sind. Das Übergangsmarkt-Konzept von Schmid (2002) erlaubt daher eine Analyse der Übergänge entlang der für jede/n ArbeitsmarktteilnehmerIn neuralgischen Punkte.

Über die konkrete Chancenzuteilung am Arbeitsmarkt, d.h. mit welchem Risiko ein Arbeitsmarktübergang verbunden ist um zu einer „exclusionary transition“ zu führen, hat das Übergangsmarkt-Konzept weniger Aussagekraft. Es ist jedoch in der Lage festzustellen, ob bei den dynamischen Übergängen am Arbeitsmarkt eine ausreichende Existenzsicherung und eine potenzielle Aufwärtsmobilität für bestimmte Gruppen oder Individuen enthalten sind.²³

3.7. VON DER ARBEITSLOSEN- ZUR BESCHÄFTIGUNGSVERSICHERUNG

Die Arbeitslosenversicherung sichert charakteristischerweise nur das Risiko des vollständigen Einkommensverlustes bei Arbeitslosigkeit über eine befristete Zeit ab. Schmid (2008) ist der Auffassung, dass zwar die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Milderung und zur Behandlung des Risikos beiträgt. Sie entspricht allerdings „bei weitem nicht mehr den Anforderungen der gewachsenen Risikovielfalt. Erwerbsverhältnisse und Erwerbspräferenzen werden aus verschiedenen Gründen immer vielfältiger. Vor allem atypische Beschäftigungsverhältnisse enthalten zunehmend Risiken, die durch das

²³ Schmid (2002) hat die Abstiegskarrieren von Frauen exemplarisch angeführt. Frauen nehmen allerdings in ganz unterschiedlichen Gruppen am Arbeitsmarkt teil. Das Spektrum an Beschäftigungen von Frauen reicht von hoch qualifizierten bis zu gering qualifizierten Tätigkeiten und variiert in zeitlichem Umfang, Vertragsart, Entlohnung, Verantwortungsbereich etc. Dem entsprechend unterschiedlich kann das Spektrum an Positionen etc. ausfallen, dass sie in diesen Tätigkeiten einnehmen (vgl. auch Cyba 2000). In diesem Zusammenhang wäre interessant, Arbeitsmarktübergänge empirisch zu untersuchen. Welche Art Übergänge treffen bestimmte Gruppen (Frauengruppen und andere Gruppen des Arbeitsmarktes)? Wie entwickeln sich in verschiedenen Gruppen die Chancen, einer „exclusionary transition“ zu entgehen? Wie sieht die Chancenentwicklung beispielsweise bei einem Wechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung oder generell bei Beschäftigungswechsel aus? Wie bei anderen Übergangsarten?

gegenwärtige System der Arbeitslosenversicherung nicht ausreichend abgesichert sind“ (vgl. Schmid 2008, 50).

Für ihn ist die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte ein geeigneter Ansatz, solche lebenslauforientierte Beschäftigungsrisiken abzusichern (vgl. ebenda). Von seiner gesamtgesellschaftlichen Perspektive ausgehend, schlägt Schmid (2002, 2008) eine soziale Risikopolitik vor. Allerdings können Individuen, Betriebe oder Sozialpartner – einige der relevanten Arbeitsmarktakteure - nur dann mehr Risiken am Arbeitsmarkt übernehmen, wenn sie auch mit ausreichenden (neuen) Sicherheiten ausgestattet und zu mehr Eigenverantwortung befähigt werden (vgl. Schmid 2008, ebenda). Nach Schmid (2008) bedarf es dazu aber „geeigneter Rahmendbedingungen, beschäftigungsfreundlicher Anreize und neuer sozialer Rechte, die über Beschäftigung im engeren Sinne hinausgehen und andere produktive Tätigkeitsformen einschließen (vgl. ebenda; siehe auch Hildebrandt 2003, 2004). Obwohl die soziale Risikopolitik von Übergangsarbeitsmärkten auf die Vereinbarkeit von Flexibilität und Sicherheit bei der Bewältigung kritischer Ereignisse im Lebenslauf abzielt, geht dieser Ansatz weit über jenen der so genannten „Flexicurity“ (vgl. auch Europäische Kommission Juli 2008, Europäischer Rat 22. Juli 2003 und 12. Juli 2005) hinaus.

„Der Ansatz geht jedoch über die oft gedankenlose und politisch für viele Zwecke instrumentalisierbare Rede von einer Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit („Flexicurity“) weit hinaus und versucht, der Verknüpfung von Flexibilität und Sicherheit eine theoretische und normativ haltbare Grundlage zu geben“ (ebenda, 51).

Schmids (2008) Konzeption sieht nicht nur vor Einkommensrisiken bei Arbeitslosigkeit abzusichern, sondern auch Einkommens- und Erwerbsrisiken bei riskanten Übergängen zwischen verschiedenen Arbeits- und Beschäftigungsformen. Diese sollen durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik unterstützt werden. Dabei sollen Übergangsarbeitsmärkte „zur Risikoübernahme stimulieren, in dem sie Gelegenheitsstrukturen schaffen, um den Risiken vorzubeugen (z.B. Weiterbildung), sie zu mildern (z.B. Entgeltsicherung oder Lohnergänzung) oder mit ihnen erfolgreich umzugehen (z.B. mit Hilfe effektiver Beratungs- und Vermittlungsleistungen oder Transferagenturen)“ (vgl. ebenda). Die Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik wird damit umfangreicher und beinhaltet auch, Schnittstellen beschäftigungsfreundlich zu aktivieren (vgl. ebenda). Damit sind Lohnpolitik, Bildungspolitik („lebensbegleitendes Lernen“), Familienpolitik (beschäftigungsfreundliche Infrastrukturen), Pensionspolitik (flexible

Anwartschaften und Anreize zum ‚aktiven Altern‘) etc. involviert (vgl. ebenda).

„Auf diese Weise wird die Arbeitslosenversicherung de facto zu einer Beschäftigungsversicherung, die nicht nur Arbeitslosigkeit, sondern auch unstete und riskante Beschäftigungsverhältnisse über den Lebenslauf absichert“ (ebenda).

Das Management von Übergangsrisiken im Lebenslauf, wie Schmid (2002, 2008) sie formuliert hat, beinhaltet eine neue Verantwortungsteilung zwischen Individuen, Betrieben und dem Staat. Um die komplexer werdenden Risiken erfolgreich zu bearbeiten, braucht das eine „verbesserte Koordination zielgerichteter Handlungen einer Vielzahl von Akteuren/Akteurinnen“ (vgl. Schmid 2008, 50). Er räumt aber auch ein, dass nicht alle Parameter dabei kontrolliert werden können. Deshalb ist der Ausgang solcher Koordination häufig ungewiss. Es tauchen im Zuge dessen neue Probleme auf und „die ursprünglich erzielten Abmachungen müssen neu verhandelt werden“ (vgl. ebenda). Beim sozialen Risikomanagement muss daher mit Ungewissheiten oder schwer kalkulierbaren Risiken umgegangen werden, ohne dass dabei die gesteckten Ziele aus den Augen verloren werden (vgl. ebenda). Der Staat tritt nach Schmid (2008) Vorstellungen in diesem Prozess als Gewährleister und Kooperationspartner auf (vgl. ebenda). Eine ebenso zentrale Rolle nimmt der soziale Dialog ein.

3.8. ÜBERGANGSARBEITSMÄRKTE IN ÖSTERREICH

Grundsätzlich überspannt die Theorie der Übergangsmärkte viele Themenbereiche, die Gegenstand einer vertiefenden Untersuchung sein könnten: Sie umfasst zum Beispiel die strukturellen Arbeitsmarktveränderungen, soziales Risikomanagement, die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, die Systemkoordination zwischen der Wirtschaft bzw. dem Beschäftigungssystem und dem Arbeitsmarktpolitiksystem, die Theorie der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik u.a.m.

Die vorliegende Untersuchung hat sich zur Aufgabe gestellt, erste Einschätzungen über die Relevanz der Theorie der Übergangsmärkte für österreichische Übergangssituationen am Arbeitsmarkt zu erlangen. Deshalb liegt in diesem Kapitel das Augenmerk auf Übergangssituationen wie wir sie am Arbeitsmarkt in Österreich mit ihren Problemen und institutionellen Bedingungen antreffen können. Damit wird gleichzeitig der Versuch unternommen, die Theorie der Übergangsmärkte in einen österreichischen Kontext zu bringen.

Methodisch wurde im Sinne einer Exploration vorgegangen und mittels Interviews²⁴ vier Experten befragt, die auf ganz unterschiedlichen Gebieten des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik tätig sind. Entsprechend der Breite der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte, aber auch in Verbindung mit der Erhebungsphase im Forschungsprozess (Exploration), war die Themenstellung für die Interviewleitfäden weiter aufgefächert. Da es zwischen den beruflichen Aufgabengebieten der Gesprächspartner Überschneidungen gibt, konnten jeweils jedem Gesprächspartner die Fragen zu den hauptsächlichsten Problemen des österreichischen Arbeitsmarktes, zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und einigen ausgewählten Instrumenten gestellt werden. Zur Einschätzung der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte konnten auf Grund des beruflichen Kontextes drei der vier Gesprächspartner eingehender befragt werden. Darüber hinaus wurden auf das Berufsfeld jedes Gesprächspartners bezogene spezifische Fragen gestellt wie beispielsweise nach der Zielerstellung und Steuerung in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, der Praxis der Arbeitsvermittlung im Arbeitsmarktservice Wien und der wissenschaftlichen Einschätzung von Übergangssituationen unter der Perspektive von Schmid.

Wichtig für die Auswahl der Interviewpartner²⁵ war, Gesprächspartner auf verschiedenen operativen Gebieten des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik zu befragen, um das Thema von verschiedenen Funktionsbereichen her zu beleuchten. Die Interviewpartner sind in folgenden beruflichen Funktionen mit dem österreichischen Arbeitsmarkt verbunden (die Auflistung folgt der Chronologie der Durchführung der Interviews).

Martin Kainz: Hr. Kainz ist Leiter einer Regionalen Geschäftsstelle des Arbeitsmarktservice in Wien. Er leitet und koordiniert die praktische Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik in der Arbeitsvermittlung im Rahmen einer regionalen Geschäftsstelle des Arbeitsmarktservice. In seiner Funktion ist ein direkter Bezug zur praktischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik, den Problemlagen im Vermittlungsprozess und den Maßnahmen und Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik gegeben.

Mag. Dr. Marius Wilk: Hr. Wilk ist Leiter des Vorstandsbüros der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Österreich. Seine Funktion ist im Bereich der Politikgestaltung und –umsetzung und der Steuerung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik angesiedelt.

²⁴ Interviewtranskripte siehe Anhang.

²⁵ An dieser Stelle sei nochmals herzlich den Gesprächspartnern gedankt, die sich ausführlich und geduldig den vielen Fragen und ihrer Beantwortung zur Verfügung gestellt haben.

Mag. Dr. Helmut Mahringer: Hr. Mahringer ist Forschungskordinator und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) mit den Forschungsschwerpunkten Arbeitsmarkt, Einkommen und soziale Sicherheit. Er untersucht die Gründe und strukturellen Entwicklungen von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, die Entwicklung der Nachfrage nach Berufen und Qualifikationen sowie des Qualifikationsangebotes, die Instrumente der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik und den Strukturwandel mit seinen Anpassungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt.

Josef Wallner: Hr. Wallner ist Mitglied des Verwaltungsrats des Arbeitsmarktservice Österreich. Der Verwaltungsrat ist das oberste strategische Leitungsorgan. Hier sind die so genannten EigentümerInnen dieser ausgegliederten Körperschaft öffentlichen Rechts vertreten, nämlich:

- eine Regierungskurie - durch repräsentierte VertreterInnen des Wirtschaftsministeriums und des Finanzministeriums;
- eine ArbeitnehmerInnenkurie - VertreterInnen der Gewerkschaft und der Bundesarbeitskammer; und
- eine ArbeitgeberInnenkurie mit VertreterInnen der Industriellenvereinigung und Wirtschaftskammer.

Die Sozialpartnerorganisationen sind deshalb EigentümerInnen, weil sie die BeitragszahlerInnen, also die Financiers des Arbeitsmarktservices, repräsentieren. Die Regierung repräsentiert die politische Hauptverantwortlichkeit und die SteuerzahlerInnen. Hr. Wallners Rolle stellt jene eines Entsandten von der Seite der Bundesarbeiterkammer in dieses Gremium dar. Der Verwaltungsrat legt wesentliche Entscheidungen wie Budgetzuteilung, Budgetverteilung und Zieldefinitionen u.a. fest und gibt allgemeine Vorgaben an den Vorstand [des Arbeitsmarktservice Österreich, Anm.d.A.] (vgl. Wallner 6.10.2008, 1).

Die anschließenden Beispiele für Übergangsarbeitsmärkte in Österreich folgen jenen Übergangssituationen, die von den Interviewpartnern aufgegriffen wurden. Sie betreffen den Übergang von der schulischen Ausbildung in den Arbeitsmarkt, die Situation Älterer am Arbeitsmarkt, den Übergang aus Familienarbeitsphasen in die Erwerbstätigkeit, die Weiterbildung während der Berufstätigkeit („Lebensbegleitendes Lernen“) und die Arbeitsmarktprobleme von Personen mit Migrationshintergrund.

Zu ihrer Analyse wurden die Beispiele entlang folgender Fragestellungen untersucht:

- Wurden die Beispiele als Übergangsarbeitsmärkte thematisiert?
- Welche darauf einwirkenden Faktoren wurden angeführt?
- Wurden relevante Facetten des angeführten Übergangsarbeitsmarktes nicht angesprochen?
- Mit welchen Systemschnittstellen werden die angesprochenen Beispiele verbunden?

Primär wird das Ziel verfolgt einen Problemaufriss hinsichtlich österreichischer Übergangsarbeitsmärkte zu skizzieren. Zu diesem Unterfangen gehört ebenso der Bereich der Systemkoordination, die in der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte eine zentrale Bedeutung hat (vgl. Schmid 2002, 17f, 381ff, 439). Die von den Interviewpartnern angesprochenen Systemschnittstellen beziehen sich im Wesentlichen auf jene zwischen den Systemen der sozialen Sicherung, dem Bildungssystem, dem Schulsystem etc. Sie werden in zusammengefasster Form festgehalten. Der mit den Übergängen verbundene umfassende Kontext wird mittels ausgewählter Literatur ergänzt.

Wie sich anhand der Beispiele zeigt, bieten sie reichlich Anhaltspunkte eingehender nach den Ursachen der angesprochenen Probleme, der institutionellen Absicherung, dem Zusammenspiel der unterschiedlichen Systeme etc. zu fragen und sich vertiefend damit auseinanderzusetzen. Eine dieser weiterführenden Fragen könnte nach dem Ausmaß der von Schmid (2002) als erforderlich erklärten „Brückenfunktion“ von Übergangsarbeitsmärkten gestellt werden. Sie zielt auf eine Bewertung der Organisation der Übergänge ab, ob sie ausreichend, institutionell abgesichert und arbeitsmarktpolitisch und gesellschaftlich unterstützt sind und zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit nachhaltig beitragen. Dieser Fragestellung wird partiell im 4. Kapitel am Beispiel der Praxis im Arbeitsvermittlungsprozess nachgegangen.

3.8.1. Übergang: Erstausbildung - Arbeitsmarkt

Ein auch von Schmid (2002) für Deutschland formulierter („klassischer“) Übergangsarbeitsmarkt ist jener zwischen Erstausbildung und Arbeitsmarkt (vgl. 240f). Der wissenschaftliche Experte des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts charakterisierte diesen Übergangsarbeitsmarkt für Österreich mit folgenden Worten:

„Um auch auf diese Übergangsarbeitsmarkt-Geschichte zu kommen: Es ist in vielen Ländern schwierig diesen Transfer aus der Ausbildung in den Arbeitsmarkt friktionsfrei zu gestalten. In Österreich hat das duale Ausbildungssystem dazu

geführt, dass das vergleichsweise leicht geht, dass wir relativ geringe Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen hatten. Aber diese Funktionsfähigkeit dieser "school to work transition" hat auch im dualen Ausbildungssystem abgenommen und führt zu wachsenden Problemen dort. Und wir sehen auch, dass jetzt im Konjunkturaufschwung die Problemlage zwar zurückgeht, aber nicht verschwindet und deutlich immer noch stärker bleibt als in den Gruppen im Haupterwerbsalter.“ (Mahringer 5.3.2008, 1).

In diesem Beispiel wird der Übergangsarbeitsmarkt von der (Erst-)Ausbildung (Pflichtschulabschluss) in den Arbeitsmarkt (Erwerbstätigkeit) über das Lehrlingsausbildungssystem (duales Ausbildungssystem) thematisiert.

Auf Grund der Darstellung ist zu vermuten, dass das Problem, eine Lehrstelle zu finden, auch schon in früheren Jahren aufgetreten ist, aber mit einer verbesserten wirtschaftlichen Entwicklung wieder ausreichend Lehrstellen zur Verfügung standen. Durch eine fehlende wirtschaftliche Nachfrage wurden vorübergehend in manchen Lehrberufen weniger Lehrlinge ausgebildet. Bei entsprechend besserer Wirtschaftslage konnten PflichtschulabgängerInnen in der Regel wieder ausreichend Lehrstellen für die berufliche Ausbildung finden. Zur zeitlichen Einordnung und den Ursachen dieses Problems erklärt der Leiter des Vorstandsbüros des Arbeitsmarktservice Österreich folgendes:

„Vor 20 Jahren haben wir kein Problem mit den Lehrstellensuchenden gehabt. Das ist nicht nur eine wirtschaftliche Entwicklung, sondern das ist stark eine Mischung aus Strukturveränderungen in der Wirtschaft plus demografischer Entwicklung. Daraus ist halt entstanden, dass - man kann mittlerweile leider sagen - sehr viele Personen keine Lehrstelle mehr finden“ (Wilk 27.2.2008, 1).

Als Indikator für die Abnahme der „Brückenfunktion“ des dualen Ausbildungssystems führt Mahringer (5.3.2008) an, dass auch bei günstiger Wirtschaftslage die Zahl der Lehrstellensuchenden nicht ausreichend zurückgeht, wie das bei Arbeitssuchenden im Haupterwerbsalter der Fall ist. Das damit verbundene zentrale Problem ist daher als „strukturelles“ Arbeitsmarktproblem zu bezeichnen²⁶. Offensichtlich hat sich die Situation nicht nur in Österreich sondern auch in anderen Ländern verändert, in denen diese Form

²⁶ 2007 gab es im Durchschnitt 5.689 Jugendliche, die beim Arbeitsmarktservice als lehrstellensuchend gemeldet gewesen sind (vgl. AMSÖ 2008a, 8). Dem stand ein Lehrstellenangebot von 3.546 Lehrstellen gegenüber. Das bedeutete, dass das Volumen der Lehrstellensuchenden 1,6-mal so groß wie das Lehrstellenangebot war.

des Einstiegs in die Erwerbstätigkeit ebenfalls nicht mehr automatisch funktioniert. Der Übergangsarbeitsmarkt verliert zunehmend, unabhängig vom Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung, an „Brückenfunktion“.

Bei diesem Übergangsarbeitsmarkt steht generell der Übergang nach der Erfüllung der Schulpflicht (bzw. dem Ende der Erstausbildung) in die Erwerbstätigkeit im Zentrum. So man eine Lehrstelle findet, hat man zumindest den ersten Einstieg in den Arbeitsmarkt geschafft. Das Spezifikum der Lehrlingsausbildung ist die in die berufliche Erwerbssituation integrierte Ausbildung. Das bedeutet, dass die Ausbildung nicht nur eine unmittelbare Nähe zur beruflichen Praxis hat und in einen Betriebsablauf eingebettet ist, sondern mit einer Teilnahme am Arbeitsmarkt verbunden ist.

Jugendliche bzw. junge Erwachsenen, die weiterführende höhere Schulen besuchen bzw. ein Hochschulstudium absolvieren und dadurch mit einer verlängerten Erstausbildung einen Übergang in die Berufstätigkeit versuchen, können nicht mehr automatisch mit einem Einstieg in jene Berufstätigkeit rechnen, die ihrer Ausbildung entsprechen würde.

Jugendliche die ihre (höhere) schulische bzw. universitäre Erstausbildung abgebrochen haben, sehen ebenfalls einem nicht „standardisierten“ Einstieg in das Berufsleben entgegen.

Im Unterschied zur Lehre, ist diese Art der Übergänge von der (auch abgebrochenen) (höheren) schulischen bzw. universitären (Erst-)Ausbildung in den Arbeitsmarkt grundsätzlich ohne institutionalisierte Einbettung.

In einer repräsentativen Befragung unter deutschen BerufseinsteigerInnen mit abgeschlossener Berufsausbildung im Alter zwischen 18 und 34 Jahren konnten Fuchs und Ebert (2008) verschiedene Stationen identifizieren, die von den BerufseinsteigerInnen durchlaufen wurden. Die Auswahl reichte von Praktika, Leiharbeitsverhältnissen, befristeten Beschäftigungsverhältnissen, Teilzeitarbeit, freiberuflicher Arbeit, Phasen der Arbeitslosigkeit bis hin zu Normalarbeitsverhältnissen (Fuchs/Ebert 2008, 19ff). Das bedeutet, dass man auch als BerufseinsteigerIn mit abgeschlossener Berufsausbildung nicht mit einem nahtlosen Übergang in die berufliche Tätigkeit rechnen kann, weder hinsichtlich stabiler Vertragsverhältnisse, Entlohnung und Arbeitszeitausmaß, noch hinsichtlich einer berufsspezifischen Beschäftigung

Fuchs und Ebert (2008) untersuchten auch die Frage nach gruppenspezifischen Berufseinstiegen: Gelingt der Berufseinstieg verschiedener Gruppen besser? Finden junge Frauen oder Männer rascher eine stabile Beschäftigung? Gelingt der Berufseinstieg mit abgeschlossener Berufsausbildung besser oder welche Rolle spielt heute der abgeschlossene Beruf grundsätzlich für den Einstieg in das Erwerbsleben (vgl. ebenda)?

Die strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes, die den beruflichen Einstieg auf den Arbeitsmarkt prägen (können), sind vielfältige. Im Sinne der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte stellt sich die Frage, ob im Zusammenhang mit den mannigfaltigen „Stationen“ die für einen Berufseinstieg durchlaufen werden (müssen), auch von Strukturen gesprochen werden kann, die in Richtung eines Übergangsarbeitsmarktes zu verstehen sind (vgl. Schmid 2002, 233f). Um sich einer derartigen Bewertung anzunähern, müsste man den Fragen nachgehen, ob die mit der Bewältigung dieses kritischen Überganges verbundene Gefahr der sozialen Ausschließung ausreichend sichtbar ist und ihr entsprechend entgegen gewirkt wird? Werden Ansatzpunkte aufgezeigt, wie dieser krisenhafte Übergang erfolgreich bewältigt werden kann? Ist ein Wechseln in die verschiedenen Formen produktiver Tätigkeit sozial abgesichert (Familienarbeit, Aus- und Weiterbildungstätigkeit, etc.)? Wie wirken die mit diesem Abschnitt des Erwerbsverlaufs verbundenen Institutionen in diese Richtung zusammen? Wirken gesetzliche und kollektivvertragliche Absicherungen im Sinne eines Übergangsarbeitsmarktes? Kann die damit verbundene Wirkung zur Reduktion der Arbeitslosigkeit beitragen?

Die Situation der Schnittstellenproblematik in diesem Übergangsarbeitsmarkt („Erstausbildung – Erwerbstätigkeit“) spricht der Wirtschaftswissenschaftler Hr. Mahringer (5.3.2008) in folgender Weise an:

„Im Allgemeinen ist es ja so, dass Probleme die auch in anderen Politikbereichen ihren Ursprung haben, sich typischerweise dann sehr stark in der Arbeitslosigkeit niederschlagen. Das gilt für die Jugendlichen, wo das Bildungssystem Schwächen hat. Das ist in der Erstausbildung, auch letztlich dann im Lehrlingsystem. (...) Dort gibt es Mängel und man sieht das unmittelbar an in den vergangenen Jahren deutlich gestiegenen Problemlagen, sage ich jetzt allgemein, bei Jugendlichen. Weil gerade bei den 15- bis 19-Jährigen ist das nicht hauptsächlich in der Arbeitslosenquote, in der traditionellen, sichtbar, sondern hauptsächlich bei den Lehrstellensuchenden, bei denen die in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind, also zum Teil in Ersatzschulungsangeboten die das Fehlen von Lehrstellen kompensieren sollen.“

Da haben wir massive Probleme, auf die zum Teil reagiert wird - meiner Meinung nach nicht immer optimal reagiert wurde in der Vergangenheit“ (Mahringer 5.3.2008, 2).

Im Rahmen des Übergangsarbeitsmarktes von der Erstausbildung in die Erwerbsarbeit treffen unterschiedliche gesellschaftliche Systeme zusammen: Ausgangspunkt sind primär das schulische, duale und universitäre Ausbildungssystem. Klappt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (z.B. Lehre etc.) nicht (sofort) und konnten auch sonst noch nicht die erforderlichen Beschäftigungszeiten von 26 Wochen im vergangenen Jahr für den Bezug von Arbeitslosengeld erreicht werden (z.B. Ferialarbeit), entfällt zumindest der Anspruch einer Versicherungsleistung aus dem System der Arbeitslosenversicherung. Zum Arbeitslosenversicherungssystem besteht für diese Gruppe Jugendlicher insofern ein koordiniertes Vorgehen, als es grundsätzlich unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit zur Teilnahme an Berufsausbildungen gibt. Kann man an einer Ausbildung teilnehmen, ist als finanzielle Unterstützung für die Dauer der Ausbildung eine Kursbeihilfe vorgesehen.

Die im Rahmen des Arbeitsmarktservice für Jugendliche angebotenen Ausbildungen können als Schnittstelle zum Bildungssystem bezeichnet werden. Das Arbeitslosenversicherungssystem ist grundsätzlich nicht mit den Kompetenzen des Bildungssystems ausgestattet. Das wird umso deutlicher, wenn Jugendliche mit einer abgebrochenen Erstausbildung sich auf die Suche nach einer Beschäftigung begeben. Der Leiter des Vorstandsbüros des Arbeitsmarktservice Österreich formulierte das folgendermaßen:

„Oder auch die Frage, wenn die Erstausbildung aus irgendwelchen Gründen abgebrochen wird oder auf einem bestimmten Level stehen bleibt und das nachzuholen, ist sicherlich ganz stark eine Frage der Bildungspolitik“ (Wilk 27.2.2008, 2).

Wie die Arbeitsmarktpolitik als System angesichts der steigenden Zahl der Lehrstellensuchenden koordinierend auf die Folgewirkungen zum Beispiel des Wirtschaftssystems reagiert, stellt Wilk (27.2.2008) an einer früheren Stelle kurz dar:

„Und aus dem heraus ist der Handlungsdruck entstanden, etwas zu tun. Und jetzt gibt es das große JASG-Programm [Jugendausbildungssicherungsgesetz²⁷, Anm.d.A.]. Von dem her ist das etwas, was permanent reflektiert wird: Wie

²⁷ Vgl. BGBl I 2002/158. Damit wurde ein Förderungsprogramm zur Sicherung ausreichender Berufsausbildungsmöglichkeiten (Jugendausbildungssicherungsgesetz) erlassen.

entwickelt sich einerseits die Wirtschaft, aber wie entwickelt sich auch der Arbeitsmarkt“ (Wilk 27.2.2008, 1).

Durch den Druck der steigenden Zahl der Lehrstellensuchenden wurde versucht zumindest innerhalb des Systems der Arbeitsmarktpolitik eine Lösung zu finden. Das bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, dass auch das Wirtschaftssystem bzw. sich die strukturellen Bedingungen im Rahmen der Unternehmen koordinierend zur Verringerung der Lehrstellensuchenden verhalten haben.

Wegen der nachlassenden „school to work transition“ des dualen Ausbildungssystems, wurde mit Hilfe des Jugendausbildungsgesetzes (JAGS) versucht, Lehrstellen in Ausbildungseinrichtungen bereit zu stellen, um dem Mangel an betrieblichen Lehrstellen entgegenzuwirken (vgl. KMU Forschung Austria 2006, 1). Damit verläuft der Übergang von der schulischen Erstausbildung in eine berufliche Erstausbildung ohne eine direkte Einbindung in den Arbeitsmarkt. Genau genommen müsste von einer „school to vocational training transition“ gesprochen werden, mit einem kleinen Zwischenstopp in der Arbeitslosigkeit. Folgt man der Terminologie von Schmid (2002), könnte dieser Übergang somit auch dem „klassischen“ Positionswechsel am Arbeitsmarkt zugeordnet werden von der Schule in die Arbeitslosigkeit und wieder zurück in den (Berufsausbildungs-)Bereich. Grundsätzlich wäre zu überprüfen, wie trennscharf die Kategorisierung von Schmid (2002) anhand der bestehenden Übergangskonstellationen durchgehalten werden kann oder ob man dabei auf neue Differenzierungen stoßen würde.

Beispielsweise spricht Hr. Wilk, der Leiter des Vorstandsbüros des Arbeitsmarktservice Österreich, die Problematik einer falsch gewählten Erstausbildung an und den Möglichkeiten, diese zu einem späteren Zeitpunkt wieder zu korrigieren:

„Sicherlich, was generell ein Problem am Arbeitsmarkt auch ist, ist inwiefern einmal - insbesondere im Erstausbildungssystem - erworbene Möglichkeiten an Partizipation nur sehr, sehr begrenzt korrigierbar sind und das zunehmend schwieriger wird. Das heißt, wo wir sicherlich in Österreich wenig oder ein gering entwickeltes System haben, ist so etwas wie "Zweite Chancen", wenn Leute - aus welchen Gründen auch immer - drauf kommen oder da nur begrenzt teilgenommen haben. Man kennt das: es gibt - das ist ein erheblicher Teil - Personen die auch eine Lehre abbrechen und dann vielleicht 5 oder 10 Jahre später drauf kommen, ohne die komme ich nicht viel weiter. Das geht über das ganze Feld, was an sich von den Rahmenbedingungen extrem schwierig ist.

Abendschulen, wenn man sich das einmal angeschaut hat: Über 5 Jahre jeden Tag am Abend 2 bis 4 Stunden in die Schule gehen, das hält kaum jemand durch. Das heißt, diese Möglichkeiten auch auf der individuellen Ebene, dass ich selber bessere Chancen am Arbeitsmarkt erwerbe, sind sicherlich begrenzt und mit begrenzter öffentlicher Unterstützung“ (Wilk 27.2.2008, 1).

Die Idee von der „zweiten Chance“ würde unter der Perspektive von Schmid (2002) dem Übergang von der Erwerbstätigkeit in die Aus- und Weiterbildung und wieder zurück in die Erwerbstätigkeit zugeordnet werden.

3.8.2. Übergang: Betriebliche Weiterbildung/Qualifizierung – Beschäftigung

Anschließend an den vorangegangenen Abschnitt, wird bei diesem Übergang überwiegend von bereits in gewissem Ausmaß am Arbeitsmarkt etablierten ArbeitnehmerInnen ausgegangen. Für Mahringer (5.3.2008) steht die Fähigkeit, einen Übergang am Arbeitsmarkt zu bewältigen, wesentlich mit der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung in Verbindung. Er knüpft damit auf den arbeitsmarktpolitischen Ansatz des „lebensbegleitenden“ bzw. „lebenslangen Lernens“ an. Einen wesentlichen Bereich stellt darin die Weiterbildung während eines Beschäftigungsverhältnisses dar, die betriebliche Weiterbildung. Den Hintergrund dazu bildet die Vorstellung, dass die unternehmerischen Entwicklungen gemeinsam mit den ArbeitnehmerInnen des Unternehmens vollzogen werden, anstelle Beschäftigungsverhältnisse zu beenden und entsprechend qualifizierte, neue Arbeitskräfte aufzunehmen.

„Wenn man in Richtung der Beschäftigungsdynamik die Fähigkeit Übergänge zu gestalten anschaut, haben wir sicher eine gewisse Schwäche im Bereich des Systems des lebenslangen Lernens. Wo man sieht, dass die Weiterbildung, die in aufrechter Beschäftigung gemacht wird, relativ gering im internationalen Vergleich ist - die betriebliche Weiterbildungssituation. Da haben wir keine besondere Tradition. Da sind die skandinavischen Länder zum Beispiel weit vorne“ (Mahringer 5.3.2008, 2).

Buxbaum/Ertl/Pointecker (2008) stellen in ihrer Untersuchung über erfolgreiche Strategien gegen Arbeitslosigkeit dazu fest, dass in „Dänemark und Schweden (...) die berufliche Weiterbildung von ArbeitnehmerInnen in den letzten Jahren bewusst forciert und als Instrument einer aktiven Strategie gegenüber den Herausforderungen der Globalisierung verstanden [wurde, Anm.d.A.]“ (vgl. ebenda, 27). Ebenso investierte „das

Vereinigtes Königreich (...) verstärkt in die Weiterbildung Beschäftigter und möchte bis 2010 mehr als 2 Millionen Erwachsene – vorwiegend mittlerer Qualifikation – in berufliche Weiterbildung bringen, um vor allem bei technischen und mittleren Qualifikationen das Know-how auszuweiten“ (vgl. ebenda).

Im europäischen Vergleich für das Jahr 2005 sieht sowohl der Anteil der Beschäftigten in betrieblicher Weiterbildung, als auch das Stundenausmaß, das die TeilnehmerInnen in betrieblichen Weiterbildungskursen verbringen, für Österreich eher bescheiden aus. Unter jenen Ländern, die in der Europäischen Union die drei ersten Positionen innehaben, findet sich Österreich nicht vertreten. Der Anteil der Beschäftigten in betrieblicher Weiterbildung ist beispielsweise in Schweden mit 46% deutlich höher als in Österreich mit 33%.

Tabelle 5: Betriebliche Weiterbildung im europäischen Vergleich.

Länder	*) Anteil Beschäftigte (in %) in betrieblicher Weiterbildung 2005			Länder	**) Stunden in betrieblichen Weiterbildungskursen pro TeilnehmerIn 2005		
	Gesamt	Männer	Frauen		Gesamt	Männer	Frauen
I) Tschechische Republik	59	63	52	a) Ungarn	37	39	34
II) Luxemburg	49	48	51	b) Niederlande	36	37	33
III) Schweden	46	47	45	c) Malta	35	36	35
Z) Lettland	11	9	12	x) Vereinigtes Königreich	20	19	21
Schweden	46	47	45	Niederlande	36	37	33
Dänemark	35	32	39	Schweden	34	34	32
Niederlande	34	36	31	Dänemark	30	30	30
Österreich	33	36	30	Deutschland	30	30	28
Vereinigtes Königreich	33	32	34	Österreich	27	28	25
Deutschland	30	32	27	Vereinigtes Königreich	20	19	21
EU-27	k.A.	k.A.	k.A.	EU-27	k.A.	k.A.	k.A.
EU-25	k.A.	k.A.	k.A.	EU-25	k.A.	k.A.	k.A.
EU-15	k.A.	k.A.	k.A.	EU-15	k.A.	k.A.	k.A.

Legende:

*) Quelle: Eurostat 2008, 3rd Continuing Vocational Training Survey (CVTS3) mit dem Referenzjahr 2005, in: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/edtr/trng/trng_cvts3/trng_3part&language=de&product=EU_MASTER_education_training&root=EU_MASTER_education_training&scrollto=257, 16.1.2008.

Aktualisierung: Alle 5 - 6 Jahre.

Anmerkung: Im "Continuing Vocational Training Survey 3" (CVTS3) wurden die Daten des Referenzjahres 2005 der EU-27 und Norwegens erhoben. Eigene Zusammenstellung.

- I) höchster prozentualer Anteil der 23 untersuchten Länder;
- II) zweithöchster prozentualer Anteil der 23 untersuchten Länder;
- III) dritthöchster prozentualer Anteil der 23 untersuchten Länder;
- Z) niedrigster prozentualer Anteil der 23 untersuchten Länder.

**) Quelle: Eurostat 2008, in: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL, 21.1.2008.

Aktualisierung: Alle 5 - 6 Jahre.

Anmerkung: Im "Continuing Vocational Training Survey 3" (CVTS3) wurden die Daten des Referenzjahres 2005 der EU-27 und Norwegens erhoben. Eigene Zusammenstellung.

- a) höchste Stundenanzahl der 22 untersuchten Länder;
- b) zweithöchste Stundenanzahl der 22 untersuchten Länder;
- c) dritthöchste Stundenanzahl der 22 untersuchten Länder;
- x) niedrigste Stundenanzahl der 22 untersuchten Länder.

Buxbaum/Ertl/Pointecker (2008) kommen zu dem Ergebnis, dass Unternehmen in Österreich überwiegend ihren bereits gut ausgebildeten ArbeitnehmerInnen Weiterbildung anbieten, und ältere oder gering qualifizierte Beschäftigte in den meisten Fällen von diesen Möglichkeiten ausgeschlossen bleiben. (vgl. ebenda).

Im europäischen Durchschnitt wenden Unternehmen rund 2,3% der Arbeitskosten für betriebliche Weiterbildung auf, in Österreich sind es im Vergleich lediglich 1,3% (vgl. ebenda). Dieser Umstand liegt auch darin begründet, dass Unternehmen in allen Vergleichsländern, außer Großbritannien, den Beschäftigten mehr Stunden für Weiterbildung während der Arbeitszeit zur Verfügung stellen als in Österreich (vgl. ebenda).

Die Auswirkungen der fehlenden Weiterbildungstradition in Österreich sieht Mahringer (5.3.2008) auch in einem Mangel an Angeboten auf diesem Gebiet. Der Hintergrund könnten die vorherrschenden betrieblichen Strukturen darstellen:

„Da gibt es wenig Tradition, wenig auch etablierte Angebote. Das hängt vielleicht mit der kleinbetrieblichen Struktur Österreichs zusammen, dass kleine Betriebe weniger weiterbildungsaktiv sind. Aber auch die Großbetriebe sind weniger weiterbildungsaktiv als in anderen Ländern.“ (Mahringer 5.3.2008, 2).

Als Übergangsarbeitsmarkt in Österreich ist der Übergang zwischen betrieblicher Qualifizierung und Arbeitsmarkt kaum ausgestaltet. Angesichts seiner überragenden Bedeutung für die Anpassung an die strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt ist hierin ein nicht zu unterschätzendes Verbesserungspotential zu sehen.

„Dieser Wechsel zwischen Phasen der Weiterbildung bzw. der Integration von Weiterbildung in die typischen Erwerbsverläufe ist eigentlich weniger ausgestaltet

als in anderen Ländern. Und das ist natürlich auch ein Handicap in dem Bereich“ (Mahringer 5.3.2008, 2).

Mahringer (5.3.2008) sieht auch einen direkten Zusammenhang zu einem langen Verbleib in der Erwerbstätigkeit, neben gesundheitlichen Aspekten:

„Das ist auch für den längeren Verbleib im Erwerbsleben wichtig. Das ist nicht der einzige Faktor. Gesundheitsprobleme sind ein wesentlich wichtigerer Faktor für den Verbleib im Erwerbssystem im höheren Erwerbsalter. Aber das ist sicher auch ein wichtiger Faktor dabei“ (Mahringer 5.3.2008, 2).

Zu einer generell sehr ähnlichen Schlussfolgerung gelangen ebenso Buxbaum/Ertl/Pointecker (2008) und verweisen zu dem auch auf die damit verbundene Einkommensentwicklung der ArbeitnehmerInnen.

„Weiterbildung erhöht hingegen die Produktivität und die Anpassungsfähigkeit an den Strukturwandel und wirkt positiv auf die Einkommen der Beschäftigten. Darüber hinaus sind verstärkte Investitionen in Weiterbildung auch angesichts des steigenden Durchschnittsalters der Beschäftigten unablässig“ (ebenda, 27).

Auf Grund der demografischen Entwicklung wird mittelfristig die Zahl an Schul- und UniversitätsabsolventInnen sinken, so dass Unternehmen in den nächsten Jahren neue Qualifikationen weniger leicht durch die Aufnahme jüngerer ArbeitnehmerInnen erwerben können (vgl. ebenda). Auch aus diesem Grund stellt die Weiterbildung von Belegschaften eine bedeutende Maßnahme im Sinne eines Übergangsarbeitsmarktes dar.

3.8.3. Übergänge im fortgeschrittenen Erwerbsalter

Der Leiter des Vorstandsbüros des Arbeitsmarktservice Österreich umreißt eine Problematik mit der ältere ArbeitnehmerInnen konfrontiert sein können und macht darüber hinaus einen Vorschlag für einen neuen Übergangsarbeitsmarkt in Österreich.

„Und klassischer Weise das Problem jetzt bei Älteren spielt ganz stark in die Gesundheitspolitik rein oder in die systematische Gesundheitsvorsorge oder - was eh möglicherweise ein spannendes Thema wäre, gerade für diese Übergänge, die der Schmid hat - im Alter dieser Übergang zwischen Vollerwerbstätigkeit bis in die Pension. Gibt es da nicht fließende Modelle? Oder wie kann man bestimmte Dinge auch abfedern? Was ja unter anderem auch eines seiner [Schmids, Anm.d.A.] Spezialthemen ist. Da könnte man viel, viel

mehr entwickeln als es aktuell gibt“ (Wilk 27.2.2008, 2).

Wilk (27.2.2008) sieht in den Übergangsarbeitsmärkten bezogen auf ältere ArbeitnehmerInnen grundsätzlich einen Bedarf, Übergänge institutionell abzufedern und verschiedene Optionen für Übergänge zu eröffnen. In seinem Vorschlag sollten innovative Möglichkeiten geschaffen werden, die Übergänge beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen in andere Positionen am Arbeitsmarkt erlauben. Wie kann beispielsweise ein Übergangsarbeitsmarkt aussehen, bei dem ein/e ältere/r ArbeitnehmerIn von einer Vollzeitbeschäftigung aus gesundheitlichen Gründen in eine andere Arbeitsmarktposition wechseln möchte?

„(...) Ich weiß, dass das bei uns sehr umstritten ist. Zum Beispiel gibt es bei uns kein Teilkrankengeld oder so etwas. Gerade bei Älteren ist das Problem oft - die sagen: Ich könnte schon, aber ich halte keinen 40-Stunden-Job mehr durch. Bei uns kannst du nur voll im Krankenstand sein oder kannst gar nicht im Krankenstand sein. Da ist es dann oft eine Form, wo die Leute dann überhaupt ganz [aus dem Beschäftigungssystem, Anm.d.A.] hinausfliegen. Dann sind sie arbeitslos mit allen Problemen. Ich sage nur, das ist ein Beispiel. Gäbe es nicht einen klassischen Übergangsarbeitsmarkt zum Beispiel im Bereich der Gesundheit? Vielleicht würde man Betriebe entsprechend dazu gewinnen zu sagen: Okay, für die Person, die ist halt nur noch Teilzeit. Aber damit, wo es natürlich auf Grund des Einkommens nicht möglich wäre für die Person, da gibt es nur eine Aufzahlung als Transferleistung. Diese Mischung ist nur ein Beispiel. Ich glaube, da gibt es sehr viele Felder dazu, wo es - glaube ich - sehr spannend wäre nachzudenken, ob es da nicht ein großes Feld gibt, dass letztlich Personen im Beschäftigungssystem bleiben könnten, die sonst oft nur eine entweder/oder-Alternative haben. Und die Zahlen des Altersteilzeitgeldes zeigen ja, dass gerade bei Älteren das kein unerhebliches Potential wäre - aber mit einer ganz einer anderen Ausrichtung“ (Wilk 27.2.2008, 16).

Die von Wilk (27.2.2008) angesprochene Möglichkeit einer Altersteilzeitregelung²⁸, stellt eine Maßnahme der Beschäftigungsförderung für ältere ArbeitnehmerInnen dar. Dabei kann das Arbeitsmarktservice dem Arbeitgeber einen Lohnausgleich gewähren, wenn dieser ältere ArbeitnehmerInnen beschäftigt, die ihre Arbeitszeit verringern (Teilzeit) und spätestens in fünf Jahren das gesetzliche Regelpensionsalter erfüllen (vgl. § 27 Abs. 1 und 2 AIVG i.d.F. BGBl I 104/2007).

²⁸ Der durchschnittliche Bestand an BezieherInnen von Altersteilzeitgeld lag im Jahr 2007 bei 27.784 Personen (vgl. AMSÖ 2008a, 42).

Die von Wilk (27.2.2008) skizzierte Variante eines Übergangsarbeitsmarktes würde auf einen eingetretenen Krankheitsfall abzielen, auf Grund dessen eine eingeschränkte Berufstätigkeit möglich wäre und diese unabhängig vom gesetzlich vorgesehenen Pensionsantrittsalter gesehen würde.

Wilk (27.2.2008) sieht bei der Einrichtung von Übergangsmärkten es allerdings als unerlässlich an abzuklären, welche Institutionen des Arbeitsmarktes mit welchen konkreten Kompetenzen und Funktionen betraut würden. Das Arbeitsmarktservice kann grundsätzlich im Sinne verschiedener, aus seiner Sicht, relevanter Arbeitsmarktübergänge einen Beitrag leisten:

„Aber man muss wirklich abgrenzen, für welche Aufgaben zentral das Arbeitsmarktservice steht - sehr wohl in die Richtung, dass für bestimmte andere Aufgaben ein kleiner Beitrag auch dazu geleistet werden kann“ (Wilk 27.2.2008, 2).

Der Wirtschaftswissenschaftler Mahringer (5.3.2008) spricht als weiteren Übergangsarbeitsmarkt, der ältere ArbeitnehmerInnen betrifft, jenen im Übergang von der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit und retour an.

„Am anderen Ende des Erwerbsalters haben wir die Probleme bei älteren Beschäftigten und vor allen Dingen Arbeitslosen. Da ist zwar die Beschäftigungsstabilität bei den Leuten hoch, wenn sie in Beschäftigung sind, aber das Risiko nicht mehr in Beschäftigung zurückzukommen - wenn man einmal arbeitslos wird - ist relativ groß“ (Mahringer 5.3.2008, 1f).

Für die Gruppe der älteren ArbeitsmarktteilnehmerInnen gelten spezifische, stabilisierend wirkende Einflußfaktoren. Das ist daran zu erkennen, dass einerseits die Beschäftigungsverhältnisse, in denen sie erwerbstätig sind, überwiegend gegenüber Beendigungen stabil sind. Kommt es jedoch zum Verlust des Arbeitsplatzes, stellt sich eine beharrlich andauernde Arbeitslosigkeit ein. Der Übergang für Ältere aus der Position der Arbeitslosigkeit zurück in die Erwerbstätigkeit ist daher außerordentlich schwierig. Nach Mahringer (5.3.2008) ist allerdings anzunehmen, dass es sich dabei nicht um ein gänzlich neues strukturelles Problem handelt. Hinzu kommt für Mahringer (5.3.2008), dass die Situation älterer ArbeitsmarktteilnehmerInnen durch die gleichzeitig stattfindende demographische Veränderung an Dramatik gewinnt. Gleichzeitig wird arbeitsmarktpolitisch auf europäischer Ebene das Ziel verfolgt, die Erwerbsbeteiligung Älterer anzuheben:

„(...) Diese Schwierigkeit, die strukturell eigentlich immer schon da war, fällt zusammen mit einer zunehmend stärker werdenden Besetzung dieser

Jahrgänge, aus demografischen Gründen und wegen der Bemühungen, die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte zu steigern. Weil wir auch im internationalen Vergleich wirklich sehr geringe Erwerbsbeteiligungen haben. Also bei den 55- bis 65-Jährigen sind wir ein Stück über 30%.²⁹ Wobei man da sehr viele Altersteilzeitregelungen schon mit hinein nimmt. Und das ist im internationalen Vergleich sehr niedrig und auch deutlich unter den Lissabon-Zielen von 50%, die wir bis 2010 erreichen sollten. Da liegen wir sehr deutlich darunter. Die Bemühungen, das zu verbessern, können sich sehr leicht auch in der Zunahme der Arbeitslosigkeit in der Gruppe niederschlagen. Das ist sicher auch ein Problem“ (Mahringer 5.3.2008, 1f).

Mahringer (5.3.2008) weist schließlich darauf hin, dass arbeitsmarktpolitische Lösungsversuche, die Erwerbsbeteiligung älterer ArbeitnehmerInnen anzuheben, sehr leicht in eine gegenteilige Richtung ausschlagen können und damit einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe bedeuten würde.

Die Interviewpartner sprachen jeweils verschiedene Probleme der älteren ArbeitnehmerInnen im Zusammenhang mit unterschiedlichen Arbeitsmarktübergängen an. Die grundsätzlichen Risiken können in folgender Weise festgehalten werden:

- Die gesundheitliche Entwicklung, die mit Fortdauer der Erwerbstätigkeit eine höhere Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung mit sich bringt. Sie zieht Leistungsminderung, chronische Krankheiten, Invalidität o.ä. nach sich.
- Die Diskriminierung älterer Arbeitnehmender bzw. älterer Arbeitsuchender am Arbeitsmarkt. Sie drückt sich u.a. im Verlust des Arbeitsplatzes aus oder kann zu einer sehr langen Arbeitslosigkeit führen.

Grundsätzlich spiegeln sich in der von Mahringer (5.3.2008) angesprochenen niedrigen Beschäftigungsquote älterer ArbeitnehmerInnen zwei Dinge wider: einerseits die gesetzliche Möglichkeit eines vorzeitigen Pensionsantritts (Berufsunfähigkeit- bzw. Invaliditätspension bzw. vorzeitige Alterspension) und zum anderen die Diskriminierung älterer ArbeitnehmerInnen und Arbeitsuchender am (Erwerbs-) Arbeitsmarkt (vgl. auch Mairhuber 2006, 13).

²⁹ Im Geschäftsbericht des Arbeitsmarktservice Österreich von 2007 wird die von Eurostat berechnete Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen mit 38,6 % ausgewiesen. Der durchschnittliche Wert der EU-15 Staaten liegt im gleichen Untersuchungszeitraum bei 46,4 % (vg. AMSÖ 2008a, 4).

„Letzteres lässt sich auch an der hohen Alterserwerbsarbeitslosigkeit ablesen. Ältere ArbeitnehmerInnen sind nämlich in einem viel stärkerem Ausmaß von Erwerbslosigkeit betroffen: Ihre Arbeitslosenquoten liegen nicht nur über dem allgemeinen Durchschnitt, sondern übersteigen auch jene der Jugendlichen. Aufgrund des noch bestehenden unterschiedlichen gesetzlichen Pensionsalters (Frauen 60 und Männer 65), sind Frauen verstärkt zwischen dem 55. und 59. Lebensjahr, Männer hingegen zwischen dem 60. und 64. Lebensjahr von Alterserwerbslosigkeit betroffen. Darüber hinaus besteht auch bei Älteren das Problem der ‚versteckten‘ Erwerbslosigkeit. Würden etwa arbeitslose Frauen in Schulungen und Bezieherinnen eines Pensionsvorschusses als arbeitslos gezählt, würde die Arbeitslosenquote von Frauen zwischen dem 55. und 59. Lebensjahr im Jahr 2004 auf 13,3 % steigen“ (ebenda, 13f).

Ein Übergangsarbeitsmarkt, der ältere ArbeitnehmerInnen betrifft, erhält (u.a.) in regelmäßigen Abständen eine besondere gesellschaftliche Wahrnehmung. Es ist das der Übergangsarbeitsmarkt von der Erwerbstätigkeit in die Berufsunfähigkeitspension. In den österreichischen Medien wird dabei häufig das Bild einer „Massenflucht“ in die Invaliditätspension gezeichnet, welches allerdings nach Türk (2008) nicht der Realität entspricht, sondern aus einer fehlerhaften Betrachtung der Pensionsstatistiken herrührt (vgl. Türk 2008, 15). Ein gegenteiliger Effekt ist mit den Änderungen im Pensionsrecht des Jahres 2000 eingetreten:

„Auf der anderen Seite zeigt der deutliche Rückgang bei den 57- bis 59-jährigen Männern, dass mit den pensionsrechtlichen Änderungen des Jahres 2000 (Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit und restriktivere Berücksichtigung innerhalb der Invaliditätspension) für diese Altersgruppe der Zugang zu einer gesundheitsbedingten Pension merklich erschwert wurde“ (ebenda).

Die Situation aus Sicht der Betroffenen beschreibt hingegen Ivansits (2008) in der Weise, dass die Invaliditätspension für viele ArbeitnehmerInnen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen oft ein Ausweg aus einer hoffnungslosen Situation ist:

„Mit der ihnen noch gebliebenen Arbeitsfähigkeit können sie weder die betrieblichen Anforderungen erfüllen noch – arbeitslos geworden – einen Betrieb finden, der sie wieder beschäftigen will“ (Ivansits 2008, 18).

Seinen Untersuchungsergebnissen zufolge ist es daher völlig unzutreffend, von der

Invaliditätspension als „Schlupfloch“ in die Pension zu sprechen (vgl. ebenda). Er erläutert weiter:

„In Wahrheit sind es die Betriebe, die auf gesundheitliche Probleme ihrer MitarbeiterInnen in vielen Fällen mit Kündigung oder mit der Aufforderung zur Selbstkündigung (vgl. Wolf 2006, 32) reagieren“ (ebenda).³⁰

Wendet man an diesen Beispielen die Unterscheidungen des Übergangsarbeitsmarktmodells nach Schmid (2002) an (vgl. 236ff), handelt es sich um verschiedene Formen von Übergangsarbeitsmärkten. Zunächst ist es ein Übergang von der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit, bei dem die Rückkehr in die Beschäftigung das Ziel darstellt. Dieser Übergangsarbeitsmarkt wird von Schmid (2002) grundsätzlich nicht gruppenspezifisch definiert. Das eingangs angeführte Beispiel, dass im Krankheitsfall ältere ArbeitnehmerInnen Gefahr laufen gekündigt zu werden oder die Beschäftigung beenden müssen, würde in der Terminologie von Schmid (2002) einen Übergang von der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit bedeuten. Würde es im geringeren Krankheitsfall einen Übergangsarbeitsmarkt geben, der durch eine Arbeitszeitreduktion und ein Teilkrankengeld eine Beschäftigung zuließe – entsprechend der Vorstellung von Wilk (27.2.2008) -, müsste der Übergang der vorangegangenen Vollzeit-erwerbstätigkeit in eine mittels Teilkrankengeld gestützte Teilzeitbeschäftigung einem neuen Übergangsarbeitsmarkt zugeordnet werden.

Die Typologie von Schmid (2002) erstellt die Unterscheidung der Übergangsarbeitsmärkte anhand der Risiken, die einer Absicherung bedürfen und ihren bereits eingerichteten institutionellen Antworten darauf. Sie sind daher an die bestehenden z.B. sozialversicherungsrechtlichen Leistungen angelehnt (vgl. ebenda, 236f). Daher werden Übergänge von der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit bzw. in die Pension oder Invaliditätspension als zwei voneinander verschiedene Übergangsarbeitsmärkte

³⁰ Nach Schmid (2002) ist es unstrittig, dass es Menschen, die einen Arbeitsplatz verloren und noch keinen neuen gefunden haben, im Durchschnitt gesundheitlich wesentlich schlechter als dem Durchschnitt der Beschäftigten und der Gesamtbevölkerung geht. Das betrifft sowohl körperliche Erkrankungen als auch vor allem psychische Leiden (vgl. ebenda, 57). Diese Tatsache wird beispielsweise mit Hilfe der Selektionstheorie nach Elkeles /Seifert 1993 erklärt. Sie geht davon aus, dass Beschäftigte mit schlechter Gesundheit häufiger als Beschäftigte ohne Gesundheitsprobleme arbeitslos werden und diese Arbeitslosen dann auch geringere Chancen haben, wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Gelingt jedoch eine dauerhafte Wiedereingliederung, verbessert sich häufig auch die Gesundheit (zit. nach Schmid 2002, 58). Maßgeblich für die gesundheitliche Situation sind aber jedenfalls intervenierende Variablen wie beispielsweise die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Schichtzugehörigkeit. Je länger die Arbeitslosigkeit, desto höher die Wahrscheinlichkeit einer ursächlichen Beeinträchtigung der Gesundheit; und je niedriger die soziale Schicht der Erwerbsspersonen, desto höher die gesundheitliche Gefährdung (ebenda).

bezeichnet (vgl. ebenda, 233). Das relevante Unterscheidungsmerkmal gründet auf die mit ihnen verbundenen strukturellen Einkommensrisiken. Diese wiederum sind aus dem bereits bestehenden „arbeitsmarktpolitische Risikomanagement“ (vgl. ebenda, 236) abgeleitet und folgen den vorhandenen „institutionellen Antworten“ (vgl. ebenda) darauf. Aus diesem Grund wird im Falle des Überganges von der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit institutionell mit einer Lohnersatzleistung auf den Einkommensentfall geantwortet (vgl. ebenda, 237). Bei einem Übergang von der Erwerbsarbeit in die Invalidität oder Pension ist der Lebensunterhalt vornehmlich durch einen Einkommensersatz zu bestreiten (vgl. ebenda).

Ist der Übergang bereits auf einen Antritt der Pension angelegt, da die betreffende Person ein entsprechendes Alter bereits erreicht hat, handelt es sich um einen Übergangsarbeitsmarkt von der Beschäftigung in den Erwerbsausstieg (Pension). Er stellt einen von Schmid (2002) definierten („klassischen“) Übergangsarbeitsmarkt dar.

3.8.4. Übergang: Familienarbeit - Erwerbstätigkeit

Die Probleme am Übergangsarbeitsmarkt Familienarbeit und Erwerbstätigkeit in Österreich sieht Mahringer (5.3.2008) in der Tradition deutschsprachiger Länder, in denen lange Unterbrechungen ein gemeinsames Merkmal darstellen:

„Was vielleicht auch eine typische Schwierigkeit am österreichischen Arbeitsmarkt ist, ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Wo man traditionell in den deutschsprachigen Ländern ein Modell hat, in dem typischer Weise die Unterbrechungen relativ lang sind“ (Mahringer 5.3.2008, 2).

Insbesondere die Ausstattung mit Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren und deren Inanspruchnahme, wird von ihm als strukturelles Problem angesprochen:

„Die Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen ist zwar im Kindergartenalter halbwegs im Schnitt, wobei man da über die Öffnungszeiten und so Sachen immer noch diskutieren kann und andere Qualitätsindikatoren. Aber vor allen Dingen bei den Null- bis Dreijährigen ist eine sehr geringe Versorgung und Inanspruchnahme da. Traditionell kann man auch sagen, dass eine geringe Akzeptanz vorhanden wäre. Wobei das immer mit dem Angebot und dem was normativ da transportiert wird interagiert. Aber das ist sicherlich eine Eigentümlichkeit des österreichischen oder der deutschsprachigen Arbeitsmärkte, dass da besonders lange Unterbrechungen sind“ (Mahringer 5.3.2008, 2).

Ausschlaggebend bei der Rückkehr nach der Familienarbeit, beispielsweise auf Grund einer Elternkarenz, zurück in das Unternehmen, ist nicht nur die Dauer der Abwesenheit sondern auch die Intensität der Bindung zwischen ArbeitnehmerIn und Unternehmen. Da die Familienarbeit immer noch in einem bei weitem überwiegenden Ausmaß von Frauen verrichtet wird, sind grundsätzlich Frauen die Hauptbetroffenen dieses Übergangsarbeitsmarktes. Ist nach der Familienarbeit zumindest die Rückkehr in das Unternehmen möglich, eventuell auch an den vorangegangenen Arbeitsplatz, bedeutet das dennoch einen Einkommensverlust für die betroffenen Frauen. Die Rückkehr ist in jedem Fall mit Kosten für die Frauen verbunden, da sie in der Zeit ihrer Karenzierung beispielsweise keine Gehaltsvorrückungen erhalten.

„Und mit der Länge der Unterbrechungen nehmen die Probleme vom Wiedereinstieg vor allen Dingen dort zu, wo nicht eine sehr starke Bindung zwischen Beschäftigten und Arbeitgeberseite schon da ist. Dort ist auch die längere Unterbrechung eher überbrückbar, wobei auch auf Seite der Arbeitskräfte - meistens dann der Frauen – das mit Kosten verbunden ist in dem Sinn, dass es in der Zeit keine Gehaltsvorrückungen gibt und ähnliches. Es ist nachweisbar, dass es auch für die kostspielig ist, die sozusagen einen "guten" Wiedereinstieg schaffen. Aber dort, wo diese Bindung nicht stabil ist, dort nimmt mit der Dauer [der Abwesenheit, Anm.d.A.] die Wiedereingliederungschance ab oder die Friktionen, die mit der Wiedereingliederung da sind, nehmen deutlich zu. Das sind sicher schwerwiegende Probleme“ (Mahringer 5.3.2008, 2).

Die von Mahringer (5.3.2008) angesprochenen Friktionen beim Wiedereinstieg nach der Familienarbeit (hier: Elternkarenz), sind beispielsweise als Phasen der Arbeitslosigkeit zu interpretieren. Führt der Wiedereinstieg durch eine Phase der Arbeitslosigkeit, ist um so mehr von anfallenden Kosten auszugehen. Erfüllt eine Frau während dieses Überganges die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld, erhält sie lediglich rund 55 % von einem Erwerbseinkommen aus der Zeit vor ihrer Familienarbeit als Geldleistung (vgl. § 21 AIVG Abs. 3). Dauert die Arbeitslosigkeit länger als fünf Monate an, ist in der Regel der Arbeitslosengeldbezug ausgeschöpft. Die daran anschließende Leistung aus der Arbeitslosenversicherung ist die Notstandshilfe. Sie beträgt rund 92 % des Arbeitslosengeldes (vgl. Wilk 27.2.2008, 10 und Wonka/Ertl/Peyerl 2008, 51) und erfährt eine Anrechnung des Einkommens des (Ehe-) Partners. Je nach der Höhe dieses Einkommens kann es von einer Reduktion der Notstandshilfe bis hin zu deren Entfall als Geldleistung kommen (vgl. § 36 AIVG Abs. 3 lit. B sublit. a bis d). Der Anteil an Frauen, die auf Grund der Anrechnung des Partnereinkommens keine Notstandshilfe erhielten,

stieg im Zeitraum von 1995 bis 2004 von 8.000 auf 13.000 Frauen an (vgl. Angelo et al. 2006, 35). Das entspricht einem Anstieg von 62 % (vgl. ebenda). Für den selben Zeitraum konnten Angelo et al. (2006) feststellen, dass die Anrechnung des Partnerneinkommens zu 86 % Frauen betrafen. Sie bewerten damit die Wirkung des Notstandshilferechts im Ergebnis als besonders frauendiskriminierend (vgl. ebenda).

Bei Frauen besteht jedoch grundsätzlich ein hoher Anteil an „versteckter Arbeitslosigkeit“. Mit diesem Begriff wird die Situation bezeichnet, dass Arbeitslosigkeit ohne einen Anspruch auf eine Geldleistung aus der Arbeitslosenversicherung vorliegt, die statistische Erfassung jedoch vor allem über einen Leistungsbezug des Arbeitsmarktservice erfolgt (vgl. Angelo et al. 2006, 34). Die Ursachen sind insbesondere fehlende Anspruchsvoraussetzungen für den Arbeitslosengeld- bzw. Notstandshilfebezug, der beispielsweise auf Grund langer Absenzen vom Arbeitsmarkt oder geringfügigen Beschäftigungen nicht erworben wird oder verloren geht.

Angelo et al. (2006) haben sich nach den Ursachen dafür gefragt, warum es Frauen grundsätzlich schwieriger als Männer auf dem Arbeitsmarkt haben. Sie kommen zu der Auffassung, dass es häufig eine Kombination aus geringer Qualifizierung und den Betreuungspflichten ist, die sich auf den Verbleib am Arbeitsmarkt oder den Wiedereinstieg problematisch auswirken (vgl. ebenda, 21). Frauen weisen unter den Arbeitssuchenden mit Pflichtschulabschluss als höchstem schulischen Abschluss im Jahr 2005 einen Anteil von rund 48% aus und liegen damit um 4 % über jenem der Männer (vgl. ebenda, 22). Sie bestätigen Mahringer (5.3.2008), indem die ebenfalls die in Österreich üblichen langen Absenzen vom Arbeitsmarkt einen Bruch in der Erwerbsbiografie der Frauen verursachen. Insbesondere in Kombination mit einem niedrigen Qualifikationsniveau stellen sie eines der größten Probleme für den beruflichen Wiedereinstieg dar. Sie führt häufig zur Arbeitslosigkeit (vgl. ebenda).

In der Arbeitsmarktpolitik des Arbeitsmarktservice wurde auf die Problematik des beruflichen Wiedereinstiegs von Frauen mit Förderungsprogrammen reagiert. Sie stellen ein Instrument am Übergangsarbeitsmarkt von der Arbeitslosigkeit zurück in die Erwerbstätigkeit dar. Wie Wilk (27.2.2008) hervorhebt, sind diese Förderungsprogramme im Überwiegenden Arbeitssuchenden Frauen vorbehalten. Beschäftigte Frauen, die ihre berufliche Situation verbessern möchten (geringe Qualifikation, verfehlte Berufswahl o.ä.), haben in der Regel keinen Zugang zu solchen Förderungsprogrammen:

„Aber wir haben auch eigene, abgeschlossene Programme - in quantitativ

begrenztem Umfang - die etwa explizit Berufslaufbahnförderung für Frauen sind. Die halt in dem Fall beispielsweise aus der Arbeitslosigkeit - in dem Fall muss man fast dazu sagen, die müssen halt das Pech haben arbeitslos zu sein, sonst kommen sie kaum in diese Programme rein. Weil unser Angebot sich primär an Arbeitslose und nur sehr begrenzt an Beschäftigte richtet. Etwa die Berufslaufbahnentwicklung für die Frauen als Ziel“ (Wilk 27.2.2008, 3).

Betreffend des Zusammenwirkens verschiedener Politikbereiche für einen erfolgreichen Wiedereinstieg von Frauen nach einer Unterbrechung auf Grund von Kinderbetreuungszeiten in die berufliche Tätigkeit, führt Mahringer (5.3.2008) Beispiele für Systemabstimmungen mit unterschiedlichen Wirkungen an. Eine gelungene Systemkoordination ortet er im Zusammenspiel einer guten Kinderbetreuungsinfrastruktur mit der Kinderbetreuungsbeihilfe³¹ des Arbeitsmarktservice. Sollten die Kosten für den Kinderbetreuungsplatz o.ä. eine Hürde für eine Arbeitsaufnahme darstellen, kann mit dieser Beihilfe die Beschäftigungsaufnahme unterstützt werden:

„Da ist die aktive Arbeitsmarktpolitik schon chancenreich. Und es gibt viele Maßnahmen, die im Zusammenspiel mit anderen Politikbereichen auch sinnvoll sein können. Wenn es zum Beispiel eine gute Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen gibt, dann ist es auch sehr sinnvoll für bestimmte Gruppen spezifisch die Kosten für Kinderbetreuung zu senken. Wie es zum Beispiel die Kinderbetreuungsbeihilfe des Arbeitsmarktservice tut. Da gibt es Sachen, die im Zusammenwirken gut gelingen können“(Mahringer 5.3.2008, 5).

Hinsichtlich der Erfüllung der Brückenfunktion durch zielgerichtetes, koordiniertes Handeln unterschiedlicher gesellschaftlicher Systeme und Politikbereiche (vgl. Schmid 2002, 381ff), führt Mahringer (5.3.2008) auch ein gegenläufiges Beispiel an. Es betrifft den Wiedereinstieg von Frauen nach einer Phase der Familienarbeit:

„Wenn man es sich in einem breiten Setting anschaut, dann gibt es natürlich viele Optimierungsmöglichkeiten über die Politikbereiche hinweg. Wenn man das Ziel hätte, den Wiedereinstieg für Frauen zu erleichtern, und man macht Wiedereingliederungsmaßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik dafür und macht aber im Steuer- und Transfersystem Anreize, dass die Leute länger Zuhause bleiben [zum Beispiel durch das Kinderbetreuungsgeld, Anm.d.A.], dann setzt man zwei kostspielige Maßnahmen eigentlich gegeneinander ein, die sich in

³¹ Vgl. dazu die Bundesrichtlinie „Beihilfen zur Förderung der regionalen Mobilität und Arbeitsaufnahme 2008“ des Arbeitsmarktservice Österreich, Seite 16ff.

ihrer Wirkung dann tendenziell aufheben. Das würde ich sagen, ist nicht eine effiziente Gestaltung - jetzt immer gegeben bestimmte politische Zielsetzungen. Bezüglich einer Zielsetzung, die jedenfalls dabei ist, der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung für Frauen zum Beispiel, läuft das irgendwie gegeneinander, in vielen Politikbereichen. Da kann jetzt speziell die Arbeitsmarktpolitik nichts dafür. Aber da wirkt die Arbeitsmarktpolitik effizient gegen etwas, was effizient andere Politikbereiche in die gegenteilige Richtung beeinflussen. Nur weil eine Maßnahme in einem Politikbereich effizient ist, heißt es nicht, dass es im gesamten Politiksetting effizient sein muss“ (Mahringer 5.3.2008, 5).

Gegenläufige politische Entscheidungen können immer auch als Ausdruck unterschiedlicher politischer Mehrheiten bzw. Wertvorstellungen interpretiert werden. An dem zuletzt von Mahringer (5.3.2008) angeführten Beispiel ist sehr anschaulich nachzuvollziehen, wie weitreichend ein politischer Meinungsbildungsprozess geführt werden muß, um ein koordiniertes Vorgehen unterschiedlicher (gesellschafts-) politischer Bereiche zu erreichen. Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte von Schmid (2002) kann somit als ein sehr anspruchsvolles, gesamtgesellschaftliches Unterfangen betrachtet werden, das übereinstimmende richtungsweisende Zielsetzungen verschiedener Politikbereiche voraussetzt (vgl. Schmid 2002, 18ff, 69 und 238ff).

3.8.5. Übergang: Arbeitslosigkeit – Beschäftigung

Dieser Übergangsarbeitsmarkt wird auf Grund der Experteninterviews in zweifacher Form dargestellt: einerseits wird er exemplarisch am Beispiels des Übergangs von der Familienarbeit in die Erwerbsarbeit (Elternkarenz) nachvollzogen (siehe oben angeführtes Beispiel). Andererseits wurde in den Experteninterviews der Arbeitsvermittlungsprozess an sich thematisiert.

In diesem Abschnitt wird der Arbeitsvermittlungsprozess als besondere und wirksame institutionelle Konstellationen im Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung betrachtet. Er ist von seiner organisatorischen und strategischen Realisierung geprägt und wirkt damit auf die Übergangssituation der Betroffenen während der Arbeitssuche massiv gestalterisch ein. Der Arbeitsvermittlungsprozess kann auch als eine wesentliche Schnittstelle im Übergangsarbeitsmarkt bezeichnet werden, die mittels strategischer Steuerung geleitet ist.

Wie aus den Interviews hervorging, manifestiert sich eine wesentliche Strategie des

Arbeitsmarktservice darin „Leute aktiv zu halten“ (vgl. Wilk 27.2.2008, 2f und 6f):

„Was vielleicht ein Aspekt sein kann, was derzeit in der Konzeption einen wesentlich größeren Stellenwert als etwa vor 20 Jahren hat, ist diese Erkenntnis über die Dynamik des Arbeitsmarktes. Und dass es Sinn ergibt, aktiv zu bleiben. (...) Es werden täglich, wöchentlich so viele neue Eintrittspositionen in den Arbeitsmarkt frei. Und das ist natürlich die beste Form Arbeitslosigkeit zu beenden, diese Eintrittspositionen zu verwenden. Das es Sinn ergibt, weiterhin aktiv zu bleiben, weil man nicht sagen kann, nach einer bestimmten Zeit ist es vorbei, jetzt habe ich alles probiert und jetzt ist Schluss. Sondern es kann theoretisch genau wieder der Arbeitsplatz, der vielleicht passt, in einer Woche entstehen. Ich weiß schon, für die Person ist das irrsinnig schwierig, weil du resignierst. (...) Irgendwann, nach der dreißigsten Bewerbung denkst du dir: Na, was ist jetzt?! Aber auf Grund dieses Systems des Arbeitsmarktes kann es eben sein, dass die 35. [Bewerbung die, Anm.d.A.] ist [nach der man einen passenden Arbeitsplatz erhält, Anm.d.A.]. Aber es kann auch sein, dass sie es nicht ist. Und von dem her ist es das Schwierige. Es ist sicherlich nicht leicht für die Personen, dass sie das auch durchhalten. Das ist vielleicht der Unterschied zu früher, dass man jetzt diese Dynamik und diese sich laufend immer wieder bietenden Chancen im Blickfeld hat. Und die zu nutzen, brauchst du einfach den entsprechenden Aktivitätslevel. Und diese Wichtigkeit dieser Dynamik hat man vor 20 Jahren etwa nicht so stark im Blickfeld gehabt. (...) Man muss dazu sagen, selbst wenn man es um diverse Ummeldungen und ähnliches bereinigt, haben wir halt 900.000 Beschäftigungsverhältnisse die neu begründet werden. Das muss man einfach sehen. So ist es. Da ist das Gescheiteste zu schauen, kann man das nicht für die, die arbeitslos sind, nutzen. Das ist das wichtigste Potential, das wir haben. Aber diese Sichtweise und diese Erkenntnis hat sich erst in den letzten 10 Jahren, 15 Jahren durchgesetzt“ (Wilk 27.2.2008, 6f).

Unter Strategie wird an dieser Stelle jene Vorgehensweise des Arbeitsmarktservice während der Arbeitsvermittlung verstanden, die Arbeitssuchende möglichst keine Gelegenheit gibt „untätig“ zu sein und „Einstiegschancen“ auf diese Weise ungenutzt zu lassen. Eine mit jeder Strategie einhergehende Frage ist jene nach der Qualität, die der Vermittlungsprozess auf diese Weise entwickelt. Nun erweitert sich diese Fragestellung, ob die Wirkungen dieser Strategie den Ansprüchen von Übergangsarbeitsmärkten gerecht werden.

Die von Wilk (27.2.2008) als positiv interpretierte Seite der hohen Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes liegt darin, dass sich die hohe Betroffenheit von Arbeitslosigkeit auf mehr Personen verteilt und sich nicht so stark konzentriert. Er sieht dadurch die Problemlage für die/den Einzelnen im Vergleich zu anderen Ländern deutlich abgemildert:

„Einerseits haben wir ja in Österreich eine Situation, dass relativ viele Personen jedes Jahr arbeitslos werden. Sicherlich zum Teil saisonal bedingt, aber nicht nur. Das heißt, wir haben da eine hohe Dynamik und eine hohe Betroffenheit. Was einerseits ein Problem ist, aber auf der anderen Seite - muss ich dazu sagen - auch ein Vorteil. Und die Vorteile, glaube ich, muss man nützen. Der Vorteil, so absurd das klingt, ist schlicht und einfach der - was in Österreich wesentlich besser ist als in anderen Ländern -, es verteilt sich schlicht und einfach die Arbeitslosigkeit auf mehr Personen und konzentriert sich nicht so stark, so dass die Problemlage für den Einzelnen deutlich abgemildert wird. Es ist ein Unterschied, ob - eine Hausnummer - ob drei Leute ein Jahr lang durchgehend arbeitslos sind, die dann alleine vom Einkommen ein massives Problem haben. Oder ob sich dieses Arbeitslosigkeitsvolumen von einem Jahr auf 10 Leute verteilt“ (Wilk 27.2.2008, 1).

Aus der Sicht des Wirtschaftswissenschaftlers Hrn. Mahringer wird diese Sichtweise differenzierter beurteilt und ergänzt. Mit einer hohen Beschäftigungsfluktuation gehen insbesondere relativ instabile Beschäftigungsverhältnisse einher, bei denen – im Gegensatz zu Wilks (27.2.2008) Einschätzung - sich das Fluktuationsrisiko doch auf einzelne Gruppen stark konzentriert. Die Dynamik am österreichischen Arbeitsmarkt geht, nach Mahringer (5.3.2008) in Richtung einer Polarisierung zwischen einem Anteil von drei Viertel der Erwerbstätigen die in stabilen Beschäftigungen tätig sind und einem Viertel, das eine permanente Ein- und Ausstiegssituation in und aus Beschäftigungsverhältnissen erlebt („Drehtüren-Phänomen“).

„Ich würde der Sichtweise nicht prinzipiell widersprechen, sondern vielleicht noch ein paar Sachen dazu anmerken. Es ist richtig, dass wir eine relativ hohe externe Dynamik am Arbeitsmarkt haben, also dass sehr viel Stellenwechsel stattfinden, eine hohe Beschäftigungsfluktuation den österreichischen Arbeitsmarkt kennzeichnet. Wenn man in diesen Flexicurity-Schemen denkt: Ein Eckpunkt dieses ‚golden triangle‘, wo ein hoher ‚labour turnover‘ gegeben ist. Das ist natürlich richtig, dass das viele offene Stellen auch mit sich bringt. Auf der anderen Seite bringt das relativ instabile Beschäftigungssituationen mit sich. Das

was ich vielleicht ergänzen würde, ist - zu dem Argument es konzentriert sich nicht so stark auf einzelne Gruppen -, dass das nur teilweise richtig ist. Diese Fluktuation, wenn man sich das genauer anschaut und schaut, wer ist davon betroffen, dann sieht man schon, dass es bestimmte Gruppen sind, die stark von dieser Fluktuation betroffen sind. Es konzentriert sich die Fluktuation auf einen relativ kleinen (...), das ist nicht besonders gleichmäßig verteilt, diese Fluktuationsrisiken. Es ist auch ein Risiko verbunden mit der Fluktuation“ (Mahringer 5.3.2008, 3).

Mahringer (ebenda) spricht in diesem Zusammenhang beispielsweise die Kosten an, die mit einem (gewollten oder ungewollten) Wechsel einer Beschäftigung verbunden sind:

„Man hat Kosten einen neuen Job zu suchen, selbst wenn das schnell geht. Man hat zwischendurch auch Einkommensausfälle, auch wenn sie teilweise durch das Sozialversicherungssystem kompensiert werden“ (ebenda).

Für ein Viertel der Erwerbstätigen muß angenommen werden, dass die Chancen auf einen kontinuierlichen Erwerbsverlauf nicht mehr automatisch gegeben sind. Sie laufen damit unter Umständen zwar nicht Gefahr dauerhaft vom Beschäftigungssystem ausgegrenzt zu werden³², können aber andererseits auch nicht dauerhaft darin einsteigen.

„Wenn man jetzt schaut, je nach Maßgröße, ungefähr weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Bestandes an Beschäftigungsverhältnissen ist Neuzugang. Das würde heißen, wenn man es falsch interpretiert, dass jeder zweite Job neu besetzt wird. Das ist aber nicht der Fall. Sondern es werden vielleicht 25 oder 27% der Jobs neu besetzt. Also ein viel geringerer Teil. Das heißt gleichzeitig, dass drei Viertel der Beschäftigten, die heute beschäftigt sind, immer noch am gleichen Job ununterbrochen in Beschäftigung stehen. Das heißt, wir haben eine Polarisierung zwischen kontinuierlicheren Erwerbssituationen und zwischen Situationen von immer wieder raus und rein Wechsel in das

³² Ob und in welchem Ausmaß nicht doch auch die Gefahr der dauerhaften Ausgrenzung vom Beschäftigungssystem mit diskontinuierlichen Erwerbsverläufen verbunden ist, müsste empirisch untersucht werden. Schmid (2002) führt die Hypothese an, die durch viele Untersuchungen bestätigt wird, dass die Wahrscheinlichkeit, die individuelle Krise der Arbeitslosigkeit zu bewältigen, viel mit den Bedingungen des vorherigen Arbeitsplatzes zu tun hat (vgl. ebenda, 58). Beispielsweise kann bei schlechten vorangegangenen Arbeitsbedingungen die Arbeitslosigkeit als eine Entlastung von den „miesen Arbeitsbedingungen [erlebt werden, Anm.d.A.] und die Chance zum Neuanfang bedeuten“ (vgl. ebenda). In welche Weise sich positive Wirkungen bei kontinuierlichen Aus- und Einstiegen in das Beschäftigungssystem entfalten, bleibt damit noch unbeantwortet. Ein Ausstieg aus dem Beschäftigungssystem auf Grund immer wiederkehrender unbefriedigender (frustrierender) Beschäftigungssituationen, stellt soziale Ausschließung dar.

Beschäftigungssystem. Auch dieses Drehtür-Phänomen: Arbeitslosigkeit, kurzfristige Beschäftigung, Arbeitslosigkeit. Das verhindert möglicherweise eine verfestigte, dauerhafte Ausgrenzung aus dem Erwerbssystem. Das heißt aber nicht, dass sich dadurch ein kontinuierlicher Erwerbsverlauf automatisch ermöglicht. Und diese Polarisierung ist schon stark vorhanden. Man sieht, dass immer wieder die gleichen Leute diese Einstiegsprobleme haben. Und wenn man sich die mit der Zeit zunehmende Fluktuation anschaut, die einerseits sehr stark von dem Segment von instabil Beschäftigten, die das kontinuierlich bleiben, getragen ist und sehr stark von jungen Leuten, die in das Beschäftigungssystem einströmen bzw. sich dort zu etablieren versuchen. Und dieser Weg ins Beschäftigungssystem rein, sich dort zu etablieren, ist deutlich schwieriger geworden. Es wird auch immer wieder und oft geschafft, aber es dauert länger und nicht alle schaffen es so leicht wie früher. Während sich für Leute im fortgeschrittenen Erwerbsalter wenig ändert, z. B. in der Erwartung ihrer Jobdauer. Das haben wir untersucht. Es ist weniger das Problem für Leute die jetzt im mittleren Erwerbsalter sind, dort ähnlich stabil weiterbeschäftigt zu sein wie das vor 10 oder 20 Jahren war. Wo sich das stark geändert hat, ist für die Leute mit geringer Beschäftigungsstabilität und für die Leute, die jung sind und einsteigen. Dort konzentrieren sich die Probleme, einen kontinuierlicheren Erwerbsverlauf zu haben. Insofern stimmt die Erwartung weniger stabiler Erwerbsverläufe für die jetzt Jungen. Oder dort wird es sich stärker polarisieren, würde ich meinen. Dort werden es viele schaffen, in einen kontinuierlichen Erwerbsverlauf hineinzukommen und ein nicht so unbedeutender Anteil wird es aber auch nicht so kontinuierlich schaffen“ (Mahringer 5.3.2008, 3f).

Der Leiter der regionalen Geschäftsstelle in Wien, Hr. Kainz (12.2.2008), formuliert die hohe Dynamik des Wiener Arbeitsmarktes in ähnlicher Weise wie Hr. Mahringer (5.3.2008):

„Das ist auch das, was eigentlich die Arbeit des AMS trotz sinkender Arbeitslosigkeit nicht weniger werden lässt. Dass zwar die Arbeitslosigkeit sinkt, aber die Zugänge und Abgänge der Arbeitslosigkeit massiv steigen. Das heißt, wir haben das Phänomen, die Leute kommen und gehen. Was ich vorher geschildert habe. Da gibt es von Synthesis eine Studie darüber, von diesem Betroffenheitsrisiko, dass - ein Drittel ist es auf jeden Fall pro Jahr - dass von den Erwerbstätigen einmal pro Jahr arbeitslos wird, von der Erwerbsbevölkerung in Wien. Von den anderen Bundesländern, weiß ich's nicht so. Aber in Wien ist es

auf jeden Fall jeder Dritte. Und das ist schon recht massiv“ (Kainz, 12.2.2008, 16).

Die Qualität des Arbeitsvermittlungsprozesses im Sinne eines Übergangsarbeitsmarktes, weist in die Richtung gleicher Chancen am Arbeitsmarkt, wie das auch Mahringer (ebenda) formuliert:

„Und das ist schon das Problem [die permanenten Aus- und Einstiege in das Erwerbssystem bestimmter Erwerbstätigengruppen, Anm.d.A.], dass das AMS zwar immer wieder raus bekommt, aber auch immer wieder zurückbekommt. Das ist auch eine Problemlage, eine ungleiche Chancenverteilung am Arbeitsmarkt. Wenn man auch die Komponente "Chancengleichheit herzustellen" sieht, die das AMS auch hat, hat es auch die Qualitätskomponente mit dabei: Wie kontinuierlich sind die Erwerbsverläufe, die damit erreicht werden, dass man dort vermittelt oder auch Förderungsmaßnahmen anlagert“ (Mahringer 5.3.2008, 4).

In diesem Sinne wäre die Einschätzung, wie sie Hr. Kainz (12.2.2008) weitergibt, für die Qualitätsmaßstäbe eines Übergangsarbeitsmarktes an die Arbeitsvermittlung nicht ausreichend. Die Chancengleichheit geht über die Teilhabe hinaus in Richtung eines kontinuierlichen Erwerbsverlaufes.

„Ich würde sagen, es [der Arbeitsmarkt, Anm.d.A.] ist ein fließendes System! Und ich sehe das schon auch als Aufgabe des AMS, das [die Übergänge, Anm.d.A.] zu unterstützen. Der Herr Buchinger [Vorstand des Arbeitsmarktservice Österreich, Anm.d.A.] hat einmal gesagt, unsere Aufgabe ist: Jeder darf einmal an der Arbeit teilhaben, so nach dem Motto. (...) Aber es soll halt jeder einmal die Chance haben, an diesem Arbeitsmarkt auch teilzuhaben. Und es ist wichtiger, dass jeder die Chance hat teilzuhaben. Und nicht, dass wir eine riesen Sockelarbeitslosigkeit haben und nur der Rest kommt und geht“ (Kainz 12.2.2008, 15).

Geht man der Frage der weiteren Folgen der Arbeitslosigkeit nach, wie das Schmid (2002) getan hat, kann man für Übergangsarbeitsmärkte relevante Maßstäbe daraus ableiten. Die weiteren Folgen sind beispielsweise ökonomischer Art, „etwa der Zwang, Erwerbsarbeit mit schlechteren Arbeitsbedingungen oder Entlohnung zu akzeptieren und so eine Spirale des sozialen wie ökonomischen Abstiegs bis zum sozialen Ausschluss in Gang zu setzen“ (vgl. ebenda, 68). Die Folgewirkungen können zusätzlich auch psychologischer Art sein und mit einer Zerstörung des Selbstwertgefühls und dem Verlust der Fähigkeit und Bereitschaft zum sozialen und politischen Leben vollwertig

beizutragen einhergehen (vgl. ebenda). Natürlich gehen die Wirkungen über die/den unmittelbar Betroffene/n hinaus und betreffen Familienmitglieder, FreundInnen, NachbarInnen etc. (vgl. ebenda).

„Dabei bestätigt sich die von der Marienthal-Studie (Jahoda u.a. 1975) her bekannte klassische These, dass in der Regel weniger die finanziellen Einbußen bedrücken als die mit Arbeitslosigkeit einhergehende Ausschließung aus sozialen Zusammenhängen“ (ebenda).

3.8.6. Beispiel „Migrationshintergrund“

Untersucht man Übergangsarbeitsmärkte in Verbindung mit Problemen des Arbeitsmarktes, erhebt sich die Frage ihrer Zuordnung bei sogenannten „Querschnittsthemen“ wie beispielsweise Diskriminierung von älteren ArbeitnehmerInnen, von Frauen etc. Ein Thema, das sich in ähnlicher Weise mit dem Arbeitsmarkt überlagert, ist beispielsweise das Problemfeld mit dem MigrantInnen am Arbeitsmarkt konfrontiert sind.

„Ein Spezifikum in Österreich ist auch die Überlagerung von Arbeitsmarktproblemen mit Migrationshintergrund. Das sieht man sowohl bei den Jugendlichen als auch in anderen Bereichen“ (Mahringer 5.3.2008, 2).

Hr. Mahringer ordnet einen Teil der Ursachen der ursprünglichen Struktur der Zuwanderung zu:

„Das hängt auch mit der traditionellen gering qualifizierten Struktur der Zuwanderung in Österreich zusammen. Da hatte man traditionell die Struktur, Arbeitskräfte mit einem geringeren Qualifikationsniveau als die ansässige Bevölkerung hereinzuholen und nicht die Spitzenkräfte in dem Sinn oder höher Gebildeten-Migration stark zu haben. Das verändert sich etwas, dadurch dass andere Ströme für den österreichischen Arbeitsmarkt an Bedeutung gewinnen. Aber von der generellen Struktur ist das schon immer noch der Fall“ (Mahringer 5.3.2008, 2).

Für den Wiener Arbeitsmarkt berichtet Hr. Kainz (12.2.2008), dass 80% der Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft nur einen Pflichtschulabschluss vorweisen können:

„Oder, bei den Leuten die keine österreichische Staatsbürgerschaft haben, haben wir bis zu 80 % Personen, die nur Pflichtschulabschluss haben. Das ist aber eher

eine wiener Problematik, die so massiv in den Bundesländern nicht auftritt. Das heißt, da muß man teilweise ganz wo anders ansetzen, eigentlich dann bei der Bewerbungsunterstützung. Da kann man nicht von jedem ausgehen, dass er sich selber wunderbar präsentieren kann, bewerben kann, Bewerbungsschreiben schreiben kann etc., etc. Die Leute brauchen dann eine Art Coaching - obwohl Coaching heute inzwischen schon eine etwas negative Bedeutung beim AMS bekommen hat. Aber ich meine das eher im positiven, wirklich im Sinne der Unterstützungen an und für sich. Da gibt es ganz unterschiedliche Instrumente. Da gibt's eben Beratungs-, Betreuungseinrichtungen, wo Leute ihre regelmäßigen Termine haben und intensiver betreut werden als beim AMS“ (Kainz 12.2.2008, 3).

Grundsätzlich verfolgt die Theorie der Übergangsmärkte den Anspruch, dass die zunehmende Flexibilität auf Arbeitsmärkten nicht zu einem dauerhaften Ausschluss von Personen führen darf. Hinsichtlich der Personen mit Migrationshintergrund und ihren Problemen am Arbeitsmarkt hat Schmid (2002) sich zwar nicht explizit geäußert, es kann aber davon ausgegangen werden, dass sinngemäß Gleiches für sie gilt (vgl. Schmid 2002, 18).

Ausgehend von den Übergangsarten, denen alle Personen im Verlauf ihrer Erwerbskarriere am Arbeitsmarkt begegnen können, stellt die Theorie der Übergangsmärkte auf die individuelle Befähigung, Absicherung und Unterstützung bei den Übergangsmärkten ab. Welche Art der Unterstützung und Förderung Personen mit Migrationshintergrund hier spezielle von Nutzern ist, wäre empirisch zu erheben und entsprechende Angebote zu entwickeln.

3.9. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Zum Begriff des „Übergangsmarktes“ ist anzumerken, dass er in den oben analysierten Gesprächen in unterschiedlicher Weise verwendet wird. Einerseits wird er im Zusammenhang mit einem Beispielfall verwendet und als solcher als gegeben angenommen. Oder es wird von einem Übergang gesprochen, der noch nicht entsprechend institutionell abgesichert ist und abzusichern wäre. Schmid (2002) hat angemerkt, dass „im Kern (...) Übergangsmärkte nichts Neues [sind, Anm.d.A.]“ (vgl. ebenda, 234). Das Neue an ihnen ist die Perspektive, mit der man auf die

„Brückenfunktion“ (Absicherung etc.) blickt und versucht zu Übergängen anzuregen, um damit „einen wesentlichen Beitrag zur Reduktion der Arbeitslosigkeit“ (vgl. ebenda) zu leisten.

„Durch Institutionalisierung von ‚Übergangsmärkten‘ können feste ‚Brücken‘ geschaffen werden, die alle Formen produktiver Tätigkeiten verknüpfen und die Passage in die eine oder andere Richtung ermöglichen. (...) Die Institutionen der Arbeitsmarktpolitik sind darauf auszurichten, Anreize für den Übergang zwischen diesen verschiedenen Formen produktiver Arbeit u schaffen, Kombinationen unterschiedlicher Arbeitsformen zu ermöglichen und die dabei entstehenden Risiken sozial abzusichern“ (ebenda).

Für den Leiter des Vorstandsbüros des Arbeitsmarktservice Österreich, Hr. Wilk (27.2.2008), stellt die Theorie der Übergangsmärkte nach Schmid (2002) einen reizvollen Ansatz mit viel Relevanz für den österreichischen Arbeitsmarkt dar, aber auch mit Grenzen:

„Ich glaube, das [Übergangsmärkte, Anm.d.A.] ist eine sehr spannende Geschichte und hat viel Relevanz. Allerdings auch begrenzte Relevanz. Was stimmt ist, dass es gerade in Österreich hier oft eine viel zu strenge Abschottung [zwischen einzelnen Systemen der sozialen Sicherung, Anm.d.A.] gibt. Die Übergangsfelder flexibler zu gestalten, würde - glaube ich - viel Potential eröffnen“ (ebenda, 16).

Einen Bereich u.a. spricht Wilk (27.2.2008) konkret für die Entwicklung eines Übergangsmarktes an, den Gesundheitsbereich:

„Es gibt viele Bereiche, wo es spannend wäre zu überlegen, wo ist das [ein Übergangsmarkt, Anm.d.A.] relevant und auch Dinge, die eigentlich bisher selten angedacht worden sind. Ich weiß zum Beispiel gerade im Gesundheitsbereich ist das noch wenig thematisiert worden, ob es da nicht auch so Übergangsmärkte gibt. Also von dem her spannend, allerdings hat es auch seine Begrenzung. Eine bestimmte Quantität hat es aber auch [einen Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit zu leisten und Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, Anm.d.A.]. Es ist nicht das Allheilmittel“ (Wilk 27.2.2008, 16).

Hr. Mahringer vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung sieht besonders im Bereich des „lebensbegleitenden“ bzw. „lebenslangen Lernens“ gewisse behebbar

Schwächen:

„Wenn man es auch in Richtung der Beschäftigungsdynamik der Fähigkeit, Übergänge zu gestalten, anschaut, haben wir sicher eine gewisse Schwäche im Bereich des Systems des lebenslangen Lernens“ (Mahringer 5.3.2008, 2).

Eine weitere Perspektive neben Schmid (2002), die die Übergänge nicht nur bezogen auf den Arbeitsmarkt betrachtet, ist der „lifecycle“-Ansatz wie ihn beispielsweise Rubery (2004) formuliert. Dieser Ansatz fokussiert „nicht einzelne Ereignisse im Erwerbsleben oder zeitpunktbezogen spezifische etwa ‚frauenrelevante‘ Fragestellungen (...), sondern es soll der gesamte Lebenserwerbsverlauf vom Berufseinstieg bis zum Ruhestand in den Blick genommen und dabei speziell zwischen Frauen und Männern unterschieden werden“ (vgl. Mairhuber 2006, 1). Der „lifecycle“-Ansatz nach Rubery (2004) unterscheidet vier Schlüsselübergänge im Verlauf von Lebensabschnitten (vgl. ebenda, 1):

- the initial transition from the school or higher education to work;
- the subsequent transition to careers and independent living;
- transitions in prime age, whether involving changes of jobs or careers or changes in activity status;
- transitions into retirement and into old age.

Im Rahmen dieses Ansatzes werden die Institutionen betrachtet, die bei der Gestaltung der Übergänge einen zentralen Einfluss nehmen. Die Institution Arbeitsmarkt spielt darüber hinaus in allen vier Übergangssituationen eine zentrale Rolle. Obwohl davon ausgegangen wird, dass das Berufsausbildungs- und Schulbildungssystem den stärksten Einfluss auf den „school to work“-Übergang ausüben und auf den Einstieg in ein (finanziell) selbständig geführtes Leben (vgl. ebenda 2). Die Maßnahmen für „lebensbegleitendes Lernen“ könnten künftig ebenfalls Einfluss auf das Haupterwerbsalter (prime age) und den Ruhestand nehmen (vgl. ebenda). Ebenso wie der Arbeitsmarkt, spielt auch das Familiensystem und das System der Sozialen Sicherung in allen vier Stadien eine bedeutende Rolle.

„Moreover each lifestage is concerned with different aspects of the intergenerational contract, involving differences in the extent and direction of transfers of money, time, infrastructure and emotional support“ (ebenda, 1).

Der „lifecycle“-Ansatz ist eine Rahmentheorie, mit Hilfe der verschiedene nationale sozio-ökonomische Systeme analysiert und verglichen werden können. Rubery (2000) versucht

damit die hauptsächlichsten institutionellen Arrangements zu identifizieren, die auf die Lebenslaufabschnitte bzw. ihre typischen Übergänge einwirken. Es lassen sich die damit verbundenen Herausforderungen für die länderspezifischen sozioökonomischen Modelle zeigen.

Der Vorteil dieses Ansatzes ist nach Mairhuber (2006) auch darin zu sehen, dass er für gender-sensitive Analysen offen ist (vgl. auch Rubery et al. 2005, 36f):

„Der „lifecycle“-Ansatz eignet sich grundsätzlich sehr gut für gender-sensitive Analysen, da dabei sowohl die Unterschiede in den Erwerbsverläufen von Frauen und Männern in den Blick kommen, als auch Diskriminierungen von Frauen, die sich über den Lebenserwerbsverlauf verstärken (etwa der geschlechtsspezifische Einkommensunterschied) sichtbar werden, der Fokus kann aber auch auf spezifische Lebensphasen gelegt werden, die für ein Frauenerwerbsleben von besonderer Bedeutung sind (etwa die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Mutterschaft in der Lebensmitte) (vgl. Rubery et al. 2005:34)“ (Mairhuber 2006, 1).

Die Sichtweise von Schmid (2002) stellt die Art des Überganges zwischen verschiedenen Arbeitsmarktpositionen in das Zentrum seiner Theorie der Übergangsarbeitsmärkte und verfolgt damit u.a. folgende Zielsetzungen (vgl. ebenda 233f):

- Die Gefahr der sozialen Ausschließung, die mit der Bewältigung kritischer Übergänge verbunden ist, soll sichtbar gemacht werden.
- Gleichzeitig sollen damit Ansatzpunkte aufgezeigt werden, die die mit den Übergängen verbundenen unvermeidlichen Krisen erfolgreich bewältigen lassen.
- Alle Formen produktiver Tätigkeiten sollen miteinander verknüpft werden. Das ist u.a. daran erkennbar, dass Wechsel in jede Richtung möglich sind: „Erwerbsarbeit bei wechselnden Arbeitsverhältnissen oder Arbeitszeiten, lebenslanges Lernen, unbezahlte Familienarbeit oder Eigenarbeit, gesellschaftlich anerkannte Formen sonstiger sozialer Arbeit wie ehrenamtliche Tätigkeit oder Nachbarschaftshilfe, aber auch Zeiten für kreative Muße (Sabbaticals), in denen ohne Erfolgszwang neue Fähigkeiten erprobt werden können“ (ebenda, 234).
- Die Institutionen der Arbeitsmarktpolitik sind in diese Richtung auszurichten, dass sie Anreize für die Übergänge zwischen verschiedenen Formen produktiver Arbeit schaffen und Kombinationen miteinander ermöglichen.
- Die damit verbundenen Risiken sollen sozial abgesichert werden.
- Die Übergangsarbeitsmärkte sollen größere Verbreitung erlangen.
- Übergangsarbeitsmärkte sollen innovative Formen darstellen.
- Sie sollen gesetzlich und kollektivvertraglich abgesichert werden.

- Die erste Zielsetzung die damit nach Schmid (2002) verbunden ist, lautet mehr Beschäftigungsmöglichkeiten dadurch zu schaffen und somit einen relevanten Beitrag zur Reduktion der Arbeitslosigkeit zu leisten.

Schmid (2002) führt in seiner Theorie der Übergangsarbeitsmärkte eine rahmengebende Theorie aus, deren Blick auf die verschiedenen Übergangstypen und ihrer institutionellen Absicherung etc. gerichtet ist, mit denen er gleichzeitig erforderliche Ziele und Wertmaßstäbe für eine moderne Arbeitsmarktpolitik darlegt. Damit kann der erforderliche Veränderungsbedarf entsprechend formuliert werden. Rubery (2004, 2005) erweitert und vertieft den auf Übergänge ausgerichteten Ansatz mit einer Lebenslauf- und gendersensiblen Perspektive. In der vorliegenden Arbeit wird die Auffassung vertreten, dass damit der Ansatz von Schmid (2002) in zumindest dreifacher Hinsicht bereichert wird. Er ist Analyseinstrument für die Chancenverteilung zwischen verschiedenen Gruppen, insbesondere zwischen Frauen und Männern, in dem er hinsichtlich der vier Übergangssituationen die Chancenverteilung während des gesamten Erwerbslebensverlaufs verfolgt. Und er ist ebenso in der Lage auf zentrale Konstellationen im Institutionenarrangement hinzuweisen, die einer Veränderung bedürfen. Eine weitere, konkrete Ausformulierung der Praxis von Chancengleichheit ist die Sichtweise auf die Bedingungen und Möglichkeiten ein finanziell selbständiges Leben zu begründen.

4. DIE ROLLE DER ARBEITSVERMITTLUNG IM ÜBERGANGSARBEITSMARKT „ARBEITSLOSIGKEIT – BESCHÄFTIGUNG“

Günther Schmid (2002) hat sich eingehend mit den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland gegen Ende der 1990er Jahre und Anfang 2000 beschäftigt (vgl. ebenda, 273ff.). Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stellen seinem Verständnis nach konkrete Elemente dar, mit denen die Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung gestaltet werden können. Für Deutschland wies Schmid (2002) allerdings gleichzeitig darauf hin, dass bei diesen „erhebliche Verbesserungen oder Erneuerungen erforderlich [sind, Anm.d.A.]“ (ebenda, 273), also Anpassungsbedarf im Sinne einer modernen Arbeitsmarktpolitik besteht.

Der Arbeitsvermittlungsprozess in Österreich, wie er im österreichischen Arbeitsmarktservice institutionalisiert ist, stellt in gewissem Sinne ein „Nadelöhr“ im Übergangsarbeitsmarkt zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung dar. Eine große Anzahl unterschiedlichster Arbeitssuchender hat den Prozess der Arbeitsvermittlung zu durchlaufen. Auf Grund der Arbeitslosigkeit müssen sie den Einkommensentfall durch die Versicherungsleistung (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) überbrücken. Gleichzeitig brauchen sie, um wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehren zu können, eine neue Beschäftigung. Erst dann ist es neuerlich möglich die Existenz durch ein Erwerbseinkommen zu sichern.

Während der Arbeitsvermittlung werden kontinuierlich Weichen gestellt. Diese Weichen beeinflussen nicht nur den Arbeitsvermittlungsprozess selbst, sondern auch den weiteren beruflichen Verlauf der Arbeitssuchenden. Konkrete Weichenstellungen im Vermittlungsprozess sind beispielsweise die Zuordnung zu einer arbeitsmarktpolitischen Ziel- bzw. Problemgruppe. Das bedeutet im Überwiegenden, dass das Arbeitsmarktservice bestimmte Schritte unternimmt und bestimmte Maßnahmen für die/den Betroffenen einsetzt. Die Zielgruppenzugehörigkeit bestimmt daher Art und Umfang von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bzw. Instrumenten. Sie prägt aber beispielsweise auch die Intensität der Kontaktaufnahmen mit der/dem BeraterIn des Arbeitsmarktservice und andere maßgebliche Dinge mehr.

Zusätzlich ist vom positiven Verlauf des Arbeitsvermittlungsprozesses der Bezug des Arbeitslosengeldes (der Notstandshilfe) abhängig. Erfüllt die/der Arbeitssuchende

ausreichend ihre/seine Pflichten gegenüber dem Arbeitsmarktservice, ist mit einem „unproblematischen“ Verlauf des Leistungsbezugs während des Arbeitsvermittlungsprozesses zu rechnen. Kommt es zu vermuteten oder tatsächlichen „Pflichtverletzungen“ durch die/den Arbeitsuchenden, verhängt das Arbeitsmarktservice Sanktionen. Diese werden in Form einer Sperre des Arbeitslosengeldes (der Notstandshilfe) für 6 oder 8 Wochen umgesetzt.

Und schließlich hängt das Zustandekommen einer neuen, adäquaten, und möglichst stabilen Beschäftigung auch von der Arbeitsvermittlung ab. Das Arbeitsmarktservice muß dabei mit dem ihm zugänglichen Stellenpotential operieren. Zu welchen Stellenangeboten hat das Arbeitsmarktservice überhaupt Zugang? Zu welchen Firmen und Branchen besteht Geschäftskontakt? Mit welchen Erwartungen bieten Firmen dem Arbeitsmarktservice offene Arbeitsstellen für die Vermittlung generell an?³³ etc. (vgl. dazu Kainz 12.2.2008, 2).

Ein sensibler Moment für die Betroffenen im Vermittlungsprozess ist, welche Qualifikationen etc. das Arbeitsmarktservice bei ihnen „wahrnimmt“. Schließlich wirkt das erstellte Vermittlungsprofil unmittelbar in die Auswahl jener Stellen hinein, die das Arbeitsmarktservice den Arbeitsuchenden zuweist. Entsprechend ökonomischer Matching-Theorien, wirkt die Übereinstimmung zwischen den Anforderungen einer Beschäftigung und dem professionellen Vermögen einer Person auch auf die Entwicklung der Entlohnung (vgl. Mahringer 5.3.2008, 10). Je besser das so genannte „Matching“ übereinstimmt, umso eher erhöhen sich in den folgenden Berufsjahren die Einkommenschancen der/s Arbeitsuchenden. Der „richtigen“ Person am „richtigen“ Arbeitsplatz wird ein/e ArbeitgeberIn eher eine Gehaltserhöhung geben, und der/die ArbeitnehmerIn wird motiviert in der neuen Tätigkeit agieren.

Für eine Vielzahl von Arbeitsuchenden ist daher die Arbeitsvermittlung ein zentraler und existentieller Prozess.

³³ Der Leiter der Regionalstelle des Arbeitsmarktservice für den zehnten Wiener Gemeindebezirk hat dieses Problem folgendermaßen formuliert: „Was jetzt wirklich nur die Arbeitsvermittlung betrifft, was ja eigentlich der grundsätzliche Auftrag des AMS ist, denk ich mir, hat das AMS vor allem in den letzten Jahren versucht stärker mit den Unternehmen und mit den Betrieben zu kooperieren und zusammenzuarbeiten. Dort ganz einfach ein besseres Standing zu haben. Das Image des AMS - oder des alten Arbeitsamtes - war letztendlich ein bisschen problematisch: Frei nach dem Motto, das AMS vermittelt halt den ‚Schund‘. Kost auch nix. Und wenn ich wirklich qualifiziertes Personal suchen möchte, dann muss ich als Unternehmer sowieso zu - weiß ich nicht - zu Personalberatern gehen etc., etc. Und da hat das AMS versucht anzusetzen, näher an die Unternehmen heran zu kommen, auch neue Dienstleistungen anzubieten“ (Kainz 12.2.2008, 2).

In diesem Kapitel steht die Arbeitsvermittlung als zentraler Teil des Übergangsarbeitsmarktes von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung im Zentrum. Die Brückenfunktion von Übergangsarbeitsmärkten wird von Schmid (2002) beispielsweise als Resultat verschiedener koordiniert agierender Systeme (Bildungssystem, soziales Sicherungssystem etc.) gesehen. Zusätzlich stellt sie aber auf die Ausstattung und Ermächtigung der einzelnen ArbeitnehmerInnen oder Arbeitsuchenden ab, um erfolgreich in einer flexibilisierten Arbeitswelt mit gleichen Chancen sich bewegen zu können. Welche Beiträge leistet nun die Arbeitsvermittlung für die Brückenfunktion im Übergang von der Arbeitslosigkeit zur Beschäftigung? Da die so genannte Brückenfunktion das Ergebnis verschiedener, an der gleichen Zielsetzung orientierter Aktivitäten ist, erfolgt die Annäherung an diese Frage auch aus 3 verschiedenen Perspektiven:

- Die erste Perspektive geht von den konzeptuellen Zielsetzungen in der Arbeitsvermittlung aus. Auf der Ebene der Planung der Ziele, Vorgehensweisen und Maßnahmen bzw. Instrumente für die Arbeitsvermittlung wird die Strategie der „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik untersucht. Hier wird die Frage gestellt: Wie schlägt sich diese „Aktivierungsstrategie“ konkret auf die Rahmenbedingungen und Vorgehensweise des Arbeitsvermittlungsprozesses nieder? Kann man davon ausgehen, dass sie positiv auf eine Brückenfunktion Einfluss nehmen?
- Im zweiten Teil werden die Wirkungen des Zielsteuerungssystems im Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung erörtert. Welche Wirkungen können vom Zielsteuerungssystem auf den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung ausgehen?
- Abschließend wird in einer dritten Perspektive am arbeitsmarktpolitischen Instrument des „Sozialökonomischen Betriebs“ die Brückenfunktion im Zusammenhang mit der Zielgruppendefinition untersucht. Anhand welcher Kriterien wird definiert, welche Person zur Zielgruppe eines Sozialökonomischen Betriebes gehört? Wird damit zielgerichtet im Sinne eines Übergangsarbeitsmarktes gesteuert?

In einer Zusammenfassung am Ende des Kapitels werden die Ergebnisse nochmals im Überblick festgehalten.

4.1. DER ARBEITSVERMITTLUNGSPROZESS AUF KONZEPTIVER EBENE

4.1.1. Arbeitsvermittlung und Übergangsarbeitsmarkt nach Schmid (2002) – ein Vergleich

Die grundsätzliche Funktion der Arbeitsvermittlung besteht darin, das Arbeitskräfteangebot (die Arbeitssuchenden) mit der Arbeitskräftenachfrage (den Unternehmen, die ArbeitnehmerInnen suchen) zusammenzuführen („Matching“). Der Regionalstellenleiter des Arbeitsmarktservice für den zehnten Wiener Gemeindebezirk brachte diesen Vorgang folgendermaßen auf den Punkt:

„Also, wenn es jetzt rein nur um die sehr eng gefasste „Arbeitsvermittlung“ geht, ist das Ziel vollkommen klar: Wir haben auf der einen Seite die Unternehmen, die Leute suchen. Auf der andern Seite haben wir Arbeitslose. Und die wollen wir zusammenbringen. Klingt sehr einfach, ist es nicht“ (Kainz 12.2.2008, 2).

In Österreich ist der Träger dieses Prozesses auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen vorrangig das Arbeitsmarktservice Österreich. Dem entsprechend ist dieses Ziel im Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) festgehalten:

„Ziel des Arbeitsmarktservice ist, (...) auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und –nachfrage hinzuwirken“ (§ 29 (1) Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) i.d.F. BGBl. I 2007/104).

Die gesetzliche Zielsetzung der Arbeitsvermittlung beinhaltet neben der Zielformulierung auch Wertmaßstäbe, in welcher Art und Weise die Zusammenführung der ArbeitsmarktteilnehmerInnen erfolgen soll: „möglichst vollständig“, „wirtschaftlich sinnvoll“ und „nachhaltig“.

In dieser Allgemeinheit widersprechen weder die Zielsetzungen noch die Maßstäbe den Auffassungen Schmid (2002) von Übergangsarbeitsmärkten. Schmid (2002) hat sich im Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung eingehend mit der Theorie der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auseinandergesetzt. So kann man beispielsweise auf einer Metaebene vielfältige Vorschläge über organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite für den Arbeitsmarkt finden (vgl. Schmid 2002, 420ff). Die konkrete Vermittlungspraxis hat Schmid (2002) aber im

Wesentlichen nicht aufgegriffen. Unabhängig davon lässt sich sagen, dass die Hauptausrichtungen der Arbeitsvermittlung des Arbeitsmarktservice und jener der Übergangsarbeitsmarkttheorie für den Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung (und retour) inhaltlich übereinstimmen.

Beispielsweise ist in den Grundsätzen des Arbeitsmarktservice festgehalten, die Arbeitsvermittlung so zu gestalten, „dass eine weitestmögliche Chancengleichheit mit anderen Arbeitskräften [am Arbeitsmarkt, Anm.d.A.] hergestellt wird“ (vgl. § 31 (3) AMSG i.d.F. BGBl. I 2007/104). Der Grundsatz, die „weitestmögliche Chancengleichheit“ mit anderen Arbeitskräften durch die Arbeitsvermittlung zu verfolgen, findet bei Schmid (2002) auf der Ebene der Konzeption der Übergangsarbeitsmärkte ihren Ausdruck in folgender Formulierung:

„Übergangsarbeitsmärkte (...) gewährleisten Männern wie Frauen Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt und tragen somit zur umfassenden Chancengleichheit (...) bei“ (Schmid 2002, 14).

Nach Schmid (2002) liegt ein wesentlicher Beitrag zur umfassenden Chancengleichheit von Frauen und Männern gerade darin, dass Übergangsarbeitsmärkte eingerichtet werden. Denn diese garantieren sowohl Frauen als auch Männern gleichzeitig Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt. Schmid (2002) ist damit ein ausgesprochener Vertreter des „Flexicurity“-Ansatzes in der Arbeitsmarktpolitik³⁴.

In die österreichische Arbeitsmarktpolitik fließt der Ansatz, Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt herzustellen, durch die Europäische Beschäftigungsstrategie (in der Fassung von 2003) ein, die in den Zielen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik enthalten ist (vgl. Europäische Kommission 2003). Die Europäische Beschäftigungsstrategie hat dabei eine Entwicklung genommen, in der die „sozialen und qualitativen Komponenten (...) deutlicher [als zuvor, Anm.d.A.] markiert [wurden, Anm.d.A.]“ (vgl. Bieling 2006, 59). Die Ziele der Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität wurden festgeschrieben, aber auch die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung (vgl. ebenda, 59f). Schmid (2002) vertritt gleichfalls diese Schwerpunktsetzungen in seiner Theorie der Übergangsarbeitsmärkte (vgl. Schmid 2002).

³⁴ Siehe dazu auch die kritischen Anmerkungen Schmidts (2008, 51) in Kapitel 3.

Zusammengefasst kann man sagen, dass sich die Arbeitsvermittlung des Arbeitsmarktservice auf der Ebene der möglichst vollständigen, wirtschaftlich sinnvollen und nachhaltigen Zusammenführung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage mit der Forderung Schmidts (2002) treffen, Chancengleichheit für Frauen und Männer am Arbeitsmarkt durch die Einführung von Übergangsmärkten zu erreichen.

4.1.2. „Übergangsmärkte“ als analytisches Konzept

Die Theorie der Übergangsmärkte von Schmid (2002) kann als Idealmodell betrachtet werden, das zur Umsetzung einer modernen Arbeitsmarktpolitik unerlässlich ist. In der vorliegenden Arbeit wird das Schmidtsche Konzept der Übergangsmärkte (2002) analytisch eingesetzt. In diesem Sinne dienen relevante, ausgewählte Aspekte seiner Konzeption als Vergleichsraster bzw. als Orientierungspunkte, anhand derer die gegenwärtige institutionelle Gestaltung von Übergängen in Österreich³⁵ erörtert und bewertet wird. Es soll eine Einschätzung darüber getroffen werden, in welchem Ausmaß eine Funktionalität im Sinne eines Übergangsmarktes vorliegt. Ziel einer „Funktionalitätsmessung“ von Übergängen wäre, ausreichend Informationen über die relevanten Einflußfaktoren von Übergängen zu erhalten und damit zur Diskussion über die Gestaltung der Übergänge beizutragen. Am Beispiel der Arbeitsvermittlung des Arbeitsmarktservices können Beiträge dazu geleistet werden, ob und in welchem Ausmaß wünschenswerte Eigenschaften eines Übergangsmarktes verstärkt oder abgeschwächt werden. Zu den charakteristischen Eigenschaften von Übergangsmärkten zählen: die Garantie von Flexibilität, Sicherheit, Chancengleichheit, nachhaltige Zusammenführung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage, eine Anreizwirkung Übergänge zu wagen und die Unterstützung einer Aufwärtsmobilität am Arbeitsmarkt. Schmidts (2002) Fokus betrachtet das Gesamtsystem „Arbeitsmarkt“. Allerdings haben die betroffenen Arbeitssuchenden (u.a. ArbeitsmarktteilnehmerInnen) einen zentralen Platz darin. Sie sind in gewissem Sinne darin die Drehscheibe mit ihren Übergängen am Arbeitsmarkt (vgl. Schmid 2002, 14).

4.1.3. Arbeitsmarktpolitik der „Aktivierung“

Schmid (2002) spricht in seiner Arbeit von der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“. Er räumt ihr im Zusammenhang mit der Vollbeschäftigung einen prominenten Platz in der

³⁵ Siehe dazu auch Kapitel 3 der vorliegenden Arbeit.

Arbeitsmarktpolitik ein.³⁶ Eichhorst und Konle-Seidl (2008), die sich mit internationalen Vergleichen der Arbeitsmarktpolitik beschäftigen³⁷, haben sich ebenfalls mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auseinandergesetzt. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass diese Strategie in zahlreichen Ländern bei den grundlegenden Reformen in der Arbeitsmarktpolitik eine bedeutende Rolle gespielt hat. Davor wurde vor allem von „aktiver“ Arbeitsmarktpolitik und ihren Maßnahmen gesprochen (vgl. Eichhorst/Konle-Seidl 2008). Sie erläutern die Bedeutung des Begriffs folgendermaßen:

„Der Begriff ‚Aktivierung‘ ist umfassender und beschränkt sich nicht allein auf die gängigen Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik, deren Effektivität und Effizienz seit längerem in Zweifel gezogen wird. Stärkung der Eigenverantwortung, Befähigung zur selbständigen Anpassung an die Herausforderungen des Arbeitsmarktes und Förderung der Risikobereitschaft sind wesentliche Elemente aktivierender Arbeitsmarktpolitik, als deren Vorreiter Großbritannien, die Niederlande, Schweden, Dänemark und in jüngster Zeit die Schweiz gelten“ (Eichhorst/Konle-Seidl 2008).

Eichhorst/Konle-Seidl (2008) kamen in ihrer Analyse dieses politisch-strategischen Ansatzes zu folgenden Schlüssen:

- In ihm wird stärker als früher betont, dass primär „bezahlte Arbeit“ die Grundlage sozialer Absicherung sein soll.
- Einem Einkommen aus Arbeit ist grundsätzlich gegenüber Transferleistungen der Vorzug zu geben.
- Und die zentralen Reformelemente in den verschiedenen Ländern zielten darauf ab, die Erwerbsbeteiligung der Arbeitsuchenden zu erhöhen.

Die Konsequenzen daraus wirkten sowohl auf die aktive als auch die passive Arbeitsmarktpolitik (vgl. Eichhorst/Konle-Seidl 2008) ein. Denn die „Rechte und Pflichten der Stellensuchenden wurden enger miteinander verzahnt, d.h. der Bezug von Lohnersatzleistungen wurde stärker als in der Vergangenheit mit Bedingungen verknüpft, wie der intensiven Arbeitssuche, der Annahme von Stellenangeboten und der Beteiligung an Trainingsmaßnahmen“ (vgl. ebenda).

³⁶ Er führt sie bereits im Untertitel seines Buches (2002) an.

³⁷ Werner Eichhorst arbeitet am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und Regina Konle-Seidl am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB). Beide sind im Bereich der international vergleichenden Analysen von Arbeitsmarktpolitik und -institutionen tätig.

Weiterführende Elemente dieses politischen Ansatzes waren ein erschwerter Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung, das Absenken des Niveaus der sozialen Sicherung, eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und eine konsequentere Verhängung von Sanktionen für den Fall, dass LeistungsempfängerInnen ihren Pflichten nicht nachgekommen sind (vgl. ebenda).

„Die Aktivierungsmaßnahmen sollten in Verbindung mit der Intensivierung der Arbeitsvermittlung das Matching auf dem Arbeitsmarkt verbessern und die Reservationslöhne der Stellensuchenden senken, was ebenfalls zu einer beschleunigten Arbeitsaufnahme beitragen kann“ (ebenda).

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik verspricht eine positive Wirkung auf die Dauer des Leistungsbezugs, d.h. es wird mit einem kürzeren Leistungsbezug und mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eines Überganges in Arbeit gerechnet.

Über die tatsächlichen Effekte gibt es bisher nur wenige systematische und auch vergleichende Untersuchungen (vgl. ebenda). Eichhorst und Konle-Seidl (2008) räumen ein, dass die Wirkungen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit den Kontexten der verschiedenen Arbeitsmarktverfassungen und Wohlfahrtsstaatsregimen gesehen werden müssen. Es können daraus unterschiedliche Wirkungen resultieren. Es ist keineswegs bekannt, stellen Eichhorst/Konle-Seidl (2008) weiter fest, ob und unter welchen Rahmenbedingungen einzelne aktivierende Maßnahmen erfolgreich sind. Dazu kommt, dass auch die organisatorische Form in Wechselwirkung mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu sehen ist.

„Darüber hinaus ist zu vermuten, dass Änderungen in der Steuerungs- und Implementationsstruktur der Arbeitsmarktpolitik – etwa die Einführung von Zielsteuerung und Leistungsvergleich – nicht nur zufällig mit der Einleitung der Aktivierungsstrategie einhergehen, sondern sich diese beiden Entwicklungen kausal bedingen“ (ebenda).

Die von Eichhorst und Konle-Seidl (2008) angeführten Merkmale für aktivierende Arbeitsmarktpolitik sind für die Gestaltung und den Verlauf des Arbeitsvermittlungsprozesses von weitreichender Bedeutung. Ob sich die aktivierende Arbeitsmarktpolitik in dieser Form in der österreichischen Arbeitsvermittlung wiederfindet, wird Gegenstand des kommenden Abschnitts. Dazu wird in die längerfristige Planung des Arbeitsmarktservice Österreich (AMSÖ) geblickt, in der die arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte gesetzt und die Entwicklungen der Leistungen des Arbeitsmarktservice

festgelegt werden (vgl. § 40 (1) AMSG i.d.F. BGBl. I 2007/104).

4.1.4. Konzeption der Arbeitsvermittlung und „Aktivierungsaspekte“ ihrer Ziele

Die österreichische Arbeitsvermittlung wird jeweils für einen mehrjährigen Zeitraum im „**Längerfristigen Plan**“ des Arbeitsmarktservice Österreich (AMSÖ) konzipiert und festgelegt. Er ist ein Planungsdokument, in dem die angestrebten arbeitsmarktpolitischen Tätigkeiten des Arbeitsmarktservice Österreich für einen Zeitraum von mindestens 3 Jahre festgelegt werden. Er enthält die arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktsetzungen und die Entwicklung der Leistungen des Arbeitsmarktservice. Der „Längerfristige Plan“ umfasst den dazu notwendigen Aufwand an Investitionen, Personal, Sachaufwand und die für aktive Arbeitsmarktpolitik benötigten Mittel in Relation zur Einnahmenentwicklung (vgl. § 40 Abs 1 AMSG, BGBl I 2005/114). Der „Längerfristige Plan“ durchläuft ein institutionalisiertes Diskussions- und Genehmigungsverfahren innerhalb der Organisation des Arbeitsmarktservice. Er ist vom Vorstand des Arbeitsmarktservice Österreich zu erstellen. Zu seiner Genehmigung muß er dem Verwaltungsrat vorgelegt werden und bedarf der Zustimmung des/der BundesministerIn für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem/der BundesministerIn für Finanzen (vgl. § 40 Abs 2 AMSG, BGBl I 2005/114). Die prognostizierte Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung der Wirtschaftsforschungsinstitute „Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut“ (WIFO), „Institut für höhere Studien“ (IHS) und „Synthesis“ bilden den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Rahmen für die Tätigkeitsplanung des AMS (vgl. AMSÖ 2006, 3). Der Längerfristige Plan ist jeweils dann wieder anzupassen, wenn das „geänderte Gegebenheiten der wirtschaftlichen oder der Arbeitsmarktlage oder wesentliche Änderungen der Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung erforderlich machen“ (vgl. § 40 Abs 3 AMSG, BGBl I 2005/114). Der Längerfristige Plan wird jährlich evaluiert und überarbeitet. Das Arbeitsmarktservice Österreich folgt in der Ausrichtung seiner Tätigkeit einer vorgegebenen Zielhierarchie, an deren oberster Stelle die europäischen Beschäftigungsziele stehen, gefolgt von jenen der Bundesregierung und seiner eigenen. Das bedeutet, dass im Längerfristigen Plan 2006 – 2008 folgende Politikziele abgebildet bzw. integriert werden:

- Die europäischen beschäftigungspolitischen Leitlinien 17 – 24,
- das Nationale Reformprogramm (auf der Basis der Integrierten Leitlinien 2005 – 2008 im Rahmen der beschäftigungspolitischen Ziele der Europäischen Union (Lissabon Prozess)),
- die arbeitsmarktpolitische Zielvorgabe des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit,

- das Regierungsprogramm „Unternehmen Arbeitsplatz“ und
- die (eigenen) arbeitsmarktpolitischen Ziele des Arbeitsmarktservice Österreich (vgl. AMSÖ 2006, 3).

Die Struktur des Längerfristigen Plans bildet die „Leitbilddimensionen“ ab, die die Geschäftsprozesse des Arbeitsmarktservice widerspiegeln. Die Leitbilddimensionen ihrerseits wirken wiederum auf die Geschäftsprozesse zurück:

„Die Leitbilddimensionen wurden so zusammengefasst, dass darin bereits die Abbildung der im Planungszeitraum zu implementierenden Geschäftsprozesse sichtbar wird. Die Struktur nimmt damit bereits auf die Prozessorientierung des Arbeitsmarktservice Bezug“ (AMSÖ 2006, 3).

Der Längerfristige Plan besteht aus vier „Leitbilddimensionen“ die die grundlegenden Arbeitsgebiete (Geschäftsprozesse) des Arbeitsmarktservice abbilden. Das sind die Arbeitsgebiete:

- Informations- und Vermittlungsdrehscheibe,
- Dienstleistungen für Arbeitskräfte,
- Dienstleistungen für Unternehmen und
- Förderung der Chancengleichheit (vgl. AMSÖ 2006, 2).

Im Anschluss an jede Leitbilddimension werden entsprechende Ziele, Handlungsempfehlungen bzw. -vorgaben, Strategien und konkrete Maßnahmen angeführt (vgl. AMSÖ 2006, 15). Eine genaue Unterscheidung zwischen Zielen, Strategien, Handlungsempfehlungen und Maßnahmen wird allerdings nicht vorgenommen. Der Übergang zwischen diesen Gestaltungselementen ist fließend bzw. erfüllen sie gleichzeitig mehrere inhaltliche Funktionen. Zum Beispiel ist die Strategie „Das individuelle Dienstleistungsangebot gemeinsam mit den KundInnen vereinbaren“ nicht nur als Strategie zu verstehen, sondern ist gleichzeitig eine Handlungsvorschrift (vgl. AMSÖ 2006, 15). Oder im Falle des Zieles „Aktivierung vor passiver Versorgung“ lautet die zu verfolgende Strategie „Minimierung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit durch early intervention“ (vgl. AMSÖ 2006, 16). Dabei mischen sich Strategie und Handlungsvorschrift mit der konkreten Maßnahme (und Strategie) der „early intervention“.

Generell sieht das Arbeitsmarktservice Österreich bei der Arbeitsvermittlung folgende Zielsetzungen als besonders notwendig an:

„(...) sich (...) mittelfristig weiter darauf konzentrieren zu müssen, Arbeitslose so rasch wie möglich ins Beschäftigungssystem zu integrieren (...) sich als die zentrale Drehscheibe für die Besetzung der betrieblichen Vakanzen zu positionieren, um die Dauer der Arbeitslosigkeit und der Vakanzen auf betrieblicher Seite möglichst kurz zu halten“ (vgl. AMSÖ 2006, 3).

Die Priorität in der Arbeitsvermittlung liegt daher in einer schnellen Wiedereingliederung Arbeitsuchender in den Arbeitsmarkt. Die Mittel und Strategien sind darauf ausgerichtet, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit kurz gehalten wird. Gleichzeitig möchte das Arbeitsmarktservice seine Marktführerschaft im Bereich der Arbeitsvermittlung ausbauen. Und das auch gerade dadurch, dass es in der Lage ist, offene Stellen bei Firmen rasch zu besetzen.

Unmittelbar im Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung steht die zweite Leitbilddimension, die **„Dienstleistungen für Arbeitskräfte“**. Sie enthält die im Planungszeitraum festgelegten Strategien und Dienstleistungen, die gegenüber den Arbeitsuchenden eingesetzt werden. Aus diesem Grund wird dieser Planungsabschnitt gegenüber den anderen eingehender untersucht. Die maßgeblichen Planungsziele der „Dienstleistungen für Arbeitskräfte“ sind:

- die „Ausrichtung des Dienstleistungsangebotes auf KundInnenwunsch und –bedarf“,
- die „Aktivierung vor passiver Versorgung“,
- die „Verhinderung von dauerhafter Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem“ und
- die „Unterstützung der Anpassung der Arbeitskräfte an den strukturellen Wandel“ (vgl. AMSÖ 2006, 16ff).

Der nächste Abschnitt ist der Durchsicht dieser vier Planungsziele gewidmet. Darin wird versucht die Ziel-Strategie-Maßnahmen-Konstellationen auf ihre impliziten oder expliziten „aktivierenden“ Aspekte hin zu beleuchten. Die Analyse ist dabei von jenen „aktivierenden“ Aspekten geleitet, wie sie in der Untersuchung von Eichhorst und Konle-Seidl (2008) erarbeitet wurden.

4.1.5. Die „Aktivierungsstrategie“ in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Die „Aktivierungsstrategie“ nach Eichhorst/Konle-Seidl (2008) ist eine arbeitsmarktpolitische Richtung, die aus Aktivierungsmaßnahmen und einer intensiveren Arbeitsvermittlung besteht, die beide auf eine Erhöhung des Matchings³⁸ und eine Beschleunigung der Arbeitsaufnahmen abzielen.

Zusätzlich wirken die Aktivierungsstrategien mit dem Zielsteuerungssystem der öffentlichen Arbeitsvermittlungsagenturen zusammen. Denn diese arbeitsmarktpolitische Strategie erfordert eine bzw. ruft eine entsprechende organisatorische Lösung hervor. Eichhorst/Konle-Seidl (2008) befinden, dass sich diese Strategie und das Zielsteuerungssystem kausal bedingen (vgl. ebenda). Bevor jedoch die Eigendynamiken des Zielsteuerungssystems untersucht werden, ein Blick auf die typischen Merkmale der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Die Aktivierungsstrategie kann nach Eichhorst/Konle-Seidl (2008) zu folgenden **Leitsätzen** zusammengefasst werden:

- Eigenverantwortung stärken,
- Befähigung zur selbständigen Anpassung an den Arbeitsmarkt,
- Förderung der Risikobereitschaft,
- bezahlte Arbeit soll primär die Existenz sichern,
- Transferleistungen sind (dazu) sekundär,
- Ziel ist die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung.

Umgesetzt wird die Aktivierungsstrategie nach Eichhorst/Konle-Seidl (2008) dadurch, dass die Rechte und Pflichten Arbeitsuchender enger miteinander verzahnt sind und der Bezug einer Leistung stärker an Bedingungen geknüpft ist. Zu diesen **Bedingungen** gehören:

- eine intensive Arbeitssuche³⁹,

³⁸ Unter „Matching“ ist die Zusammenführung Arbeitsuchender mit den entsprechenden offenen Stellenangeboten zu verstehen.

³⁹ Im österreichischen Arbeitslosenversicherungsgesetz ist damit eine bestimmte Bewerbungsfrequenz des/der Arbeitsuchenden gemeint, die regelmäßig vor der/dem BeraterIn der Arbeitsvermittlung zur Kontrolle vorlegt werden muss. Die gesetzlichen Regelungen diesbezüglich lauten: „Arbeitswillig ist, wer bereit ist, (...) von sich aus alle gebotenen Anstrengungen zur Erlangung einer Beschäftigung zu unternehmen (...)“ (9 Abs. 1 AIVG), da anderenfalls eine Sanktion droht. „Wenn die arbeitslose Person auf Aufforderung durch die regionale Geschäftsstelle nicht bereit oder in der Lage ist, ausreichende Anstrengungen zur Erlangung einer Beschäftigung nachzuweisen [Bewerbungen, Anm.d.A.], so verliert sie für die Dauer der Weigerung (...) mindestens jedoch für (...) sechs Wochen den Anspruch auf Arbeitslosengeld“ (§ 10 Abs. 1 Z. 4 AIVG). Über die Anzahl der Bewerbungen je Woche führen die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage der Beschäftigungssicherungsnovelle 1993 (BGBl 1993/502) aus, „dass eine Bewerbung pro Woche sicher das Minimum an zu erwartender Anstrengung darstellt“. Der Verwaltungsgerichtshof findet zudem, dass der „Auftrag, aufgrund von

- die Annahme von Stellenangeboten unter schärferen Zumutbarkeitskriterien⁴⁰,
- ein konsequenteres Verhängen von Sanktionen⁴¹, und
- die Teilnahme an Trainingsmaßnahmen⁴².

Generell wird im Zuge der reorganisatorischen Maßnahmen von Arbeitsvermittlungsinstitutionen hin zur Aktivierungsstrategie einerseits der Zugang zu Leistungen für den Fall der Arbeitslosigkeit erschwert⁴³, und das Niveau der Leistungen abgesenkt⁴⁴.

Auf Basis der Merkmale aktivierender Arbeitsmarktpolitik nach Eichhorst/Konle-Seidl (2008) erfolgt die Durchsicht der Planungsziele in der österreichischen Arbeitsvermittlung hinsichtlich solcher „aktivierender“ Aspekte. Zusätzlich wird versucht auch implizit enthaltene gesellschaftlich relevante Auffassungen anzusprechen, die für die Etablierung und Durchführung der Aktivierungsstrategie eine fördernde Wirkung haben („Sozialmissbrauchs-„ und „Sozialschmarotzerdebatte“ u.ä.).

Eigeninitiative zwei Vorstellungen bzw. Bewerbungen innerhalb von drei Wochen nachweislich vorzuweisen“ gerechtfertigt ist (VwGH, 23.4.1996, 94/08/0069; vgl. auch Krapf/Keul 2008).

⁴⁰ Im österreichischen Arbeitslosenversicherungsgesetz haben sich die Zumutbarkeitskriterien kontinuierlich verschärft, beispielsweise wurde der Berufsschutz mit 1.1.2005 (BGBl I 2004/77) stark eingeschränkt oder mit 1.1.2008 wurden die zumutbaren Beschäftigungen auch auf Transitarbeitsplätze in Sozialökonomischen Betrieben ausgeweitet (vgl. BGBl I 2007/104).

⁴¹ In Österreich bedeuten Sanktionen im Arbeitslosenversicherungsgesetz i.R. eine Sperre der Arbeitslosenunterstützung (Notstandshilfe) über einen Zeitraum von sechs bis acht Wochen (vgl. AIVG § 10).

⁴² Im österreichischen Arbeitslosenversicherungsgesetz ist die verpflichtende Teilnahme an „Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt“ (vgl. § 9 Abs. 1 AIVG) als Kennzeichen der Arbeitswilligkeit von Arbeitssuchenden definiert. Arbeitswilligkeit ist eine der wesentlichen Grundvoraussetzungen für den Bezug einer Leistung.

⁴³ In kürzerer Vergangenheit hat sich in Österreich der Zugang zu einer neuerlichen Arbeitslosengeldleistung, d.h. bei einer wiederholten Arbeitslosigkeit, durch das Budgetbegleitgesetz 2001 erschwert. Darin wurde die erforderliche Mindestbeschäftigungszeit von zuvor 26 Wochen innerhalb des vergangenen Jahres auf 28 Wochen angehoben (vgl. Fink 2006, 181).

⁴⁴ Mit dem Budgetbegleitgesetz 2001 wurde die Berechnung des Arbeitslosengeldes vom Lohnklassensystem, in dem ein bestimmter Bruttoverdienst einer Lohnklasse und diese wiederum einem Arbeitslosengeldtagsatz zugeordnet wurde, auf eine generelle Nettoersatzrate umgestellt (vgl. Krapf/Keul 2008). Seit dem 1.1.2001 wird daher das Arbeitslosengeld „von 55% des der Bemessung zugrunde liegenden und um die Sozialversicherungsabgaben sowie die Einkommenssteuer verminderten Bruttoentgeltes“ (vgl. ebenda, RZ 448) berechnet. In der Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des Budgetbegleitgesetzes 2001 kommentierte die Bundesarbeiterkammer diese Umstellung und andere auf die Leistungshöhe einwirkende Veränderungen folgendermaßen: „Im Gegensatz zu diesem Befund der Expertengruppe stellen die im Artikel 6 geplanten Änderungen in der Arbeitslosenversicherung lediglich einen sozialpolitisch unververtretbaren Leistungskürzungskatalog dar, der überdies in mancher Hinsicht erkennen lässt, dass er nicht auf der Basis von Praxiskenntnis und Problemorientierung erstellt wurde, sondern einfach unter der Vorgabe der Leistungseinschränkung um offenbar jeden Preis“ (BAK 2.10.2000, 13). De facto bedeutete die Umstellung vom Lohnklassensystem auf Nettoersatzraten eine Herabsetzung der Ersatzrate von 56% auf 53% des Nettoeinkommens (vgl. ebenda, 14).

4.1.6. Arbeitsvermittlung und ihre „Aktivierungsaspekte“ – eine Zielanalyse

Die zweite Leitbilddimension „**Dienstleistungen für Arbeitskräfte**“ des Längerfristigen Planes (vgl. AMSÖ 2006, 15ff) enthält jene Ziele, Strategien und Dienstleistungen, die gegenüber den Arbeitssuchenden in der Arbeitsvermittlung eingesetzt werden sollen. Grundsätzlich sind für die Aktivierungsstrategie Sanktionsmöglichkeiten und Zielerreichungskennzahlen jene markanten Eckpfeiler, innerhalb derer die Maßnahmen der Arbeitsvermittlung angesiedelt sind (vgl. Eichhorst/Konle-Seidl 2008).

Die „Dienstleistungen für Arbeitskräfte“ umfassen vier Zielsetzungen, die nach den in ihnen implizit oder explizit enthaltenen Aspekten aktivierender Arbeitsmarktpolitik analysiert werden:

1. Ausrichtung des Dienstleistungsangebotes auf KundInnenwunsch und –bedarf,
2. Aktivierung vor passiver Versorgung,
3. Verhinderung dauerhafter Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem,
4. Unterstützung der Anpassung der Arbeitskräfte an den strukturellen Wandel.

Zunächst wird so vorgegangen, dass eine zusammenfassende Darstellung der vier Ziele formuliert wird, in denen aktivierende Aspekte hervorgehoben werden. Anschließend werden die Analyseergebnisse der Ziele zusammengefasst. Das Ziel ist, die relevanten, in der Arbeitsvermittlung wirkenden Faktoren zu ermitteln.

1. Ziel: „Ausrichtung des Dienstleistungsangebotes auf KundInnenwunsch und –bedarf“ (vgl. AMSÖ 2006, 15ff)

Im Zuge dieses Ziels werden drei Strategien vorgeschlagen bzw. verfolgt:

- Erfassung und Berücksichtigung der Wünsche und Bedürfnisse der Arbeitssuchenden unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben;
- Förderung der Eigenaktivität und
- der Zukauf von Dienstleistungen für Langzeitarbeitslose.

Die erste für die Aktivierungsstrategie relevante Strategie ist die „**Erfassung und Berücksichtigung der KundInnenwünsche**“ und der „**Bedürfnissen der Arbeitssuchenden – im Rahmen und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben**“ (vgl. AMSÖ 2006, 15). Darin ist vorgesehen, die Wünsche und Bedürfnisse,

die während des Vermittlungsgesprächs gemeinsam mit dem/der BeraterIn herausgefunden werden, im so genannten „Betreuungsplan“⁴⁵ (vgl. § 38c AMSG) festzuhalten.

„... Dies schlägt sich in der mit den KundInnen getroffenen Vereinbarung im Betreuungsplan nieder, wo die weiteren Betreuungsschritte und wechselseitigen Verpflichtungen in Umsetzung des § 38c AMSG festgehalten und durch das AMS umgesetzt werden“ (vgl. AMSÖ 2006, 15).

Die Kriterien der „Arbeitswilligkeit“ und „Zumutbarkeit“, wie sie in § 9 Abs. 1 bis 3 Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AIVG) festgehalten sind, sind dabei zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass alle Vereinbarungen oder geäußerten Bedürfnissen etc. unter dem Gesichtspunkt der Arbeitswilligkeit des/der Arbeitsuchenden beurteilt werden bzw. vereinbarte Schritte des Arbeitsmarktservice den gesetzlichen Kriterien der Zumutbarkeit entsprechen müssen. Beide Kriterien gestalten die Erstellung des Betreuungsplanes mit.

Die in dieser Maßnahme verfolgte Strategie besteht u.a. darin, die „Beratungszeit bedarfsgerecht und lösungsorientiert zur Abklärung des KundInnenwunsches, zur „Verbesserung der Personenprofile [der Arbeitsuchenden, Anm.d.A.] und für die Vermittlungs- und Qualifikationsunterstützung in Abstimmung mit den Erfordernissen des Arbeitsmarktes“ zu nützen (vgl. ebenda). Das Beratungsgespräch, in dem der Betreuungsplan erstellt wird, ist in der Art anzulegen, dass bereits die für Vermittlung oder Qualifizierung aussichtsreichen Kriterien zusammengefasst sind, auch wenn Wünsche von KundInnen vielleicht davon abweichen.

Die zweite relevante Strategie ist die **„Förderung der Eigenaktivität“** (vgl. ebenda, 16). Sie wird damit beschrieben, dass während der „Erarbeitung des individuellen Betreuungsplanes [das, Anm.] mit den KundInnen gemeinsam geortete Selbsthilfepotential“ (vgl. ebenda) durch „das Bereitstellen spezifischer Unterstützungsangebote (...) in der Servicezone“, z.B. „Aktivierungsmaßnahmen für „job-ready-Arbeitslose, Hilfestellung beim Formulieren von Inseraten, Bewerbungsunterlagen gestalten, Eigeninitiative bei Stellensuche, etc.“ (vgl. ebenda) die Eigenaktivität gefördert werden soll. Als konkrete Maßnahmen sind Ausbau und Weiterentwicklung der Selbstbedienungsinfrastruktur, die „Förderung der Eigeninitiative mittels geeigneter

⁴⁵ Der Betreuungsplan ist in § 38c des Arbeitsmarktservicegesetzes (AMSG) regelt.

externer Unterstützungsstrukturen und durch das Anbieten interner Informationsveranstaltungen vorgesehen“ (vgl. ebenda).

Die letzte vorgeschlagene Strategie, ist der **„Zukauf von Dienstleistungen für Langzeitarbeitslose“**. Die Zielgruppe ist hier jene Gruppe von Arbeitssuchenden „deren Selbsthilfe- und Eigenaktivitätspotential geringer ist und eine intensivere Betreuung in der Beratungszone“ (vgl. ebenda) braucht. Die Strategie ist hier gleichzeitig auch die Maßnahme: Es sollen externe Beratungs-, Betreuungs- und Begleitungstätigkeiten zugekauft und auch einer regelmäßigen Evaluierung unterzogen werden. Hintergrund ist der festgestellte besondere Personalmangel in der Beratungszone, auf den mit einem „Outsourcing der Betreuung von Langzeitarbeitslosen an spezialisierte Dienstleister“ reagiert wird (vgl. ebenda). Damit soll ein weiterer Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit bzw. Langzeitbeschäftigungslosigkeit verhindert bzw. deren Rückgang soll nachhaltig abgesichert werden (vgl. ebenda).

Der Zukauf externer Unterstützungsstrukturen für Langzeitarbeitslose, d.h. ein Outsourcing der aktivierenden Betreuung von Langzeitarbeitslosen bzw. Langzeitbeschäftigungslosen (vgl. ebenda) verweist bereits auf das nachfolgende 2. Ziel, der „Aktivierung vor passiver Versorgung“.

2. Ziel: „Aktivierung vor passiver Versorgung“ (vgl. AMSÖ 2006, 16f)

Aktivierung steht in dieser Zielsetzung explizit an erster Stelle (vgl. ebenda, 16). Die „passive Versorgung“ ist ihr nachgereiht. In diesem Zusammenhang erscheint es wichtig, auf die Verwendung dieses Begriffspaares „passive Versorgung“ näher einzugehen.

In der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik werden neben dem sachlichen Gehalt der passiven Versorgung (Gewährung eines Einkommensersatzes), häufig weitere Aussagen damit transportiert. Dabei geht es nicht mehr nur darum, die Aufgaben der passiven Arbeitsmarktpolitik deutlich zu machen, sondern bestimmte Werthaltungen und Unterstellungen zur Arbeitslosigkeit und zu Arbeitssuchenden zum Ausdruck zu bringen.

Grundsätzlich ist die Aufgabe der **passiven Arbeitsmarktpolitik**, sowohl den

Suchprozess nach freien Arbeitsstellen als auch den nach arbeitssuchenden Arbeitskräften zu unterstützen und möglichst für Arbeitssuchende und Unternehmen effizient zu gestalten (vgl. Kubin/Rosner 2001: 112f). Die zweite Aufgabe ist, die soziale Absicherung der Arbeitssuchenden während der Suche nach einer neuen Erwerbsarbeit zu gewährleisten (vgl. ebenda). Das Arbeitsmarktservice hat „Ersatzleistungen zur Kompensation des Einkommensausfalls bei Arbeitslosigkeit“ (vgl. Badelt/Österle 2001, 202) zur Verfügung zu stellen bzw. „zu gewähren“, wie das im entsprechenden hoheitsrechtlichen Sprachgebrauch ausgedrückt wird (vgl. z.B. § 18 AIVG, BGBl I 2006/36). Die „Sicherung der wirtschaftlichen Existenz während der Arbeitslosigkeit“ bzw. „die wirtschaftliche Existenz der Arbeitslosen zu sichern“ (vgl. § 29 Abs 1 und § 29 Abs 2 Z 6 AMSG, BGBl I 2005/71) ist seit der Gründung der Arbeitslosenversicherung in Österreich eine traditionelle Leistung des Arbeitsmarktservice, die es nach den gesetzlichen Bestimmungen für die Betroffenen der Solidargemeinschaft zu erbringen hat.

Eine Facette die ebenso mit diesem Begriffspaar verbunden ist, ist ein immer wiederkehrender Deutungswandel. Darin wird Arbeitslosigkeit gesellschaftlich bewertet und den Betroffenen generalisierend spezifische Verhaltensweisen oder Haltungen unterstellt. Um diesen hartnäckig wiederkehrenden oder nicht wirklich verschwindenden Deutungswandel anschaulich zu machen, wird zunächst ein Beispiel über die Einschätzungen der Arbeitsmarktpolitik während der Koalitionsregierung von ÖVP-FPÖ/BZÖ zwischen 2000 und 2006 in Österreich – nach Fink 2006, Obinger/Tálos 2006 und Grand 2007 – gegeben. Anschließend werden zentrale Ergebnisse der Studie über die „Sozialschmarotzerdebatte“ in Deutschland von Oschmiansky, Kull und Schmid (2001) angeführt.

In der politischen Debatte während der ÖVP-FPÖ/BZÖ Regierung in Österreich (2000 – 2002, 2002 – 2006) wurde Arbeitslosigkeit wieder verstärkt als „ein individuell und insbesondere durch den ‚Missbrauch‘ von Sozialleistungen – verursachtes Problem interpretiert“ (vgl. Fink 2006, 185). Im Regierungsprogramm des Jahres 2000 finden sich mehrere Stellen, in denen „ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber Erwerbslosen bzw. ein Missbrauchsvorwurf gegenüber BezieherInnen von Lohnersatzleistungen“ (vgl. Grand, 169) formuliert werden. Obinger und Tálos (2006) skizzieren ihre Ergebnisse dazu in folgender Weise:

„Bemerkenswert dabei ist: Es gab in der Zweiten Republik kein Regierungsprogramm, das von einem vergleichbar explizit formulierten

Misstrauen gegenüber Erwerbslosen geprägt ist. Wiederholt ist in den einschlägigen Abschnitten des Regierungsprogramms 2000 von ‚Missbrauch‘ und ‚Missbrauchsbekämpfung‘ die Rede: ‚Maßnahmen zur Beseitigung von Missbrauch im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Notstandshilfe sind vorzubereiten und umzusetzen‘ (Regierungsprogramm 2000: 19). Der Sozialstaat müsse ständig ‚die Missbrauchssicherheit der einzelnen Elemente des Sozialstaates überprüfen und korrigieren‘ (ebda: 33). ‚Die Voraussetzungen für den Bezug des Arbeitslosengeldes sind klarer und eindeutiger zu definieren, auch um missbräuchliche Inanspruchnahme zu verhindern‘ (ebda), es sei sicherzustellen, ‚dass in der Praxis Maßnahmen gesetzt werden, die geeignet erscheinen, den Missbrauch möglichst zu unterbinden‘ (ebda: 24). Eng verbunden damit ist die ebenso wiederholte Betonung der ‚Treffsicherheit‘ sozialer Sicherungssysteme: Die Treffsicherheit sei gering, sie müsse ständig überprüft werden (Regierungsprogramm 2000: 17, 23)“ (Obinger/Tálos 2006, 124).

Geplant waren als weitere Vorhaben der Regierung, Langzeitarbeitslose mit einem Bezug der Notstandshilfe zu Arbeiten im Sozial-, Umwelt- und Denkmalschutzbereich zu verpflichten (vgl. Obinger/Tálos 2006, 124). Außerdem wurde ein „Plädoyer für die Überführung der Notstandshilfe in eine ‚Sozialhilfe neu‘ sowie eine Flexibilisierung der Zumutbarkeitsbestimmungen [abgegeben, Anm.d.A.]“ (vgl. Obinger/Tálos 2006, 24). Mit den im Regierungsprogramm enthaltenen Missbrauchsvorwürfen gegenüber Arbeitssuchenden wurden „moralische Verpflichtungen“ (vgl. Grand 2007, 169) den Arbeitssuchenden zumindest diskursiv auferlegt, zu deren Einlösung sie beim Bezug von Lohnersatzleistungen verpflichtet wären.

Oschmiansky, Kull und Schmid (2001) hingegen konnten für die vergangenen 35 Jahren in Deutschland nachweisen, dass öffentliche Debatten über Arbeitslosigkeit in denen Arbeitssuchende als „Faulenzer“, „Drückeberger“, „Scheinarbeitslose“ und „Sozialschmarotzer“ bezeichnet wurden – u.a. auch von dem zur Zeit der Erstellung jener Studie amtierenden Bundeskanzler Schröder (SPD) -, kein überraschendes Auftreten haben. Diese öffentlich geführten Diskussionen, die der Mehrheit der Arbeitssuchenden Faulheit und Ausnützung des Arbeitslosenversicherungssystems unterstellen, gleichen in ihrer regelmäßigen Wiederkehr fast einem „prognosefähigen Gesetz“ (vgl. Oschmiansky et al. 2001, 1). Die „Sozialschmarotzerdebatte“ kann sogar als „arbeitsmarktpolitischer Reflex-Automatismus“ bezeichnet werden (vgl. Oschmiansky et al. 2001, 1). Denn:

„Immer wenn Regierungen ein bis zwei Jahre vor der Wahl stehen und die

Konjunktur lahmt, wird die Alarmglocke ‚Faulheitsverdacht!‘ geläutet, auch wenn es keine objektiven Anhaltspunkte dafür gibt...“ (Oschmiansky et al. 2001, 1).

Für die Zeit der Schwarz-Blau/Orangen-Regierung in Österreich konstatierte Fink (2006) allerdings, dass bezüglich der passiven Arbeitsmarktpolitik „das Problem unzureichender materieller Absicherung von Arbeitslosen (und dabei insbesondere von Langzeitarbeitslosen) seitens der Regierung weitestgehend ignoriert“ wurde (vgl. Fink 2006, 184). Es hatte vielmehr eine Leistungsreduktion auf Grund eines „substantiellen Rückbaus“ gegeben, der „in einer generellen Absenkung des Leistungsniveaus und in verschärften Zugangsbedingungen“ bestanden hat (vgl. Fink 2006, 184). Eine Vorgehensweise, die primär budgetpolitisch motiviert war:

„Das vorherrschende Verständnis von ‚Aktivierung‘ fokussiert vor diesem Hintergrund in erster Linie auf Leistungseinschränkungen in den sozialen Sicherungssystemen und unterscheidet sich damit fundamental von jenen in Ländern, die international als „best-practice“-Fälle aktivierender arbeitsmarktpolitischer Strategien gehandelt werden“ (Fink 2006, 185).

Auch Obinger/Tálos (2006) kommen zur gleichen Einschätzung, dass die „Gestaltung der Arbeitslosenversicherungspolitik im gegenständlichen Zeitraum (...) zum einen dominant von einer restriktiven Ausrichtung betreffend Anspruchsbedingungen und Niveau der Leistungen, zum anderen in einem geringen Ausmaß durch einen Ausbau des bestehenden Leistungssystems geprägt [war, Anm.d.A.]“ (vgl. Obinger/Tálos 2006).

Eine konkrete Strategie (bzw. Handlungsempfehlung) des hier diskutierten zweiten Zieles ist die „Minimierung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit“, die methodisch durch eine „early intervention“ umgesetzt werden soll. Die strategische Maßnahme „**early intervention**“ berührt innerhalb der Steuerung der Arbeit des Arbeitsmarktservices („management by objectives“) einen kritischen Erfolgsfaktor (vgl. AMSÖ 2006, 16). Eine Verkürzung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit wird u.a. als wichtige Messgröße für die erfolgreiche Arbeitsvermittlungstätigkeit des Arbeitsmarktservices herangezogen. „Early intervention“ soll beispielsweise in dieser Form durchgeführt werden:

„Vom ersten Tag an sind daher mit den Arbeitssuchenden konkrete Schritte und deren zeitliche Abfolge zu vereinbaren, die auf eine Beschäftigungsaufnahme abzielen, beziehungsweise erkannte Vermittlungshemmnisse abbauen helfen: dabei kommt der Förderung der Eigeninitiative und erforderlicher unterstützender Maßnahmen ein besonders hoher Stellenwert zu“ (ebenda).

Als **generelle organisatorische Maßnahmen** sind festgelegt:

- eine KundInnensteuerung entsprechend der Problemlage und des Bedarfs der/des KundIn bzw.
- eine Optimierung der Betreuungsintervalle;
- eine Präzisierung des Dienstleistungsangebots in der Informations-, Service- und Beratungszone;
- Förderung der Eigeninitiative z.B. durch eine benutzerfreundliche Selbstbedienungsinfrastruktur in den regionalen Geschäftsstellen; und
- optimierter Einsatz des Förderbudgets, z.B. durch eine Forcierung von Ausbildungen nach Bedarf und der Vermittlung aus Kursen heraus.

Die schriftliche Festlegung der Wünsche und Bedürfnisse der/des Arbeitssuchenden und der konkreten Schritte während der Arbeitsvermittlung im „Betreuungsplan“, die „Förderung der Eigeninitiative“ und die „generellen organisatorischen Maßnahmen“ verschränken das hier erörterte zweite Ziel – „Aktivierung vor passiver Versorgung“ - mit dem ersten Ziel.

3. Ziel: „Verhinderung von dauerhafter Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem“ (vgl. AMSÖ 2006, 17f)

Darin sind die Zielgruppen der jugendlichen Arbeitssuchenden und der Langzeitarbeits- und Langzeitbeschäftigungslosen angesprochen. Betitelt sind die beiden strategischen Ausrichtungen als „Sicherung der beruflichen Erstausbildung und Integration von Jugendlichen und Jungerwachsenen“ und der „Verhinderung der Langzeitarbeits- und Langzeitbeschäftigungslosigkeit“. Beide Strategien sind mit § 38a Arbeitsmarktservicegesetz verbunden, in dem die Regelungen für die „Bereitstellung von Schulungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen“ festgelegt sind. (Sie werden im Anschluss an die beiden Strategien erläutert.)

Die **„Strategie zur Sicherung der beruflichen Erstausbildung und Integration Jugendlicher und Jungerwachsener“** zielt auf eine „zukunfts- und bedarfsorientierte Qualifizierung von Jugendlichen – unter Einbeziehung der betrieblichen Anforderungen“ ab (vgl. AMSÖ 2006, 17). Dabei wird grundsätzlich „[der, Anm.] Qualifizierung (...) zur Vermeidung von längerfristiger Arbeitslosigkeit der Vorrang gegenüber Aktivierung und

Orientierung gegeben“ (AMSÖ 2006, 17). Eine weitere relevante „aktivierende“ Maßnahme bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zum 25. Lebensjahr ist, eine „Verhinderung des Übertrittes in Langzeitarbeitslosigkeit“ (vgl. AMSÖ 2006, 17) zu erreichen. Es soll damit grundsätzlich verhindert werden, dass die Arbeitslosigkeit bei dieser Zielgruppe länger als sechs Monate dauert. Der Besuch einer Kursmaßnahme, ein Krankenstand u.a. Unterbrechungen die über 28 Tage dauern, beenden die Dauer der Arbeitslosigkeit (vgl. AMSÖ 2007, 65). Die Verhinderung des Übertritts in Langzeitarbeitslosigkeit ist als Maßnahme im arbeitsmarktpolitischen Zielsystem in Form bestimmter, jeweils festzulegender Kennzahlen, verankert. Anders formuliert: Die Maßnahme wurde auch in eine Zielerreichungskennzahl übersetzt.

Die zweite Strategie, die **„Verhinderung der Langzeitarbeits- und Langzeitbeschäftigungslosigkeit“**, wird vom Arbeitsmarktservice Österreich u.a. auch im Lichte seiner gesellschaftspolitischen Aufgabe, nämlich der „Verhinderung von Ausgrenzung“ (vgl. AMSÖ 2006, 18) gesehen. Sie wird ebenfalls durch die Regelungen des § 38a Arbeitsmarktservicegesetz gestützt und dem entsprechend operationalisiert. Mit Hilfe von „spezieller Betreuung und Förderung von Benachteiligten“ (vgl. ebenda) soll der Anteil der Arbeitslosen die bereits länger als zwölf Monate arbeitslos sind, so genannte „Langzeitarbeitslose“, unter 10% (als Anteil an allen registrierten Arbeitslosen) gehalten werden. Die damit verbundene Maßnahme ist die „mittelfristige Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit (über zwölf Monate) durch frühzeitige Intervention [‘early intervention’, Anm.d.A.]“ (vgl. ebenda). Dieses Vorhaben, Langzeitarbeitslosigkeit als Anteil der registrierten Arbeitsuchenden unter 10% zu halten, entspricht in der Form auch der Zielsetzung der europäischen beschäftigungspolitischen Strategie bis 2010. Eine zusätzliche Strategie ist, Langzeitbeschäftigungslose im Vermittlungsprozess verstärkt zu fokussieren. Es erfolgt eine „langfristige Konzentration bei den arbeitsmarktpolitischen Zielen auf die Arbeitsaufnahme von Langzeitbeschäftigungslosen“ (vgl. AMSÖ 2006, 18). Unter „langzeitbeschäftigungslos“ werden Personen verstanden, die längere Zeit nicht mehr im Beschäftigungssystem integriert waren, ohne jedoch durchgehend beim AMS langzeitarbeitslos vorgemerkt, d.h. über zwölf Monate, gewesen zu sein. Die Langzeitbeschäftigungslosigkeit gilt dann als unterbrochen, wenn ein Kursbesuch, eine Beschäftigung, ein Krankenstand o.ä. Unterbrechungen länger als 62 Tage dauern. Langzeitbeschäftigungslosigkeit ist ein Messsystem des Arbeitsmarktservices.

Wie bereits weiter oben angesprochen, wird in § 38a Arbeitsmarktservicegesetz die **„Bereitstellung von Schulungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen“** geregelt.

Die Regelung sieht vor:

„Die regionale Geschäftsstelle hat darauf zu achten, dass zu einer nachhaltigen und dauerhaften Beschäftigung erforderliche Qualifizierungs- oder sonstige beschäftigungsfördernde Maßnahmen angeboten werden. Die regionale Geschäftsstelle hat insbesondere dafür zu sorgen, dass Personen, deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt erschwert ist, binnen vier Wochen eine zumutbare Beschäftigung angeboten oder, falls dies nicht möglich ist, die Teilnahme an einer Ausbildungs- oder Wiedereingliederungsmaßnahme ermöglicht wird“ (§ 38 AMSG, BGBl I 2005/114).

In weiterer Folge werden die arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen der „WiedereinsteigerInnen“, jüngeren Arbeitssuchenden bis zum 25. Lebensjahr und älteren Arbeitssuchenden ab dem vollendeten 50. Lebensjahr angesprochen.

„Dies gilt insbesondere für Personen, die während des Bezugs von Kinderbetreuungsgeld oder nach einer Zeit der Kinderbetreuung eine Beschäftigung anstreben. Die regionale Geschäftsstelle hat weiters dafür zu sorgen, dass arbeitslosen Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht oder das 50. Lebensjahr bereits vollendet haben, wenn ihnen nicht binnen drei Monaten eine zumutbare Beschäftigung angeboten werden kann, die Teilnahme an einer Ausbildungs- oder Wiedereingliederungsmaßnahme ermöglicht wird“ (§ 38 AMSG, BGBl I 2005/114).

Die **Verhinderung des „Übertrittes in Langzeitarbeitslosigkeit“** bedeutet schließlich, dass eine Phase der Arbeitslosigkeit bei jugendlichen Arbeitssuchenden nicht länger als sechs Monate dauern soll. Bei allen anderen Gruppen von Arbeitssuchenden soll die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht länger als zwölf Monate betragen. Überschreitet die Arbeitslosigkeit diese zeitlichen Grenzen, kommt es zu einem „Übertritt“ von Arbeitslosigkeit in „Langzeitarbeitslosigkeit“. Jährlich wird im arbeitsmarktpolitischen Zielsystem die entsprechende Kennzahl der noch als zulässig angesehenen „Übertritte“ festgelegt. Sie werden noch als positive Zielerreichung gewertet. Zur Verhinderung von Übertritten stehen während des Arbeitsvermittlungsprozesses die Maßnahmen des „early intervention“-Ansatzes zur Verfügung, sowie der Einsatz von Schulungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen wie sie im § 38a Arbeitsmarktservicegesetz vorgesehen sind. Ebenfalls stehen die speziellen Ausbildungsprogramme für noch nicht 25-jährige Arbeitssuchende zur Verfügung und der Einsatz der zusätzlichen Budgetmittel, die z.B. im Rahmen des „Unternehmens Arbeitsplatz“ im

Regierungsprogramm 2006 eingeräumt wurden.⁴⁶

Der Hintergrund vor dem die Arbeitsvermittlung mit den vorhin beschriebenen Strategien und Maßnahmen stattfindet, wird in der Längerfristigen Planung mit folgender Beschreibung skizziert:

„Die arbeitsmarktpolitischen Ziele abstrahieren bei Arbeitssuchenden von individuellen Problemlagen, indem sie generell die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit anstreben. Zusätzlich fokussieren sie aber auch auf soziale Risikomerkmale wie Alter und greifen in jedem Fall ein explizites quantitatives Frauenziel auf“ (AMSÖ 2006, 18).

Das bedeutet, dass in der Arbeitsvermittlung nicht mehr auf die individuelle Situation der Arbeitssuchenden im Sinne der „individuellen Problemlagen“ Bezug genommen wird, sondern sich die Vermittlung nach generalisierten und standardisierten Merkmalen von bestimmten „sozialen Risiken“ ausrichtet. Das kann zum Beispiel Alter und Geschlecht sein. Geschlecht kann im Kontext einer „Arbeitsmarktferne“ aufgefasst werden, wenn eine Phase der Kindererziehung vorangegangen ist. „Arbeitsmarktferne“ als Klassifizierungskriterium kann aber auch im Falle einer geringen Qualifizierung angenommen werden, d.h. wenn keine abgeschlossene Berufsausbildung, z.B. kein Hauptschulabschluss, u.ä. vorliegt.

⁴⁶ Im Herbst 2005 wurde das Beschäftigungsförderungsgesetz beschlossen, das einen „Beitrag zur Erreichung der Vollbeschäftigung im Rahmen der beschäftigungspolitischen Strategie der Bundesregierung“ (vgl. AMSÖ 2007, 12) beabsichtigt und eine „umfangreiche Qualifizierungsoffensive für 61.500 Personen (...) [vorsieht, Anm.d.A.] indem Arbeitssuchenden der Ein- bzw. Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert wird“ (AMSÖ 2007, 27). Das bedeutete, dass zusätzlich zu den geplanten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein besonderer Ausbildungsschwerpunkt für Jugendliche und Frauen durchgeführt werden sollte. Es wurden Ausbildungsmaßnahmen im Bereich der Gesundheits- und Pflegeberufe ausgeweitet und die Förderung der Berufsausbildung bzw. des Abschlusses der Hauptschule. Außerdem wurde 2006 ein befristetes Kombilohnmodell für Jugendliche und für Menschen ab dem 45. Lebensjahr eingeführt (vgl. ebenda, 27f). Das sollte eine Förderung für Langzeitbeschäftigungslose beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt und für Jugendliche sein, die im Niedriglohnbereich eine Beschäftigung aufnehmen (vgl. ebenda). Das normale Förderungsbudget des Arbeitsmarktservice Österreich („Regelbudget“) wurde daher für die Jahre 2006 und 2007 insgesamt mit zusätzlich 284,7 Mio. € ausgestattet. Das aktive Förderungsbudget 2006 betrug insgesamt 846,98 Mio. € gegenüber 2005 mit 629,93 Mio. € (vgl. AMSÖ 2007, 27). Insgesamt wurden 67.847 Personen in den Schwerpunkten des Regierungsprogrammes zusätzlich neu gefördert gegenüber dem Jahr 2005 (vgl. ebenda, 28).

4. Ziel: „Unterstützung der Anpassung der Arbeitskräfte an den strukturellen Wandel“
(vgl. AMSÖ 2006, 18f)

Dieses Ziel soll durch die Strategie „Anpassung der Dienstleistungen an die geänderte Nachfrage am Arbeitsmarkt“ umgesetzt werden. Ausgehend davon, dass wirtschaftliche Veränderungen eine geänderte qualitative und quantitative Nachfrage nach Arbeitskräften am Arbeitsmarkt bedingen, unterstützt das Arbeitsmarktservice Österreich diesen Prozess - nicht nur, aber besonders bei WiedereinsteigerInnen - durch folgende Maßnahmen:

- Bereitstellen arbeitsmarktbezogener Informationen,
- Ausbau und Verbesserung der Qualifizierungs- und Laufbahnberatung auch in Kooperation mit externen Anbietern,
- bedarfsgerechte Qualifizierung von Arbeitssuchenden und Beschäftigten in zukunftssträchtigen Bereichen,
- Integration von WiedereinsteigerInnen durch bedarfsgerechte Schulungen, Informations- und Beratungsangebote in Zusammenarbeit mit externen Einrichtungen,
- Qualität der Orientierungs- und Unterstützungsmaßnahmen sicherstellen (vgl. ebenda).

Grundsätzlich wurde unter dieser Zielsetzung ein Frauenschwerpunkt gesetzt. Als Zielerreichungskennzahlen werden unter den Schlagwörtern „Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Frauen durch Qualifizierung“ bzw. „Wiedereinstieg erleichtern“ die Anzahl der Abgänge von Wiedereinsteigerinnen innerhalb von sechs Monaten in Arbeit und der Anteil der Arbeitsaufnahmen von Wiedereinsteigerinnen nach Qualifizierungen innerhalb von sechs Monaten beobachtet.

Unabhängig vom „Frauenschwerpunkt“ dieser Maßnahmen ist auch bei diesem Ziel von einer Verschränkung mit den oben beschriebenen Zielen auszugehen.

4.1.7. Zusammenfassung der Aktivierungsaspekte

Die für die Arbeitsvermittlung bedeutsamen **aktivierenden Aspekte** werden nun zusammengefasst dargestellt.

Im Betreuungsplan des **ersten Ziels** erfolgt die Festschreibung der wechselseitigen Verpflichtungen unter Verweis auf Arbeitswilligkeit und Zumutbarkeit. Damit wird gleichzeitig auf die Möglichkeiten der Sanktionierung hingewiesen, sollte die/der Arbeitsuchende nicht ihren/seinen Verpflichtungen gegenüber dem AMS nachkommen. Die intensive Arbeitsvermittlung bedeutet, die auf Grund des Personalmangels herrschende knappe Gesprächszeit während des Beratungsgesprächs, im Sinne einer effektiven „Geschäftsfallabwicklung“ zu nützen und die entsprechenden Informationen für den Matching-Prozess und die Rahmenbedingungen der/des KundIn, z.B. Betreuungspflichten für Kinder, zu erheben. Die Richtung der Vermittlung oder Qualifizierung wird bereits – möglicherweise nur vorläufig – festgelegt. Es erfolgt eine Festlegung darüber, was von der/vom KundIn selbst an Leistungen in der Arbeitsvermittlung zu erbringen ist, z.B. die Nutzung der Selbstbedienungsinfrastruktur des Arbeitsmarktservice oder die Maßnahmenteilnahme, z.B. für ein Bewerbungstraining. Langzeitarbeitslose erhalten eine nochmals intensivere Betreuung und sind insbesondere Zielgruppe für externe Beratung-, Betreuungs- und Begleitungstätigkeiten im Zuge der „aktivierenden Betreuung“. Durch den bestehenden Personalmangel im Bereich der Arbeitsvermittlung des Arbeitsmarktservice⁴⁷ ist ein Zukauf von Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen unumgänglich geworden.

Der Schwarz-Blauen/Orangen Regierungskoalition ist es gelungen, ihre Neigung zur Verunglimpfung von Arbeitsuchenden und das damit verbundene Misstrauen den Betroffenen gegenüber, politikmächtig zu etablieren (vgl. Obinger/Tálos2006, 124ff). Das unterstützte die grundsätzlich in der „Aktivierungsstrategie“ enthaltene Intention etwaige Zumutbarkeitsbestimmungen in der Arbeitslosenversicherung zu verschärfen und Sanktionen⁴⁸ konsequenter zu verhängen (vgl. ebenda). Gleichzeitig wird in Österreich hartnäckig die unzureichende materielle Absicherung von Langzeitarbeitslosen ignoriert (vgl. Fink 2006, 184). Andere Länder, die ebenfalls mit Hilfe der „Aktivierungsstrategie“ Arbeitsmarktpolitik betreiben, scheinen die darin enthaltenen aktivierenden Aspekte

⁴⁷ Vergleiche dazu auch den Personalbericht des Arbeitsmarktservice Österreich im Geschäftsbericht 2005 (AMSÖ 2006a, 39).

⁴⁸ In Österreich bedeutet „Sanktion“ im Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung, dass z.B. bei der Ablehnung einer „zumutbaren“ Beschäftigung die Arbeitslosenunterstützungen beim ersten Mal für sechs und bei jedem weiteren Mal für acht Wochen durch das Arbeitsmarktservice gesperrt werden (vgl. § 10 AIVG i.d. F. BGBl I 2007/104).

bezüglich der materiellen Absicherung erfolgreicher zu gewichten (vgl. Fink 2006a, 97ff). Die im **zweiten Ziel** vorgesehene „Minimierung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit“ zielt unmittelbar in Richtung einer Beschleunigung der Arbeitsaufnahmen, in dem möglichst früh mit intensiver Arbeitsvermittlung und Arbeitssuche begonnen werden soll. Es werden die Schritte für Arbeitssuche und –vermittlung, die verpflichtenden Eigeninitiativen und eine etwaige Maßnahmenteilnahme frühzeitig thematisiert und festgelegt. Gleichzeitig wird versucht die Arbeitsvermittlung auch an Kurse anzubinden, um möglichst einen nahtlosen Übergang von einem Kurs in eine Beschäftigung zu erreichen. Mit Hilfe einer derart gestalteten Arbeitsvermittlung ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass sich das Matching am Arbeitsmarkt und damit eine Arbeitsaufnahme beschleunigen. Ein dynamischer Impuls geht zusätzlich vom Zielsteuerungssystem aus, der über die Kennzahlen im Zusammenhang mit Übertritten – und damit zusammenhängend mit dem Maßnahmeneinsatz – wacht. (Erläuterungen zur Dynamik von Zielsteuerungssystemen siehe weiter unten.)

Im Rahmen des **dritten Ziels** ist für die Gruppe der jugendlichen Arbeitssuchenden festzustellen, dass eine Qualifizierung grundsätzlich die Kriterien der Zukunfts- und Bedarfsgerechtigkeit erfüllen, aber ebenso den betrieblichen Anforderungen gerecht werden muß. Dabei wird der Qualifizierung gegenüber einer „Aktivierung“⁴⁹ und „Berufsorientierung“ der Vorrang gegeben. Die Maßnahmen „Qualifizierung“ und „Verhinderung des Übertritts“ bedeuten eine intensivere Arbeitsvermittlung und die Verpflichtung zur Teilnahme an Trainings- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen. Die Arbeitslosenepisode bei jugendlichen Arbeitssuchenden soll jeweils kürzere Abschnitte als sechs Monate aufweisen⁵⁰. Die „Verhinderung der Ausgrenzung“ entspricht der Betreuung und Förderung von Benachteiligten, zu denen Langzeitarbeitslose⁵¹ gezählt werden. Die Strategie bzw. die Handlungsvorschrift, den Anteil der Langzeitarbeitslosen unter 10% (als Anteil aller registrierten Arbeitslosen) zu halten, lässt die Dynamik des Zielsteuerungssystems unmittelbar im Arbeitsvermittlungsprozess wirksam werden. Die Strategie bzw. Maßnahme der „early intervention“ ist gleichbedeutend mit intensivierter Arbeitsvermittlung zu verstehen, in der sowohl Eigeninitiativen nachzuweisen sind, als auch die Möglichkeit von Kursbesuchen (Trainings, Qualifizierung etc.) besteht. Grundsätzlich muß binnen vier Wochen nach Beginn der Arbeitslosigkeit Arbeitssuchenden ein Stellenangebot oder eine Ausbildung bzw.

⁴⁹ Aktivierung wird hier in der Bedeutung von „vermittlungstauglich machen“ verwendet.

⁵⁰ Unterbrechungen während der Arbeitslosigkeitsphase ab einer Dauer von einem Monat unterbrechen die Arbeitslosigkeit beim Arbeitsmarktservice (vgl. AMSÖ 2008a, 66).

⁵¹ Langzeitarbeitslosigkeit liegt im Verständnis des Arbeitsmarktservice dann vor, wenn die Phase der Arbeitslosigkeit eine Dauer von zwölf Monaten überschreitet (vgl. AMSÖ 2008a, 66).

Wiedereingliederungsmaßnahme angeboten werden und von der betroffenen Person akzeptiert werden. Bei den Zielgruppen „Wiedereinsteigerinnen“, jugendliche Arbeitsuchende unter 25 und ältere Arbeitsuchende über dem 50. Lebensjahr hat die intensivierte Arbeitsvermittlung jedenfalls ab einer drei Monate dauernden Arbeitslosigkeit zu erfolgen (Stellenangebot vorschlagen bzw. Ausbildung oder Wiedereingliederungsmaßnahme besuchen, siehe oben). Hier kommt die Strategie zum Einsatz, die arbeitsmarktpolitischen Ziele auf die Arbeitsaufnahme von Langzeitbeschäftigungslosen⁵² zu richten, d.h. die Arbeitsvermittlung zu intensivieren. Der Grundsatz für Qualifizierungen lautet, dass das Arbeitsmarktservice solche Qualifizierungen anbieten sollte, die für nachhaltige und dauerhafte Beschäftigung erforderlich ist. Ein qualitativ zu bewertender Aspekt für die Arbeitsvermittlung stellt das Abstrahieren von individuellen Problemlagen dar. Generell wird die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit angestrebt. Damit spielen Maßnahmen der Aktivierungsstrategie mit dem Zielerreichungssystem und dem herrschenden Personalmangel in Richtung organisatorischer Lösungsmöglichkeiten zusammen. Die Erfolgsmessung des Vermittlungsprozesses läuft u.a. entlang der Zielerreichungskennzahlen.

Grundsätzlich formuliert das **vierte Ziel** in der Anpassung der Arbeitskräfte an den strukturellen Wandel die Beteiligung an Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen unmittelbar. Hier ist die intensivierte Arbeitsvermittlung speziell für die Zielgruppe der Wiedereinsteigerinnen angesprochen. An der Zielerreichungskennzahl werden dabei die Abgänge von Wiedereinsteigerinnen innerhalb von sechs Monaten, ab Beginn der Arbeitslosigkeit, in eine Beschäftigung bzw. nach einer Qualifizierungsmaßnahme gemessen. Die Möglichkeit Sanktionen auszusprechen trifft wie in allen anderen Bereichen gleichermaßen zu.

Wie in der Zusammenfassung der Aktivierungsaspekte des Arbeitsmarktservice u.a. gezeigt werden konnte, liegt ein besonderes Gewicht auf einer raschen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Die auf Schnelligkeit abzielende Arbeitsvermittlung in Verbindung mit den fehlenden Personalressourcen im Vermittlungsprozess erhöht allerdings die Gefahr einer nicht adäquaten Zusammenführung von Arbeitskräfteangebot mit der Arbeitskräftenachfrage. Im Sinne der Brückenfunktion des Arbeitsvermittlungsprozesses, müssen solche

⁵² Langzeitbeschäftigungslosigkeit liegt bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als zwölf Monaten vor. Allerdings werden im Vergleich zur Langzeitarbeitslosigkeit Kursbesuche oder andere (kürzere) Unterbrechungen als Tage der Arbeitslosigkeit gezählt. Die Messperspektive wird dann unterbrochen, wenn die Unterbrechung mindestens den Umfang von zwei Monaten (62 Tage) hat (vgl. AMSÖ 2008a, 66).

systemimmanenten Mismatches sehr kritisch beurteilt werden. Es muß davon ausgegangen werden, dass die vermittelten Beschäftigungsverhältnisse einerseits nicht durch Dauerhaftigkeit gekennzeichnet sind und andererseits ungleich verteilte Chancen am Arbeitsmarkt bedeuten. Hr. Wallner, Mitglied des Verwaltungsrates des Arbeitsmarktservice, beurteilt dies ebenfalls äußerst kritisch:

„Die Grundphilosophie des Arbeitsmarktservices im Sinne dieser aktivierenden Strategie besteht wohl in diesen „early interventions“, womit das Arbeitsmarktservice meint, sehr rasch auf die Wiedervermittlung, Wiedereingliederung der Ratsuchenden, der Arbeitssuchenden in den Arbeitsmarkt hinzuarbeiten. Das hat einerseits den positiven Erfolg, dass es tatsächlich zu einem raschen Matching oder einer raschen Wiedereingliederung kommt. Auf der anderen Seite leidet durch diese Betonung der Schnelligkeit der Wiedervermittlung und der Quantität der Vermittlungserfolge wohl auch ein bisschen die Qualität. Weil es eben doch recht häufig zu Mismatch kommt. Mit dem Ergebnis, dass viele dieser Ermittlungsbemühungen nicht nachhaltig genug sind. Und das Unterstützen der Übergangsarbeitsmärkte durch die Arbeitsvermittlung wird zwar positiv bewirkt durch diese Vermittlungsorientierung, aber etwas konterkariert durch eine zu intensive Tempoorientierung und damit zu geringer Nachhaltigkeit. Und dann kommen die Leute wieder als Kunden [des Arbeitsmarktservice, Anm.d.A.] sehr rasch zurück“ (Wallner 6.10.2008, 2).

Ein durch die Art der Arbeitsvermittlung initiiertes und perpetuiertes „Drehtüreneffekt“, in dem an Stelle eines Eintritts in eine dauerhafte Beschäftigung die Betroffenen permanente Ein- und Ausstiege als ihre Erwerbskarriere gezwungen sind zu akzeptieren, entspricht nicht den Grundsätzen eines Übergangsarbeitsmarktes nach Schmid (2002). Damit wird vor allem die ungleiche Chancenverteilung am Arbeitsmarkt gefestigt und nicht – wie es die Absicht von Übergangsarbeitsmärkten ist – ihr entgegen gewirkt.

4.1.8. Österreichische Variante der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik?

Ausgehend von der Fragestellung, ob sich in den Planungszielen der österreichischen Arbeitsvermittlung die aktivierende Arbeitsmarktpolitik nach Eichhorst/Konle-Seidl (2008) bestimmen lässt, konnten in den zusammengefassten Analyseergebnissen eine Reihe von Merkmalen identifiziert werden.

Der Leiter des Vorstandbüros des Arbeitsmarktservice Österreich erörterte im Gespräch

zu diesem Punkt seine Sichtweise bezüglich des Unterschiedes von aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik mit folgenden Worten:

„Mir ist nicht ganz klar, was wirklich hier der große Unterschied sein soll? Weil ich sage, eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die nicht aktivierend wirkt hat irgendwie keinen Sinn. Es hat immer einen Teil oder einen Aspekt der Aktivierung. Ich weiß schon, dass es möglicherweise in der Literatur etwas polarisiert in diese Richtung verstanden wird: Das eine, das Konzept, dass man quasi fast nur auf die Arbeit suchende Person einwirkt und die zu Aktivitäten anregt und ähnliches, ohne aber irgendwelche Angebote parallel dazu zu machen. Und die Angebote sind mehr die aktive [Arbeitsmarktpolitik, Anm.d.A.]. Es geht ein bisschen in diese Richtung, vor allem weil das Aktivierende einen nicht sehr positiven Beigeschmack in der Literatur hat“ (Wilk 27.2.2008, 6).

Wilk (2008) vertritt eine Sichtweise, die aktivierende Arbeitsmarktpolitik nahe in den Zusammenhang mit den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellt. Nur wenn entsprechende Angebote vom Arbeitsmarktservice erbracht werden, sind aktivierende Maßnahmen in ein sinnvolles Wechselspiel eingebettet.

„Weil, auch wenn ich für jemanden einen Arbeitsplatz am zweiten Arbeitsmarkt schaffe - und in der Regel mache ich das für Personen, die halt große Handicaps haben -, ist das für die Person oft ein enormer Schritt in Richtung Aktivierung, das auch wahrnehmen zu können. Es gibt nicht so wenige Personen, wo alleine die Disziplin jeden Tag dort hin zu gehen, das durchzuhalten (...) eine enorme Form der Aktivierung ist. Obwohl man den zweiten Arbeitsmarkt nicht typischerweise unter aktivierenden Maßnahmen versteht, sondern eher das Gegenteil. Ich tue mir schwer, hier wirklich eine Trennung zu sehen“ (Wilk 27.2.2008, 6).

In diesem Sinne wird Aktivierung in eine Richtung verstanden, Arbeitssuchende zu arbeitsmarktrelevanten bzw. beschäftigungsrelevanten Aktivität anzuhalten (Pünktlichkeit, Arbeitsdisziplin üben, Arbeitstugenden entfalten etc.). Das wird auch in Verbindung mit der Dynamik des Arbeitsmarktes gesehen, wo es darum geht, nicht mit Bewerbungen bei Firmen aufzuhören:

„Was vielleicht ein Aspekt da sein kann, was (...) derzeit in der Konzeption einen wesentlich größeren Stellenwert als etwa vor 20 Jahren hat, ist diese Erkenntnis über die Dynamik des Arbeitsmarktes. Und dass es Sinn ergibt, aktiv zu bleiben. (...) Es werden täglich, wöchentlich so viele neue Eintrittspositionen in den Arbeitsmarkt frei. Und das ist natürlich die beste Form Arbeitslosigkeit zu

beenden, diese Eintrittspositionen zu verwenden. Das es Sinn ergibt, weiterhin aktiv zu bleiben, weil man nicht sagen kann, nach einer bestimmten Zeit ist es vorbei, jetzt habe ich alles probiert und jetzt ist Schluss. Sondern es kann theoretisch genau wieder der Arbeitsplatz der vielleicht passt in einer Woche entstehen. Ich weiß schon, für die Person ist das irrsinnig schwierig, weil du resignierst“ (Wilk 27.2.2008, 6f).

In dieser Interpretation der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ist die Arbeitsmarktdynamik die Begründung dafür, unermüdlich einen Eintritt in den Arbeitsmarkt zu suchen. Dass das für viele Arbeitssuchende eine verzweifelte Situation darstellt aus der es eigentlich keinen anderen Ausweg gibt, scheint bei dieser Sichtweise ein unausweichliches Risiko zu sein.

Die von Wilk (2008) kritisierte polarisierte Sichtweise der Literatur zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik bezieht allerdings auch die arbeitslosenversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die veränderte Grundhaltung zu den Maßnahmen mit ein (Absenkung des Leistungsniveaus, Erhöhung der Anspruchsvoraussetzungen, verschärfte Zumutbarkeitskriterien, konsequenteres Sanktionieren etc.). Die intensive Arbeitssuche (Eigeninitiative), die verpflichtende Teilnahme an Maßnahmen der Wiedereingliederung und die Methode der „early intervention“ sind daher vor dem Hintergrund der aktivierenden Strategie zu beurteilen und können davon nicht losgelöst betrachtet werden (vgl. Eichhorst/Konle-Seidl 2008).

Die Debatten um Leistungsmissbrauch in der Arbeitslosenversicherung bzw. die Sozialschmarotzdiskussionen müssen leider zu jenen gesellschaftlichen Auffassungen gezählt werden, die für die Etablierung und Durchführung einer restriktiven Arbeitsmarktpolitik mit entsprechender Vermittlungspraxis eine günstige Wirkung haben.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass solch ein Meinungsspektrum der von Flecker und Kirschenhofer (2007) formulierten „Populistischen Lücke“ zuzuordnen ist. Auf der Suche nach Antworten wie Umbrüche in der Arbeitswelt mit dem Aufstieg des Rechtspopulismus in Österreich zusammenhängen, stellen sie fest, dass die öffentliche Wahrnehmung von Problemlagen, die soziale Wertschätzung, Angebote für die Deutung gesellschaftlicher Veränderungen und die Vertretung von Interessen darin eine zentrale Rolle spielen (vgl. Flecker/Kirschenhofer 2007, 156). Erfahrungen aus der sich stark verändernden Arbeitswelt, die als „Arbeitsleid“ (vgl. ebenda) bezeichnet werden müssen,

stellen in der Neigung zu rechtspopulistischen Auffassungen zentrale Faktoren dar. Mit „Arbeitsleid“ sind die körperlichen, psychischen und sozialen Folgen der „Unterwerfung unter die Zumutungen des Erwerbslebens [gemeint, Anm.d.A.], denen keine adäquate oder [nur, Anm.d.A.] eine unsicher werdende Belohnung in Form von Einkommen, Sicherheit, Anerkennung und damit gesellschaftlicher Integration gegenübersteht“ (vgl. ebenda). Menschen, die dieses Arbeitsleid erfahren müssen, sind besonders abhängig von der gesellschaftlichen Wahrnehmung dieser Problemlagen. Flecker und Kirschenhofer (2007) kommen zu dem Schluss, dass es diesen problematischen individuellen Erfahrungen an legitimen gesellschaftlichen Ausdrucksformen mangelt (vgl. ebenda), die in weiterer Folge schließlich von rechtspopulistischen Gruppen angeboten werden. Der Mangel der Ausdrucksformen wird besonders darin gesehen, dass die Arbeitsbelastungen insbesondere von ArbeiterInnen und einfachen Angestellten kaum Gegenstand der öffentlichen Diskussion oder politischen Auseinandersetzungen sind (vgl. ebenda). Zusätzlich macht aber auch die Ambivalenz dieser Erfahrungen es schwierig, ihre negativen Aspekte zum Ausdruck zu bringen (vgl. ebenda). Beispielsweise kann Druck und Konkurrenz in der Kollegenschaft zum Überschreiten persönlicher oder gesundheitlicher Leistungsgrenzen führen. Oder aber die Arbeitskulturen sehen vor, dass körperliche Belastungen, Leistungsdruck, ausufernde Arbeitszeiten, ständige Verfügbarkeitsansprüche Tabus sind und nicht kritisiert werden (vg. ebenda, 156f). Diese Ausdrucksblockaden und das damit verbundene Unrechtsempfinden können bedauerlicherweise zu wenig in anderer Form als in rechtspopulistischer mobilisiert werden (vgl. ebenda). Bezogen auf die erfahrene gesellschaftliche Wertschätzung mussten Flecker und Kirschenhofer (2007) feststellen, dass es große Enttäuschungen oder Ängste gibt, „ausgemustert“ zu werden oder sozialen Abstieg oder Ausgrenzung zu erleben, obwohl die Menschen eine hohe Leistungsbereitschaft zeigen und sich den Normen der Arbeitsgesellschaft unterworfen haben (vgl. ebenda). Die Erfahrungen reichen bis zum Sinnverlust, da ein am Pflichtethos orientiertes Arbeitsverständnis weder für Existenzsicherheit noch für eine gesellschaftliche Anerkennung ausreicht (vgl. ebenda). Flecker und Kirschenhofer (2007) schätzen diesen Sinnverlust als Reaktion darauf ein, dass eine „'Normalleistung' im globalen, neoliberalen Kapitalismus nicht mehr zählt“ (vgl. ebenda). Die Anerkennungsverhältnisse haben sich verschoben, so dass dafür keine Anerkennung mehr erfahren wird, wenn man Opfer bringt, loyal ist und die Arbeitsanforderungen erfüllt (vgl. ebenda). Besonders ist nach Flecker/Kirschenhofer (2007) hervorzuheben, dass „viel stärker noch als ökonomische Verluste – die symbolischen Formen der Ausgrenzung durch fehlende Wertschätzung von Leistungen und Kompetenzen die

Betroffenen besonders schmerzen. Diese Kränkungen - auf betrieblicher Ebene durch das Management, auf gesellschaftlicher durch die vorherrschenden [fehlenden oder undifferenzierten, Anm.d.A] Diskurse, in denen beispielsweise ArbeiterInnen nicht vorkommen – münden in einen Protest gegen vorenthaltene Anerkennung und begünstigen die Mobilisierung gegen das Establishment. Attraktiv an Rechtspopulisten ist nun, dass sie der Empörung über ungerechte Ausschlusserfahrungen stellvertretend Luft machen und damit vielen aus der Seele sprechen“ (vgl. ebenda).

Damit stellen sich für die Gestaltung der Arbeitsvermittlung eine Reihe grundsätzlicher Fragen:

In welcher Weise muß eine Arbeitsvermittlung gestaltet sein, um (vielleicht) erlebtes Arbeitsleid einerseits nicht zu verstärken und keine neuerlichen Kränkungen hinzuzufügen und andererseits Übergänge im Sinne von Günther Schmid (2002) zu ermöglichen?

4.2. WIRKUNGEN DES ZIELSTEUERUNGSSYSTEMS IN DER ARBEITSVERMITTLUNG

4.2.1. Einführung der Politiksteuerung über Ziele

1994 wurde die grundlegende organisatorische Veränderung der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung umgesetzt. Die Arbeitsämter wurden aus der Bundesbehörde ausgegliedert und von einer Verwaltungsbehörde zu einem Dienstleistungsunternehmen umgestaltet (vgl. Leitner 2007, 145f). Seit 1994 verschwanden in Österreich die „Arbeitsämter“ und an ihre Stelle trat das „Arbeitsmarktservice“ (AMS). Ausschlaggebend dafür waren die wachsenden Anforderungen an die Arbeitsmarktverwaltung, wie sie Leitner (2007) folgendermaßen zusammenfasst:

„Mit den steigenden Anforderungen an das AMS, die durch die zunehmende Arbeitslosigkeit und die zunehmende Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse, durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit einer wachsenden Zahl von prekären Beschäftigungsverhältnissen oder durch die veränderten Qualifikationsanforderungen an die ArbeitnehmerInnen gegeben sind, gingen organisatorische Veränderungen des AMS einher“ (Leitner 2007, 145).

Mit dieser Veränderung sollte u.a. die Leistungsfähigkeit der österreichischen Arbeitsmarktpolitik gesteigert werden. Eine Zielsetzung richtete sich dabei auch auf eine

„Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, besonders für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Personen (Frauen, Ältere, Langzeitarbeitslose, Behinderte)“ (vgl. Leitner 2007, 146). Die Ausrichtung des Arbeitsmarktservice als Dienstleistungsunternehmen wurde als „Professionalisierung der Arbeitsmarktpolitik“ (vgl. ebenda, 151) gewertet, bei der u.a. die bereits in den 1980er Jahren geplanten Elemente „Controlling“ und notwendige Qualitätssicherungsprogramme implementiert wurden (vgl. ebenda, 147f). 1995 wurde eine „Politiksteuerung über Ziele“, das sogenannte Management by Objectives (MBO) eingeführt, das „durch operationelle Leistungsvorgaben und Indikatoren die Performance der Arbeitsmarktpolitik steuert“ (ebenda, 151).

Allgemein werden mit dem Begriff „Zielsteuerung“ Managementansätze bezeichnet, „die mittels quantifizierter Zielvorgaben und Indikatoren (übergeordnete) Organisations- oder Politikziele zu erreichen suchen“ (Schütz 2001, 207). Der Zielsteuerungsansatz stellt eine Variante des Performancemanagements dar, ein Sammelbegriff für unterschiedliche Managementansätze, die Effektivität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Qualität zu steigern beabsichtigen (vgl. ebenda). Arbeitsmarktpolitische Ergebnisse werden mittels Leistungskennziffern im „Monitoring“, dem systematischen, laufenden Überwachen, beobachtet. Integraler Bestandteil von MBO-Systemen ist nach Schütz (2001) die Ergebniskontrolle definierter quantifizierter Ziele (vgl. ebenda). Das Prägende am MBO-Ansatz ist seine „Betonung der ex ante Formulierung expliziter operationeller Leistungsziele und die ex post Messung der Ergebnisse und Wirkungen“ (ebenda). Die Steuerung geht damit weg von einer Inputsteuerung oder regelorientierten Konditionalsteuerung (wenn...dann) und wird zu einer am Output orientierten Steuerung (vgl. ebenda). In der Praxis wird zumeist Controlling mit der Zielsteuerung gleichgesetzt (ebenda).

4.2.2. Praxisanforderungen an die Zielsteuerung

Aufgebaut ist Management by Objectives nach dem zentralen Prinzip der Top-down-Steuerung (vgl. Schütz 2001, 208). In der praktischen Durchführung sind in einem MBO-Zyklus folgende, entscheidende Schritte vorzunehmen (vgl. Leitner 2007, 151):

1. die Definition der Ziele,
2. die dezentrale Operationalisierung mittels Indikatoren und Zielwerten,
3. ihre Umsetzung,
4. die laufende und/oder finale Zielkontrolle und
5. die Leistungsbewertung entsprechend der Zielerreichung, die in die Zieldefinition

der nächsten MBO-Periode einfließt.

Für das österreichische Zielsteuerungssystem spielen in der Umsetzung einerseits aktuelle arbeitsmarktpolitische Problemlagen eine Rolle, als auch Schwerpunktsetzungen aus der Vergangenheit (vgl. Leitner 2007, 153). Andererseits bestimmen auch ganz wesentlich operationelle Kriterien, welche Ziele konkret definiert werden. Ein solches Kriterium ist insbesondere ihre Kommunizierbarkeit.

„Aus Sicht der Arbeitsverwaltungen mit Zielsteuerung sind klare, leicht kommunizierbare Leistungsindikatoren am zweckmäßigsten, die außerdem in engem Bezug zu den Aktivitäten der Arbeitsämter stehen sollten“ (Schütz 2001, 212).

Wie sich aber zeigt, ist „die Konzipierung verständlicher und akzeptierter Indikatoren in der Praxis oftmals schwierig“ (vgl. ebenda). Zum Beispiel wird in Österreich auf Leistungsindikatoren Wert gelegt, „deren Messung direkt aus dem statistischen Monitoring“ (vgl. ebenda) erfolgen kann. Sie gelten als „wesentlich leichter verständlich und steuerungsrelevanter (zeitnah!), als Ergebnisse periodischer (und zeitverschobener) Kundenbefragungen“ (ebenda), die einer erst zu erlernenden Interpretation bedürfen. Zusätzlich sollen die Indikatoren einer konsistenten, hierarchischen Zielstruktur entsprechen und quantitativ auf einem herausfordernden, aber nicht unrealistischem Niveau, angesiedelt sein (vgl. Leitner 2007, 153 und Schütz 2001, 213). Damit hängt die Definition von Zielen von einer entsprechenden Verfügbarkeit von (z.B. statistischen) Daten ab.

4.2.3. Vorteile des Zielsteuerungssystems

Zu den Vorteilen von Zielsteuerungssystemen zählen u.a., dass vorab und zentral die (politischen, organisatorischen, finanziellen) Prioritäten geklärt werden müssen, die Ziele einheitlich ausgerichtet werden und alle MitarbeiterInnen klare Richtlinien für ihre Tätigkeit bekommen (vgl. Leitner 2007, 153). In einem Interview mit dem Leiter des Vorstandsbüros der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Österreich, konnte im Zuge der vorliegenden Untersuchung seine Einschätzung darüber eingeholt werden, wie stark die Ziele des Zielsteuerungssystems in die Beratungspraxis der Arbeitsvermittlung hineinwirken.

„Das [Zielsteuerungssystem, Anm.d.A.] ist ein sehr, sehr direktes Steuerungssystem, das letztlich auch sehr, sehr unmittelbar – letztlich ist es

Druck – auf die Berater und Beraterinnen ausübt, genau in diese Richtung etwas zu tun. Es ist mittlerweile sehr strikt und sehr rigide durchgesteuert. Das ist der Sinn davon, sonst muß ich es nicht steuern. Es schlägt sehr direkt durch“ (Wilk 27.2.2008, 5f).

Die quantitativen Zielvorgaben dienen innerorganisatorisch als Antrieb für Verbesserungen in der Umsetzung z.B. in der Arbeitsvermittlung. Innerhalb des Arbeitsmarktservice wird zwischen den Landes- und regionalen Geschäftsstellen ein Benchmarking⁵³ durchgeführt, „in dem die erreichten Werte offengelegt, miteinander verglichen und entsprechend der erreichten Indikatoren gereiht werden. Dies geht soweit, dass jeder Berater, jede Beraterin sich selbst kontrollieren kann und selbst einschätzen kann, wie weit er oder sie die Ziele erreicht hat beziehungsweise wo verstärkte Anstrengungen getroffen werden sollten“ (Leitner 2007, 153f).

4.2.4. Kritikpunkte am Zielsteuerungssystem

Dadurch, dass das Zielsteuerungssystem ein System ist, dessen „Planung wesentlich auf den Vergangenheitsergebnissen beruht“ (Leitner 2007, 153), bringt das einen Mangel an Flexibilität des Systems mit sich.

„Durch den komplexen und zeitaufwändigen Zielbestimmungsprozess kann nur mit Zeitverzögerung auf aktuelle Arbeitsmarktprobleme reagiert werden“ (Leitner 2007, 154).

In Leitners (2007) Untersuchung vergleicht ein Interviewpartner die Arbeitsmarktpolitik mit der Schifffahrt und sieht das Arbeitsmarktservice dabei in der Rolle eines großen Tankers, der eine enorm lange Bremsdauer hat, um zum Stillstand zu kommen oder die Richtung zu ändern (vgl. Leitner 2007, 154).

Bezogen auf die Arbeitsvermittlung findet sich in Leitners (2007) Untersuchung auch die Kritik, dass das längerfristig geplante Zielsystem oft nicht zu den konkreten Problemlagen der KlientInnen passt. So weist ein(e) InterviewpartnerIn Leitners (2007) auf folgende, durch das Zielsystem provozierte, Situation in der Arbeitsvermittlung hin:

„Beispielsweise bräuchte jemand [ein Arbeitsuchender, Anm.d.A.] sofort etwas [z.B. eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme, Anm.d.A.] und ich muß warten, bis

⁵³ Benchmarking (engl.): Leistungsvergleich.

eine 3-monatige Frist abgelaufen ist, dass er das kriegen kann“ (Leitner 2007, 154).

Die von Leitner (2007) aufgezeigte Möglichkeit, dass das Zielsteuerungssystem zu sehr auf vergangene Ergebnisse abstellen könnte, in dem Bewertungen und Schlüsse aus den Kennzahlen der Vergangenheit die künftige Planung zu stark prägen, beurteilt Hr. Wallner, Mitglied des Verwaltungsrates des Arbeitsmarktservice, unter anderen Gesichtspunkten. Für ihn ist das „Management by Objectives“ grundsätzlich „eines der Erfolgsrezepte für das Arbeitsmarktservice, weil es aus der Organisation von Befehlsempfängern, die einfach nur Weisungen umsetzen, eine denkende Organisation“ (vgl. Wallner 6.10.2008, 2) macht. Es wird darin die Verantwortung und Entscheidung im Rahmen von Globalvorgaben, was als richtig und was als falsch zu betrachten ist, bis hinunter zur einzelnen Beraterin/zum einzelnen Berater weitergetragen, was bereits einen Erfolgsfaktor darstellt (vgl. ebenda). Die Beurteilung, ob das Zielsteuerungssystem Rückwärtsgewandtheit und Inflexibilität hervorbringt, beurteilt Wallner (vgl. ebenda) entlang der budgetären Handlungsmöglichkeiten. Der überwiegende Teil des Budgets des Arbeitsmarktservice ist zwar zielgebunden, jedoch gibt es sowohl in jeder regionalen Geschäftsstelle flexible Budgets, mit denen auf Unvorhergesehenes reagiert werden kann. Aber auch der Vorstand hält einen sogenannten „Zentralkredit“ vom Gesamtbudget zurück, damit bei unvorhergesehenen Ereignissen von ihm österreichweit interveniert werden kann (vgl. ebenda, 3). Zusätzlich verfügt auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit über Reservebudgets, um für spezielle politische Aufträge während des Jahres auf besondere Entwicklungen reagieren zu können (vgl. ebenda). Es gibt damit planmäßig zusätzlich zum Zielbudget eine Kaskade von Interventionsbudgets, um auf unvorhergesehene Ereignisse am Arbeitsmarkt reagieren zu können.

Wallner (vgl. ebenda) führt darüber hinaus an, dass die Zielfestsetzung kein alleinig rückwärtsgewandter Prozess ist, sondern ein dialogisches Vorgehen darstellt, das „bottom up und top down funktioniert“ (vgl. ebenda). Dabei fließen gleichzeitig die Erfahrungen aus der Vergangenheit, aber auch die Wirtschaftsprognosen oder regionale Einsichten über aktuelle Entwicklungen mit der Zielfestsetzung ein. Unter „dialogischem Prozess“ versteht Wallner (ebenda) einen Austausch- und Verhandlungsprozess zwischen der regionalen Geschäftsstelle und der zentralen Ebene des Arbeitsmarktservice Österreich.

„Also [die Zielplanung ist, Anm.d.A.] keineswegs rückwärtsorientiert, sondern eindeutig eben auch Gegenwart und Zukunftsaussichten fließen da mit ein. Und

wenn sich alle Seiten irren, dann gibt es eben noch die (...) variablen Budgettöpfe“ (ebenda).

Wallner (ebenda) kommt zum Schluss, dass Mängel im Funktionieren des Zielsteuerungssystems nichts mit dem System an sich zu tun haben, sondern mit dem Faktor der menschlichen Irrtümer, die bei jedem System vorkommen.

Der von Leitner (2007, 154) angesprochene Zusammenhang zwischen Zielsteuerung und Instrumenteneinsatz, wird von Wallner (6.10.2008, 4) als getrennt von einander beurteilt. Demnach hat „der Einsatz von Instrumenten (...) mit dem Zielsystem an sich nichts zu tun. Sondern im Grunde genommen ist es so, dass mit bestimmten Einschränkungen, die sich aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ergeben, es Sache der lokalen Ebene [der regionalen Geschäftsstelle, Anm.d.A.] ist, über die Instrumente zu entscheiden“ (vgl. ebenda). Wallner (ebenda) sieht darin auch den eigentlichen Vorteil des Management by Objectives, dass die regionalen Geschäftsstellen die Ziele vorgegeben bekommen und „die Organisation entscheidet über die Instrumente in einem vorgegebenen erlaubten Rahmen“ (vgl. ebenda). Seiner Auffassung nach gibt das Zielsystem „keine Auskunft über die einzelnen einzusetzenden Instrumente, sondern es sagt, welche Ziele zu erreichen sind“ (vgl. ebenda).

Das von Leitner (2007, 154) angeführte Beispiel, in dem in der Arbeitsvermittlungspraxis erst eine 3-Monatsfrist abgewartet werden muß, um bestimmte Instrumente zum Einsatz bringen zu können, sieht Wallner ebenfalls nicht in direktem Zusammenhang mit den Wirkungen des Zielsteuerungssystems. Er sieht diese Wirkung, dass das Zielsteuerungssystem für den individuellen Bedarf Vorgaben macht, die ungünstig in der Arbeitsvermittlung wirken, nicht (vgl. ebenda, 3f). Das Abwarten einer gewissen Frist, bevor bestimmte, teure Instrumente zum Einsatz kommen, steht nicht nur in Verbindung mit Überlegungen der Wirtschaftlichkeit, sondern auch mit dem System der KundInnensegmentierung.

„...um nicht mit teuren Kanonen auf kleine Spatzen zu schießen, gibt es dann mitunter Einschränkungen, dass man sagt: Dieses teure Instrument, bitte, nicht sofort einsetzen, weil das geht vielleicht auch billiger durch normale Vermittlung. (...) Aber das ist auch nicht immer ganz starr“ (ebenda, 4).

In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit wird vom Arbeitsmarktservice bei einem Großteil der KundInnen die Selbsthilfefähigkeit in einem hohen Maße angenommen (vgl. ebenda). Deshalb werden noch nicht teure Instrumente zur Unterstützung herangezogen

(vgl. ebenda). Es soll keine „Zwangsbeglückung“ mit teuren Instrumenten erfolgen (vgl. ebenda). Wallner räumt ein, dass es im Rahmen dieses KundInnensteuerungs- und Segmentierungsmodells, natürlich auch KundInnen gibt, die „auf Grund ihrer speziellen Problemlage vom ersten Tag an Unterstützung brauchen. (...) da gibt es im Einzelfall schon Flexibilitäten“ (vgl. ebenda).

Der „kluge“ oder „starre“ Umgang mit dem Instrumentarium im Einzelfall, hängt nach Wallner „sehr von der Kultur einer speziellen regionalen Geschäftsstelle ab, oder auch wiederum vom einzelnen Berater“ (vgl. ebenda). An dieser Stelle sieht Wallner das Verbesserungspotential angesiedelt. Seiner Auffassung nach hat das allerdings nichts mit dem Zielsystem an sich zu tun (vgl. ebenda).

Am Zielsteuerungssystem werden grundsätzlich auch die Möglichkeit zur „kreativen Buchführung“⁵⁴ bei den Zielerreichungskennzahlen (vgl. ebenda, 155) und zum „Creaming“ (vgl. Schütz 2001, 219) kritisiert. Beide problematischen Aspekte beruhen auf einer Informationsasymmetrie zwischen jenen die das Zielsystem planen und denen, die es in die Praxis umsetzen. Schütz (2001) beschreibt diese Kontroll- und Informationsprobleme als Prinzipal-Agenten-Problem⁵⁵ (vgl. ebenda, 208). Dabei haben die Ausführenden (Agenten) durch ihren Informationsvorsprung die Möglichkeit, sowohl die Zielwerte als auch die Erreichung der Zielwerte zu manipulieren (vgl. ebenda und Leitner 2007, 155).

Unter „Creaming“ wird eine bestimmte Art der Auswahl von TeilnehmerInnen für z.B. arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bezeichnet. Dabei werden solche Personen bevorzugt ausgewählt, die die besten Chancen aufweisen eine positive Wirkung hinsichtlich der Zielerreichungskennzahlen hervorzurufen. Und das ist auch dann der Fall, wenn eine Maßnahme für eine andere Zielgruppe, die weniger gute Chancen aufweist, bestimmt ist (vgl. Leitner 2007, 155).

⁵⁴ Schütz (2001) verwendet hier gleichbedeutend mit Leitner (2007) den Begriff des „Moral-Hazard“ als eines der Kontrollprobleme im Prinzipal-Agenten-Problem. Da der Prinzipal (AuftraggeberIn) die Handlungen des/der AgentIn nicht vollständig beobachten oder beurteilen kann, besteht für die/den Agenten prinzipiell die Möglichkeit nach Vertragsabschluß Vertragsinhalte zu verletzen, falsche oder unvollständige Informationen über die erzielten Ergebnisse u.a.m. zu liefern (vgl. Schütz 2001, 208).

⁵⁵ Unter „Prinzipal“ wird der/die AuftraggeberIn und unter dem „Agenten“ der/die Ausführende oder AuftragnehmerIn verstanden. Diese Problemstellung wurde in den Wirtschaftswissenschaften aufgegriffen. Die Prinzipal-Agens-Theorie beleuchtet die Nutzenmaximierung unter den Bedingungen von Informationsasymmetrie. Siehe auch: Jensen, Michael/Meckling, William (1976), Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure, in: Journal of Financial Economics, Vol. 3 (1976), Nr. 4, S. 305—360.

Die Tendenz zum Unterlaufen oder Aushöhlen der Zielindikatoren oder Zielerreichungskennzahlen („kreative Buchführung“ bzw. Moral-Hazard) hängt mit dem Ausmaß der Akzeptanz eines Zieles oder Indikators zusammen. Die Akzeptanz wiederum wird von deren Plausibilität, Validität, Einfachheit etc. und von der Zielhöhe beeinflusst (vgl. Schütz 2001, 214). Solche Probleme der Implementation von Indikatoren und Kennzahlen können aber auch vom „Prinzipal“, d.h. von der Regierung, dem Ministerium und der Arbeitsmarktverwaltung verursacht sein (vgl. ebenda). Das typische Zustandekommen so eines verwaltungsinternen Moral-Hazard beschreibt Schütz (2001) mit folgenden Worten:

„Ein typisches Problem, (...) ist ein (im Budgetjahr) sehr später Beschluss über die übergeordneten u./o. operativen Ziele und den verfügbaren Budgetrahmen, die beiden maßgeblichen Größen für die Festlegung oder konkrete Planung von Zielhöhen. (...) Die Folge zeitlicher Verzögerungen auf der zentralen Planungsebene sind operative Planungsschwierigkeiten auf regionaler und lokaler Ebene“ (Schütz, 2001, 214)

Als weiteres Beispiel führt Schütz (2001) die „ad hoc Übertragung von Zusatzaufgaben an die Arbeitsverwaltung durch die Regierung, zum Beispiel die Umsetzung von neuen Programmen“ (vgl. ebenda), an. Die Auswirkungen sind, dass „die Umsetzung solcher (kurzfristigen) Zusatzprogramme“ (vgl. ebenda) die operative Planung der eigentlichen Zielsteuerung „zumindest in dem Sinne ‚über den Haufen‘ [werfen, Anm.d.A.], als Mehrarbeit bei gleichen Personalressourcen organisiert werden muß“ (vgl. ebenda). Schütz (2001) konnte dazu weiter feststellen, dass „diese Aktivitäten nicht im Monitoring der Zielsteuerung [auftauchen, Anm.d.A.], welches insofern nur ein unzulängliches Abbild der Performanz der Arbeitsverwaltung bietet“ (vgl. ebenda).

4.2.5. Eigendynamik des Zielsteuerungssystems

Leitner (2007) kommt in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass das Zielsteuerungssystem des Arbeitsmarktservice in gewisser Weise eine Eigendynamik entwickelt hat, „die den Zielen einen größeren Stellenwert zuspricht, als das vielleicht ursprünglich geplant war. Denn die Zielvorgaben üben auf Grund der damit verbundenen Sanktionen und Prämien Druck auf die Umsetzenden aus, der ihnen scheinbar auch bei wenig Sinnhaftigkeit der Vorgaben kaum Spielraum lässt“ (Leitner 2007, 154). Ein/e andere InterviewpartnerIn in Leitners (2007) Analyse umreißt diese Situation mit folgender Erklärung:

Wenn sie permanent Leute unter Druck setzen, um Ziele zu erreichen, dann

riskieren sie, dass sie nur das tun“ (Leitner 2007, 154).

Leitner (2007) zufolge findet sich diese Eigendynamik des Zielsteuerungssystems auch in seiner Wirkungskontrolle, die allein auf eine Zielerreichung und nicht auf die Wirkung der Maßnahmen ausgelegt ist (vgl. Leitner 2007, 154). Eine Erfüllung der Zielindikatoren ist aber nicht unbedingt gleichbedeutend mit der Problembeseitigung (vgl. ebenda). Schütz (2001) fasst das Problem des „Zahlenfetischismus“ (u.a.) mit folgenden Worten zusammen:

„Allgemeiner gefasst, geht die Mengenorientierung also oft auf Kosten der Einbeziehung von Qualitätsaspekten“ (Schütz 2001, 219).

Wallner (6.10.2008, 5) sieht grundsätzlich schon die Gefahr der Mengenorientierung gegeben, die auf Kosten der Qualität, im individuellen Vermittlungsfall, in der Arbeitsvermittlung geht.

„Ja, diese Gefahr ist grundsätzlich schon gegeben, meines Erachtens. Einfach deshalb, weil ein tatsächlich gelebtes Zielsteuerungssystem, und im Arbeitsmarktservice ist das eindeutig so, weil alle Führungsfiguren dorthin fokussieren, diese Ziele auch tatsächlich darstellen zu können. Auch die Beschäftigten sind daraufhin orientiert, weil sogar das Bonussystem bei der Entlohnung auch den Grad der Zielerfüllung mit berücksichtigt“ (ebenda).

Zusätzlich wirken nach Wallner auch jene Faktoren, die für die Zielformulierung und –messung von zentraler Bedeutung sind: In Zielen müssen komplexe Sachverhalte mit einfachen Formulierungen abgebildet und als quantitative Größen erfassbar bzw. messbar gemacht werden.

„Und Ziele müssen immer messbar sein, also in Quantitäten angegeben werden können und dürfen gleichzeitig nicht zu komplex sein, weil dann die Umsetzung und die Messbarkeit darunter leiden. Und das führt dann natürlich zu Vereinfachungen und kann zu solchen Qualitätsproblemen führen“ (ebenda).

Die Arbeitnehmerkurie, jenes Gremium im Verwaltungsrat des Arbeitsmarktservice, das die Interessen der ArbeitnehmerInnen innerhalb der Eigentümer des Arbeitsmarktservice vertritt (vgl. ebenda, 1), hat diese Qualitätsprobleme auf Grund des Zielsteuerungssystems „massiv und fortgesetzt thematisiert“ (vgl. ebenda, 5). Das hatte schließlich zur Folge, dass es zu einer starken Ausdifferenzierung des Zielsteuerungssystems im Arbeitsmarktservice gekommen ist (vgl. ebenda). Es werden

nicht nur arbeitsmarktpolitische Ziele, sondern auch Qualitäts- und Prozessziele definiert. Die acht arbeitsmarktpolitischen Ziele, bzw. intern als Geschäftsziele bezeichnet, werden quantitativ festgelegt: Beispielsweise die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit in einer bestimmten Quantität. Als Ergänzung wurde eine Balanced Score Card eingeführt, die als zu erfüllende Ziele beispielsweise „MitarbeiterInnenzufriedenheit“ oder „KundInnenzufriedenheit“ vorsieht (vgl. ebenda).

„Beide Faktoren [MitarbeiterInnen und KundInnenzufriedenheit, Anm.d.A.] sind höher bewertet in dieser Score Card als etwa die Geschäftsziele“ (ebenda).

Weichen im Controlling die Werte für die Zielerreichung ab, gibt es ein „Abweichungsgespräch zwischen der übergeordneten und der nachgeordneten Stelle [Landesgeschäftsstelle und regionale Geschäftsstelle, Anm.d.A.] (...) wo zu erklären und zu eruieren ist, warum wurde dieses Kundenzufriedenheitsziel zum Beispiel nicht erreicht. Und gleichzeitig werden zwingende Maßnahmen eingeleitet, um da an die Zielerreichung zu kommen. Nach dem es hier um qualitative Elemente geht, wird hier auch sehr stark mit internem Benchmarking und Hospitierung gearbeitet. Zum Beispiel eine regionale Geschäftsstelle die in einem wichtigen Element von Kundenzufriedenheit schlecht ist, zum Beispiel Passgenauigkeit der Vermittlung, kooperiert mit einer auf diesem Gebiet überdurchschnittlich guten regionalen Geschäftsstelle. Und sieht, was haben die für Maßnahmen, um hier unter Umständen ‚best practice‘ zu erreichen. (...) Funktioniert nicht immer, aber da wird an diesem System jedenfalls gearbeitet“ (ebenda, 5f).

Nach Wallner besteht ein ungelöstes Hauptproblem des Arbeitsmarktservice, das einen Großteil der Unzufriedenheit mit dem Arbeitsmarktservice auslöst, in der Ressourcenfrage (vgl. ebenda, 6).

„Wir wissen zum Beispiel vom EU-Benchmarking der EU-AMS-Stellen, die miteinander sich in den einzelnen Disziplinen vergleichen, dass zwar das österreichische Arbeitsmarktservice in den meisten Disziplinen, insbesondere auch was Effizienz betrifft und Effektivität, also erzielte Wirkung mit eingesetzten Mitteln, im Spitzenfeld ist. Dass es aber insgesamt einen Wirkungsverlust hat, weil es im Vergleich zu anderen Arbeitsmarktservicestellen [budgetär und personell, Anm.d.A.] unterausgestattet ist. So haben etwa Briten oder Schweden das Zweifache an Personal und Geldressourcen. Und das kann natürlich mit oder ohne Zielsystem nicht kompensiert werden“ (vgl. ebenda).

4.2.6. Zur Zukunft der Zielsteuerung

Für Schütz (2001) sind grundsätzlich die Informations- und Implementationsprobleme (z.B. Moral-Hazard) von Zielsteuerungssystemen nicht endgültig lösbar, sondern können nur abgemildert werden.

„Aus theoretischer Sicht gibt es keine grundsätzliche Lösung dafür, sondern nur verschiedene (temporär funktionstüchtige) Vertrags- und Kontrollmodi, welche durch (variable) Anreizstrukturen die Wahrscheinlichkeit von (vertraglicher) Verhaltenskonformität erhöhen“ (Schütz 2001, 218).

Schütz (2001) kommt sogar zu dem paradoxen Befund, dass „aus theoretischer Sicht die konzeptionellen Grenzen der Zielsteuerung gegenüber den Stärken überwiegen“ (vgl. ebenda, 219). Es stellt sich – auch für Schütz (2001) - die Frage, wie die Leistungsfähigkeit der Zielsteuerung in der Praxis trotz ihrer Schwächen gewährleistet werden kann (vgl. ebenda). Von der Liste an Vorschlägen, die Schütz (2001) an dieser Stelle zur Verbesserung anführt, erscheinen drei Hinweise besonders interessant. Zum einen wird vorgeschlagen, dass die „Zielsteuerung mit komplementären Instrumenten der Prozess- und Qualitätssteuerung“ (vgl. ebenda) kombiniert werden soll. Andererseits, um eine ausreichende Anpassungsfähigkeit an die sich ändernden Kontextbedingungen (Ressourcen, Politik, etc.) zu erreichen, müssten die Ziele, Messkonzepte und Indikatoren permanent evaluiert werden (vgl. ebenda). Im dritten Hinweis skizziert Schütz (2001) die zukünftige Entwicklung der Zielsteuerung, bei der „qualitative Verfahren der Leistungsmessung und –beurteilung wie Reviews und Selbstbewertungen ihren Platz im Rahmen der Ziel- und Ergebnissteuerung behaupten werden“ (vgl. ebenda, 220).

4.2.7. Zielsteuerung im Übergangsarbeitsmarkt

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte stellt für die Betroffenen wirkungsvolle Lösungen für den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung in das Zentrum ihrer Überlegungen (vgl. Kapitel 3 dieser Arbeit). Wirkungsvoll bedeutet aber in diesem Kontext, dass der individuelle Übergang institutionell unterstützt wird bzw. dieser auch als erstrebenswert erscheinen soll, und Anreize dafür geschaffen werden. Die auf das betroffene Individuum bezogenen Qualitätskriterien für den Verlauf des Überganges, stellen daher in gewisser Weise Anforderungen an einen Arbeitsmarktübergang dar. In der Zielsteuerung eines Übergangsarbeitsmarktes müssten daher für die tatsächliche Lösung von individuellen Übergangsproblemen dementsprechend wichtige Messfaktoren

implementiert werden. Angesichts der Grenzen von Zielsteuerungssystemen nach Schütz (2001) und ihrer Eigendynamiken (vgl. Leitner 2007, Schütz 2001) kann augenblicklich für die österreichische Arbeitsmarktverwaltung nicht ausgeschlossen werden, dass der Druck, die Zielkennzahlen zu erreichen, auf Kosten der Qualität individueller Lösungen für den Arbeitsmarktübergang geht (vgl. Wallner 6.10.2008). Eine am Übergangsarbeitsmarkt ausgerichtete Zielsteuerung müsste dem entsprechende „nicht-funktionale“ Lösungen versuchen auszuschließen.

4.3. ZIELSTEUERUNG UND ARBEITSMARKTPOLITISCHER INSTRUMENTENEINSATZ – AM BEISPIEL SOZIALÖKONOMISCHER BETRIEBE

Für das „Hinwirken“⁵⁶ auf „ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und –nachfrage“ (vgl. § 29 Abs. 1 AMSG⁵⁷ i.d.F. BGBl⁵⁸ I 2005/114) hat das Arbeitsmarktservice Dienstleistungen zu erbringen, „deren Zweck [u.a., Anm.d.A.] die Vermittlung von Arbeitssuchenden auf offene Stellen“ (vgl. § 32 Abs. 1 ebenda) ist. Kann das Arbeitsmarktservice diese erforderlichen Dienstleistungen nicht selbst bereitstellen, ist es nach dem Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) zulässig, diese Aufgaben geeigneten Einrichtungen zu übertragen (vgl. § 32 Abs. 3 ebenda) und diese mit entsprechenden Mitteln zu finanzieren (vgl. § 34 Abs. 1 und Abs. 5 ebenda).

Auch auf Grund dieser Möglichkeiten verfügt das Arbeitsmarktservice über eine breite Palette von Dienstleistungen bzw. Maßnahmen, die den Arbeitssuchenden angeboten werden können bzw. zu denen Arbeitssuchende zugewiesen werden. Ein Instrument aus dieser Maßnahmenpalette ist die Fördermöglichkeit von Beschäftigung für alle arbeitslosen, schwer vermittelbaren Personen in Produktions- und Dienstleistungsbetrieben von gemeinnützigen Trägern. Dieses Instrument umfasst die Beschäftigung in „Sozialökonomischen Betrieben“, in „Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten“ oder bei „Gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassern“ (vgl. AMSÖ 2008, 4).

Die Möglichkeit der Zuweisung wirft die Frage von „Fehlzuweisungen“ zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Prozess der Arbeitsvermittlung auf. In der Konzeption von „Übergangsarbeitsmärkten“ von Schmid (2002) haben effizient gestaltete

⁵⁶ Vgl. § 29 Abs. 1 AMSG i.d.F. BGBl I 2005/114.

⁵⁷ Arbeitsmarktservicegesetz.

⁵⁸ Bundsgesetzblatt.

Übergänge zwischen verschiedenen Arbeitsmarktpositionen einen zentralen Stellenwert. Die These dieser Untersuchung lautet daher, dass ein „nicht adäquater“ Einsatz von Instrumenten bzw. Maßnahmen eine wesentliche Einschränkung der „Brückenfunktion“ von Übergangsarbeitsmärkten während der Arbeitsvermittlung darstellt.

Das folgende Kapitel skizziert das Thema rund um eine effiziente und nachhaltige Arbeitsvermittlung. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der „Treffsicherheit“ von Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Anhand des arbeitsmarktpolitischen Instruments der „Beschäftigungsförderung in gemeinnützigen Produktions- und Dienstleistungsbetrieben“ werden die Schwierigkeiten der Zielsteuerung in der praktischen Anwendung erörtert.

Es werden die Selektionskriterien in der Arbeitsvermittlung für die Maßnahmenzuweisung bzw. den Instrumenteneinsatz untersucht. Sie dienen dazu, auszuwählen wer auf Grund welcher Merkmale zu einer bestimmten Maßnahme (bzw. zu einem bestimmten Instrument) zuzuweisen ist.

Grundsätzlich könnte zur Erörterung dieser Problemstellung auch ein anderes arbeitsmarktpolitisches Instrument (bzw. Maßnahme) Gegenstand der Analyse sein. Das folgende Beispiel dient daher nicht dazu, die grundsätzliche Sinnhaftigkeit des Instrumentes in Zweifel zu ziehen.

4.3.1. Instrumenteneinsatz und „Brückenfunktion“

Folgt man den Überlegungen Schmid's (2002), sollten Personen die zwischen Beschäftigungen wechseln und damit auch Phasen von Arbeitslosigkeit verzeichnen müssen, solchen Wechseln positiv entgegen blicken (können), da sie ausreichende, institutionell abgesicherte Unterstützung erhalten (vgl. Schmid 2002, 273). Das setzt voraus, dass auf die individuellen Erfordernisse von Arbeitssuchenden Bezug genommen wird und mit adäquaten Mitteln (finanzielle Absicherung, Qualifikation, Vermittlung) ein Übergang zurück in den „ersten“ Arbeitsmarkt angestrebt wird.

Ein Experte aus den Bereichen „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherheit“ des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO), sieht in der Stärkung dieser „Rückkehrfähigkeit“ in den „ersten“ Arbeitsmarkt eine wichtige Komponente der „Brückenfunktion“ von Übergangsarbeitsmärkten:

„Was wichtig ist, und wo er [Günther Schmid, Anm.d.A.] völlig recht hat, meiner

Meinung nach, ist die Gestaltung der Systeme [Arbeitslosenversicherung, Bildungssystem u.a., Anm.d.A.] darauf auszurichten, dass die Übergangsfähigkeit gestärkt wird, die Vorkehrungen am Arbeitsplatz, die Vorkehrungen in der Person – also dass man die Rückkehr [in den ersten Arbeitsmarkt, Anm.d.A.] mitdenkt -, dass es Maßnahmen gibt, die die Rückkehrfähigkeit stärken. Dass es da auch Rechte gibt zurückzukehren. Das ist sicher eine wichtige Komponente“ (Mahringer 5.3.2008, 9).

Als „Vorkehrung in der Person“ (vgl. Mahringer ebenda) hat jedes in den Arbeitsmarkt hineinreichende System, z.B. Bildungssystem, Unternehmen, Arbeitslosenversicherung, etc., jeweils unterschiedliche Möglichkeiten personenbezogene Vorkehr für Arbeitsmarktübergänge zu treffen. Im Rahmen der Arbeitsvermittlung bestehen, z.B. mittels arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Maßnahmen, eine Reihe von Möglichkeiten zur „Vorkehr in der Person“.

Solche „Vorkehrungen“ sind notwendigerweise individuell zu verstehen, d.h. Mittel und Maßnahmen die zur Stärkung der „Rückkehrfähigkeit“ eingesetzt werden, sind auf die persönlichen Erfordernisse abgestimmt anzubieten bzw. anzuwenden. Wie jemand gestärkt werden muss und wodurch das erfolgen kann, bedarf einer genauen Bestandsaufnahme vorhandener, verloren gegangener und wünschenswerter Fähigkeiten bzw. Qualifikationen und eines umfangreichen Instrumentariums, mit dessen Hilfe die entsprechenden Förderungen, Qualifizierungen, Fort- und Ausbildungen etc. angeboten werden können.

4.3.2. „Brückenfunktion“ und nicht-adäquater Instrumenteneinsatz

Bei einem nicht adäquaten Einsatz von Maßnahmen bzw. Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, muss sowohl von einem ineffizienten Einsatz der finanziellen Ressourcen, aber auch von ineffizienten Effekten hinsichtlich der qualifikatorischen, zeitlichen, motivationalen und existenzsichernden Ressourcen der Arbeitssuchenden und oftmals auch der BeraterInnen des Arbeitsmarktservice ausgegangen werden. Ein ineffizienter Maßnahmeneinsatz wirkt damit auch auf die Arbeitsvermittlung (Frustration, Misserfolge) und den Arbeitsmarkt (kein nachhaltiger Einsatz von Arbeitskräften) zurück.

Im nächsten Abschnitt wird versucht, ein Bild vom Ausmaß der Brückenfunktion dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments zu gewinnen. Es wird daher die Wahrscheinlichkeit

für eine „unzutreffende Anwendung“ auf Grund der Zuweisungskriterien überlegt. Da nicht auf die Ergebnisse einer empirischen Erhebung zurückgegriffen werden kann, z.B. auf gezielte Befragungen von TeilnehmerInnen solcher Maßnahmen (oder Instrumente) oder BeraterInnen aus der Arbeitsvermittlung des Arbeitsmarktservice o.ä., erfolgt die Annäherung an diese Frage über eine Einschätzung der Zielgruppendefinition und einigen damit verbundene Themen.

Unter dem Schlagwort „Fehlzuweisungen“ zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bzw. „nicht zielführender Anwendung“ von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, wird im Rahmen dieser Untersuchung von folgenden (oder ähnlichen) Kennzeichen ausgegangen:

Maßnahmen bzw. Instrumente müssen wohl dann als nicht zielführend eingesetzt angenommen werden, wenn

- die Zuweisung nicht zielgruppenorientiert erfolgt;
- die Zuweisung ohne Rücksichtnahme auf die individuellen Merkmale oder Problemlagen einer Person erfolgt (vgl. Mahringer 5.3.2008, 4);
- eine Maßnahmenzuweisung nicht auf die bereits vorhandenen Qualifikationen oder einen geplanten Erwerbsverlauf aufbaut;
- die Häufigkeit der Anwendung – von gleichen oder verschiedenen Maßnahmen (bzw. Instrumenten) – argumentativ z.B. von den Betroffenen nicht schlüssig nachvollzogen werden kann; bzw.
- die Anwendung einer Maßnahme (bzw. eines Instruments) nicht ausreichend oder falsch begründet wurde.

Der letzte Punkt folgt der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs (VwGH). Dieser hat in mehreren Erkenntnissen zum Ausdruck gebracht, dass es in der Arbeitsvermittlung erforderlich ist der/dem Arbeitsuchenden mitzuteilen, welche konkreten Defizite durch eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme behoben werden sollen und was die genauen Inhalte der Maßnahme sind, die er/sie besuchen muß. (vgl. Krapf/Keul 2008, RZ 278). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs reichen eine allgemeine Ausführung ohne nähere Konkretisierung, welche Kenntnisse und Fähigkeiten fehlen und welche Inhalte eine Maßnahme anbietet, zur Erfüllung der Zuweisungserfordernisse für eine Maßnahme nicht aus (vgl. VwGH 19.9.2007, 2007/08/0007, 19.9.2007 die Erk. 2006/08/0006, 2006/08/0094, 2006/08/015, 2007/08/0026 – zitiert nach Krapf/Keul 2008, RZ 278). Der Verwaltungsgerichtshof misst der Mitteilung, welche bestehenden Defizite

behooben werden sollen und was die genauen Maßnahmeninhalte sind, einen hohen Stellenwert zu. Das kann daraus geschlossen werden, dass bei unzureichender Aufklärung und unzureichenden Informationen für das Arbeitsmarktservice die Möglichkeit eine Sanktion zu verhängen entfällt. Eine Sanktion bedeutet in diesem Fall die Sperre des Arbeitslosengeldes oder der Notstandshilfe im Ausmaß von sechs bzw. acht Wochen (Sperre nach § 10 AIVG). In dieser Zeit wird keine Leistung der Arbeitslosenversicherung an den/die Arbeitssuchende(n) ausgezahlt. In der Praxis der Maßnahmenzuweisung des Arbeitsmarktservice wurde in einem derart großen Ausmaß nicht der Informationspflicht entsprochen, dass es nicht nur zu entsprechenden Fehlzusweisungen kam, sondern sich der Verwaltungsgerichtshof auch zu einer klaren Regelung veranlasst sah (vgl. Krapf/Keul 2008. RZ 278). In der Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 1.1.2008, hat der Gesetzgeber in § 9 (8) AIVG diese Verpflichtung zur Maßnahmenbelehrung allerdings wieder erheblich abgeschwächt. Darin sieht er vor, dass bei Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt das Arbeitsmarktservice der arbeitslosen Person die Gründe nur dann anzugeben hat, „soweit dies nicht auf Grund der vorliegenden Umstände wie insbesondere Arbeitslosigkeit in Verbindung mit bestimmten bereits (...) erörterten Problemlagen, die einer erfolgreichen Arbeitsaufnahme entgegenstehen, als bekannt angenommen werden können“ (vgl. § 9 Abs. 8 AIVG i.d. F. BGBl. I 104/2007). Sinngemäß bedeutet das, dass der Gesetzgeber die Zielgenauigkeit der Maßnahmenzuweisung der Verwaltungsvereinfachung geopfert hat.

Bezogen auf das anschließende Beispiel ist der Hintergrund die Überlegung, dass ein effizienter Instrumenten- und Mitteleinsatz in der Arbeitsvermittlung ein wesentlicher Baustein für eine Brückenfunktion ist. Der Begriff „effizient“ wird dabei als der Einsatz von individuell passenden arbeitsmarktpolitischen Mitteln (Instrumenten, Maßnahmen) verstanden. „Individuell passend“ meint, dass auf Vorerfahrungen, vorhandene Potentiale, Wünsche und Pläne der Arbeitssuchenden aufgesetzt wird, und sich daran die Strategien der Arbeitsvermittlung ausrichten. Ziel des Arbeitsvermittlungsprozesses im Sinne Schmid (2002) sollte die Ausstattung einer arbeitslosen Person zu einer gleichberechtigten Teilnahme am Arbeitsmarkt sein. Die Perspektive, die Schmid (2002) dabei einnimmt, ist jene des/der Betroffenen. Von der ausgehend wird im anschließenden Beispiel versucht zu ermitteln, wie weit die institutionelle Unterstützung und die organisatorischen Zielsetzungen bei der Zuweisung zu einem sozialökonomischen Betrieb, in die Richtung einer „Förderung des Überganges“ nach Schmid (2002) geht.

4.3.3. Das Instrument „Sozialökonomischer Betrieb“

Die allgemeine Zielsetzung des arbeitsmarktpolitischen Instruments „Sozialökonomischer Betrieb“ liegt, nach einem Informationsblatt des Arbeitsmarktservice Wien darin, durch die Bereitstellung befristeter Arbeitsplätze, so genannter „Transitarbeitsplätze“, die Integration von langzeitbeschäftigungslosen Personen in den regulären Arbeitsmarkt zu unterstützen (vgl. AMS Wien 2008).

Noch etwas konkreter wird die Zielsetzung in der „Bundesrichtlinie für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe“⁵⁹ ausformuliert. In ihr kommt die Mischung aus marktnaher und relativ – von den Marktgeschehnissen – geschützter Beschäftigung zum Ausdruck:

„Der Begriff Sozialökonomischer Betrieb (SÖB) bezeichnet ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das durch die Bereitstellung von marktnahen, aber doch relativ geschützten, befristeten Arbeitsplätzen die nachhaltige Integration von schwer vermittelbaren Personen in den Arbeitsmarkt fördern soll (Vermittlungsunterstützung)“ (AMSÖ 2008, 5).

„Sozialökonomische Betriebe“ umfassen entsprechend der Bundesrichtlinie drei Formen:

- Die klassische Form des Sozialökonomischen Betriebs: darin stellen die Betriebe Produkte her oder bieten Dienstleistungen zu Marktpreisen an. Ein Merkmal dieser Betriebe ist, dass ein bestimmter Anteil der betrieblichen Gesamtkosten durch Verkaufserlöse erwirtschaftet wird (vgl. Krapf/Keul 2008, RZ 211) bzw. erwirtschaftet werden muss. Sozialökonomische Betriebe in Wien arbeiten beispielsweise in den Bereichen Gastronomie (Restaurant „Inigo“), Schneiderei („Merit“), Secondhand-Verkauf, Innenausbau, Transport („Würfel“) u.a.
- Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte haben im Gegensatz zu den hier als „klassische Form“ bezeichneten Sozialökonomischen Betrieben, keine oder nur geringe Markterlöse aus dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen zu erbringen. Dazu zählen Projekte die z.B. nur in eigenen Einrichtungen tätig sind, aber keine Dienstleistungen für den Markt erbringen (vgl. ebenda).
- Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlasser bieten den Transitarbeitskräften Leiharbeitsverhältnisse an. Die Zeit während des Dienstverhältnisses in der man keine Beschäftigung bei einem Überlasserbetrieb gefunden hat („Stehzeiten“), sind für Ausbildungs- und Betreuungszwecke zu nutzen (vgl. AMSÖ 2008, 8). Überlasserbetriebe sind u.a. Betriebe im Bereich Reinigung.

⁵⁹ Eine Bundesrichtlinie dient dazu, gesetzlich rudimentär vorgegebene (arbeitsmarktpolitische) Instrumente zu konkretisieren. Sie stellt auf Grund ihrer normativen Wirkung eine Verordnung dar.

Generell gilt für alle Formen Sozialökonomischer Betriebe, dass vor Beginn im Regelfall eine ca. einmonatige Clearing-Maßnahme (Bewerbungstraining, Suche nach möglichen Beschäftigerbetrieben u.ä.) durchlaufen wird.

4.3.4. Problematik der Zielgruppendefinition Sozialökonomischer Betriebe

In der Bundesrichtlinie des Arbeitsmarktservice Österreich für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe wird die Zielgruppe Sozialökonomischer Betriebe als „schwer vermittelbare Personen mit im Regelfall eingeschränkter Produktivität“ (vgl. AMSÖ 2008, 7) beschrieben. Durch einen Verweis auf die Erläuterungen im hinteren Teil der Richtlinie gelangt man zu weiteren Ausführungen zu diesem so genannten „förderbaren Personenkreis“:

„Als Personen mit Produktivitätseinschränkung und/oder Vermittlungshindernissen gelten insbesondere:

- Langzeitbeschäftigungslose
- Ältere (sofern ein besonderes Vermittlungshindernis gegeben ist)
- Personen mit Behinderung
- Personen mit sozialer Fehlanpassung“ (AMSÖ 2008, 29).

Die Begrifflichkeiten „schwer vermittelbare Personen“, „eingeschränkte Produktivität“ bzw. „Produktivitätseinschränkung“ und „Vermittlungshindernisse“ sind nicht so weit selbst erklärend, als dass klar würde, welche Merkmale konkret Personen aufweisen müssen, um einem Sozialökonomischen Betrieb zugewiesen zu werden. Auch die aufgelisteten Personengruppen lassen noch keine Rückschlüsse über eine individuelle Problemlage zu. Die globalen Gruppenmerkmale geben zumindest Auskunft darüber, welche Zielgruppen damit angesprochen werden. Zusätzlich bedarf es der Interpretation, wie sich die „Produktionseinschränkungen“ und „Vermittlungshindernisse“ zur jeweiligen Personengruppe verhalten. Ausreichend für die Zielgruppenzugehörigkeit ist offensichtlich auch, wenn nur ein Aspekt, d.h. entweder Produktionseinschränkung oder Vermittlungshindernis von jemand aus einer entsprechenden Personengruppe zutrifft.

In den Erläuterungen der Bundesrichtlinie wird zusätzlich ausgeführt, dass „aus einer langen Phase ohne Beschäftigung (...) auf eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit geschlossen werden [kann, Anm.d.A.]“ (vgl. ebenda). Und es gilt grundsätzlich für die

Transitarbeitskräfte⁶⁰ eines Sozialökonomischen Betriebes eine spezielle Arbeitsfähigkeit:

„Die in einem Dienstverhältnis [eines Sozialökonomischen Betriebes, Anm.d.A.] beschäftigten Transitarbeitskräfte sind grundsätzlich arbeitsfähig mit einer ‚Lücke zur Marktfähigkeit‘“ (AMSÖ 2008, 29).

In diesem Abschnitt der Bundesrichtlinie stellt sich daher die Frage, welche Art der „Arbeitsfähigkeit“ die in einem Sozialökonomischen Betrieb Beschäftigten eigentlich aufweisen müssen? Denn „Arbeitsfähigkeit“, wie sie nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz § 8 Abs. 1 verstanden wird, betrifft die gesundheitliche Verfassung eines/r Arbeitssuchenden. Sie ist eine Grundvoraussetzung für den Bezug einer Versicherungsleistung⁶¹. Ist man „invalid“ bzw. „berufsunfähig“, fällt man nicht mehr in den Leistungsbereich der Arbeitslosenversicherung (vgl. § 7 Abs. 2 AIVG) hinein. Das entsprechende Versicherungssystem wäre in diesem Fall beispielsweise die Pensionsversicherung mit einer Berufsunfähigkeits- bzw. Invaliditätspension. Es muß daher angenommen werden, dass an dieser Stelle der Bundesrichtlinie eine Arbeitsfähigkeit gemeint ist, die im Bereich der Vermittlungsfähigkeit angesiedelt ist und mangelnde Qualifikationen und Fähigkeiten meinen muß. Zusammenfassend lässt sich daher schlussfolgern, dass Personen für Sozialökonomische Betriebe als grundsätzlich „jobready“ angenommen werden mit gewissen, individuellen Lücken in ihren Qualifikationen und Fähigkeiten, die einer Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt entgegenstehen. Aufgabe eines Sozialökonomischen Betriebes wäre es daher, genau diese Lücken zu schließen. Der Begriff der „Arbeitsfähigkeit“ ist in diesem Zusammenhang daher weitergefasst zu sehen.

Bedauerlicherweise ist die Argumentationskette mit den ausschlaggebenden Faktoren nicht genannt, die zu der Schlussfolgerung führt, dass aus einer langen Arbeitslosigkeitsphase auf eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit geschlossen werden kann. Das wirft neuerlich die Frage danach auf, was unter eingeschränkter Vermittlungsfähigkeit gemeint ist. Die Arbeitsfähigkeit mit „einer Lücke zur Marktfähigkeit“ lässt zweierlei vermuten: Personen aus der Zielgruppe sind grundsätzlich nicht arbeitsunfähig, sondern sie haben eine Arbeitsfähigkeit, die nahe den am Arbeitsmarkt erforderlichen Qualifikationen und Fertigkeiten angesiedelt ist.

⁶⁰ Die Personen, die in einem Sozialökonomischen Betrieb zugewiesen wurden und darin eine geförderte Beschäftigung erhalten, sind gemäß der Richtlinie als „Transitarbeitskräfte“ (vgl. AMSÖ 2008, 4) zu bezeichnen.

⁶¹ Ausgenommen von dieser Regelung ist der Bezug eines Pensionsvorschusses.

Um die aufgeworfenen Fragen zu beantworten, werden zunächst die gesetzlichen Bestimmungen für die Sozialökonomischen Betriebe nach möglichen Antworten untersucht. Mit 1.1.2008 fand eine umfangreiche Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AIVG) statt. Die gesetzlichen Neuerungen für Sozialökonomische Betriebe (und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte) wurden in § 9 Abs. 7 des AIVG verankert. Zur Bestimmung der Zielgruppe Sozialökonomischer Betriebe und welche Personen ihr angehören sollen, trifft das Gesetz selbst jedoch keine Aussagen (vgl. auch Krapf 2008, 14 und Krapf/Keul 2008, § 9 Abs. 7).

In diesem Abschnitt folgt die Untersuchung der Zielgruppendefinition auch einigen zentralen Kritikpunkten von Krapf (2008). Er hat eine der ersten Beurteilungen der „Bundesrichtlinie für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe“ vorgenommen und in Form eines Rechtsgutachtens festgehalten.⁶²Krapf (2008) weist in seinem Rechtsgutachten ebenfalls auf die bestehenden Unklarheiten bezüglich der konkreten Bestimmung der Zielgruppenzugehörigkeit sowohl im Arbeitslosenversicherungsgesetz als auch in der Bundesrichtlinie hin.

Er greift aus diesem Grund auf die Erläuternden Bemerkungen (EB) des Gesetzgebers⁶³ zurück, um die gesetzliche Lücke „durch Auslegung unter Heranziehung der EB zu schließen“ (vgl. Krapf 2008, 14). Durch die rechtliche Auslegung des Gesetzes und der Bundesrichtlinie mit Hilfe der Erläuternden Bemerkungen können Teile der bestehenden inhaltlichen Lücken geschlossen werden.

Im nächsten Schritt werden die oben aufgeworfenen Fragen versucht durch die Klärung der Begriffe „Produktivitätseinschränkung“ bzw. „schwere Vermittelbarkeit“ und „Vermittlungshindernis“ anhand der Bundesrichtlinie, des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und des Rechtsgutachtens von Krapf (2008) zu beantworten. Es wird auch versucht, die Fragen hinsichtlich der aufgelisteten Personengruppen in einigen Aspekten zu beantworten.

⁶² Das Rechtsgutachten von Krapf (2008) war zum Zeitpunkt des Verfassens der vorliegenden Diplomarbeit noch unveröffentlicht. Das Manuskript wird in einer Abhandlung in der Zeitschrift „Das Recht der Arbeit“ im Jänner 2009 erscheinen. Dankenswerter Weise wurde es der Autorin mit freundlicher Genehmigung des Verfassers zur Verfügung gestellt. Die Bundesrichtlinie selbst wurde auf Grund der Novellierung des § 9 Abs. 7 Arbeitslosenversicherungsgesetz, die mit 1.1.2008 in Kraft trat, erforderlich.

⁶³ Erläuternde Bemerkungen zur Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 28.12.2007 durch das Bundesgesetzblatt (BGBl) I 104/2007.

4.3.5. „Schwere Vermittelbarkeit“ bzw. „Produktivitätseinschränkungen“

Folgt man den Erläuternden Bemerkungen des Gesetzgebers (vgl. BGBl I 104/2007), muss der Personenkreis für den das Instrument des Sozialökonomischen Betriebes bestimmt ist, sowohl „Arbeitslosigkeit“ als auch „schwere Vermittelbarkeit“ aufweisen (zitiert nach Krapf 2008, 14f).

Eine „schwere Vermittelbarkeit“ im Sinne der Bundesrichtlinie ist nach Krapf (2008) dann gegeben, „wenn beim Arbeitslosen eine persönliche bzw. individuelle Minderleistungsfähigkeit besteht, die seine Wettbewerbsfähigkeit im Verhältnis zu den übrigen Arbeitssuchenden, mit denen er auf dem Arbeitsmarkt konkurriert, beeinträchtigt“ (vgl. Krapf 2008, 15).

Krapf (2008) schlussfolgert, dass der in der Bundesrichtlinie des Arbeitsmarktservice verwendete Begriff der „Produktivitätseinschränkung“ (vgl. AMSÖ 2008, 29) inhaltlich im Sinne der „schweren Vermittelbarkeit“ aufzufassen ist (vgl. Krapf 2008, 15). Er betont, dass für die genaue Bestimmung der Zielgruppe „jedenfalls ein individueller Wettbewerbsnachteil gegenüber den anderen Arbeitssuchenden (...) erforderlich“ (vgl. ebenda) ist. Und dieser individuelle Wettbewerbsnachteil muss kausal für die Schwervermittelbarkeit sein (vgl. ebenda).

Ein weiterer Konkretisierungshinweis ist wiederum in der Bundesrichtlinie angedeutet. Er liegt in der „Lücke zur Marktfähigkeit“ (vgl. AMSÖ 2008, 29). Die typische Arbeitsfähigkeit von Transitarbeitskräften in Sozialökonomischen Betrieben zeichnet sich eben durch diese „Lücke“ aus (vgl. ebenda). Folgt man der Schlussfolgerung von Krapf (2008), so ist daraus abzuleiten, dass ein individueller Wettbewerbsnachteil auch ein behebbarer Wettbewerbsnachteil sein muss (vgl. Krapf 2008, 15). Um diesen Wettbewerbsnachteil auszugleichen, ist der Einsatz eines konkreten Sozialökonomischen Betriebs erforderlich.

Eine weitere Bestimmung der Produktivitätseinschränkungen ergibt sich wiederum aus den Erläuternden Bemerkungen. Denn Sozialökonomische Betriebe „dienen [dazu, Anm.d.A.] vor allem Personen mit eingeschränkter Produktivität bei der Wiedererlangung jener Fähigkeiten [zu helfen, Anm.d.A.], die Einstiegsvoraussetzung in den ersten Arbeitsmarkt sind“ (zitiert nach Krapf 2008, 16).

Personen mit Produktivitätsdefiziten stellen daher genau genommen eine Gruppe dar,

„deren mangelhafte Leistungsfähigkeit auf den Verlust bestimmter Fähigkeiten zurückzuführen ist“ (vgl. ebenda), die für den Zugang zum regulären Arbeitsmarkt erforderlich sind. Die Beschäftigung in einem Sozialökonomischen Betrieb soll die nötige Unterstützung bei der Wiedererlangung dieser verlustig gegangenen Fähigkeiten bieten (vgl. ebenda).

Die Erläuternden Bemerkungen geben aber nur eine beispielhafte Zielgruppendefinition. Das bedeutet grundsätzlich, dass auch Personen in einen Sozialökonomischen Betrieb zugewiesen werden können, die nicht dieser Zielgruppe angehören (vgl. Krapf 2008, 17). Krapf (2008) arbeitet in seinem Rechtsgutachten heraus, dass dennoch das entscheidende Kriterium für alle Personen die in einen Sozialökonomischen Betrieb zugewiesen werden können, zumindest das Fehlen von Fähigkeiten für den regulären Arbeitsmarkt (vgl. Krapf 2008, 18) ist.

In einer ersten Zusammenfassung kann als ein zentrales Bestimmungskriterium der Zielgruppe die „schwere Vermittelbarkeit“ festgehalten werden. Sie stellt nach rechtlicher Auslegung eine persönliche bzw. individuelle und behebbare Minderleistung dar, die die Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den übrigen Arbeitsuchenden beeinträchtigt. Die Begriffe der „schweren Vermittelbarkeit“⁶⁴ und der „Produktivitätseinschränkung“⁶⁵ sind gleichbedeutend zu verstehen (vgl. Krapf 2008, 15). Eine Beschäftigung im Sozialökonomischen Betrieb soll Personen mit eingeschränkter Produktivität darin unterstützen, bestimmte Fähigkeiten (wieder-) zu erlangen, die Einstiegsvoraussetzungen in den regulären Arbeitsmarkt sind (vgl. Krapf 2008, 17).

4.3.6. „Vermittlungshindernis“

Schulden, Vorstrafen, Wohnungslosigkeit, Suchterkrankung und Betreuungspflichten gegenüber Kindern stellen die häufigsten Vermittlungshindernisse dar (vgl. Krapf 2008, 12 und 15).

Nach § 32 Abs. 2 Z. 3 des Arbeitsmarktservicegesetzes (AMSG) hat das Arbeitsmarktservice Dienstleistungen zur Vorbereitung, Ermöglichung oder Erleichterung

⁶⁴ Das ist der Begriff wie ihn die Erläuternden Bemerkungen zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (zit. nach Krapf 2008, 14ff) vorsehen.

⁶⁵ Das ist der Begriff wie er in der „Bundesrichtlinie für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe“ verwendet wird (vgl. AMSÖ 2008).

der Vermittlung zu erbringen, um z.B. die Herstellung oder Erhaltung der Vermittlungsfähigkeit zu unterstützen (vgl. AMSG i.d. F. BGBl I 2005/71).

Üblicherweise werden Eltern mit fehlender oder sich verändernder Kinderbetreuung Informationen über potentielle Kinderbetreuungseinrichtungen zur Lösung der Betreuungsprobleme zur Verfügung gestellt. Ist die Kinderbetreuung im Ausmaß von 16 Stunden pro Woche bei Kindern bis zum 10. Lebensjahr nachweisbar, stehen die Kinderbetreuungspflichten nicht (mehr) einer Arbeitsvermittlung durch das Arbeitsmarktservice entgegen.

Im Falle der Überschuldung einer/s Arbeitssuchenden wird im Rahmen der Arbeitsvermittlung des Arbeitsmarktservice auf die Möglichkeit der Schuldenregelung mit Hilfe von Schuldnerberatungseinrichtungen etc. hingewiesen.

Krapf (2008) kommt in seinem Rechtsgutachten zu der Auffassung, dass „Vermittlungshindernisse“ „ohne sonstige durch den SÖB [Sozialökonomischen Betrieb, Anm.d.A.] zu behebbende Defizite selbst bei Langzeitarbeitslosigkeit keinen alleinigen ausreichenden Zuweisungsgrund [darstellen]“ (vgl. Krapf 2008, 12). Die Erläuternden Bemerkungen legen „Arbeitslosigkeit“ und „schwere Vermittelbarkeit“ als Bestimmungsmerkmale für den Personenkreis eines Sozialökonomischen Betriebes fest (zitiert nach Krapf 2008, 14). „Schwere Vermittelbarkeit“ bedeutet eine persönliche bzw. individuelle und behebbare Minderleistung in Bezug auf Fähigkeiten, die Einstiegsvoraussetzungen am regulären Arbeitsmarkt sind (vgl. Krapf 2008, 15).

4.3.7. „Personengruppen“

Die Bundesrichtlinie trifft also folgende Aussagen über den für einen Sozialökonomischen Betrieb in Betracht zu ziehenden Personenkreis:

„Als Personen mit Produktivitätseinschränkung und/oder Vermittlungshindernissen gelten insbesondere:

- Langzeitbeschäftigungslose
- Ältere (sofern ein besonderes Vermittlungshindernis gegeben ist)
- Personen mit Behinderung
- Personen mit sozialer Fehlanpassung

Aus einer langen Phase ohne Beschäftigung kann auf eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit geschlossen werden. Die in einem Dienstverhältnis beschäftigten Transitarbeitskräfte sind grundsätzlich arbeitsfähig mit einer ‚Lücke zur

Marktfähigkeit“ (AMSÖ 2008, 29).

Sozialökonomische Betriebe sind ihrem Wesen nach Instrumente, die ausschließlich ihrer Zielgruppe zur Verfügung stehen und gegenüber dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht geöffnet sind (vgl. Krapf 2008, 6). (Auch) Diese Eigenschaft verlangt grundsätzlich für die Zuweisungstätigkeit des Arbeitsmarktservice eine klare Zielgruppendefinition (vgl. ebenda).

Zudem, führen die Erläuternden Bemerkungen aus, werden in den Sozialökonomischen Betrieben „Betreuungs- und Trainingsmöglichkeiten für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen geboten sowie die Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt durch Beseitigung von Vermittlungshemmnissen und durch Qualifizierungsmaßnahmen vorbereitet“ (vgl. EB 2007, BGBl I 104/2007).

Nach Krapf (2008) wird es für eine Zuweisung nicht ausreichend sein, die Zielgruppe eines konkreten Sozialökonomischen Betriebs mit Langzeitbeschäftigungslosen, Älteren, Behinderten oder Personen mit sozialer Fehlanpassung zu definieren.

„Vielmehr sind ausgehend von einer Defizitanamnese vor Zuweisung jene Fähigkeiten festzustellen, deren Fehlen einem Arbeitsmarkteinstieg entgegenstehen. Die Zielgruppe des SÖB ist somit nicht anhand einer globalen Statusumschreibung, sondern bezogen auf konkret jene Fähigkeiten anzugeben, deren Wiedererlangung durch den SÖB unterstützt wird. Somit sind die Inhalte, die der SÖB in einer theoretischen und praktischen Form vermittelt, maßgebliches Bestimmungsmerkmal der Zielgruppe“ (Krapf 2008, 6).

Krapf (2008) kommt damit durch die rechtliche Auslegung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und der Bundesrichtlinie mit Hilfe der Erläuternden Bemerkungen, zu einer gegenteiligen Auffassung der Zielgruppendefinition, als die Zielgruppenbeschreibung des Arbeitsmarktservice nahe legt:

- Ein Vermittlungshindernis als alleiniges Zuweisungskriterium ist für die Zugehörigkeit zur Zielgruppe nicht ausreichend;
- Eine Zuweisung auf Grund einer globalen Statusbeschreibung (Langzeitbeschäftigungslose, Ältere, Personen mit Behinderung, Personen mit sozialer Fehlanpassung) ist ebenfalls nicht ausreichend für die Zielgruppenzugehörigkeit, da konkrete, d.h. persönliche bzw. individuelle Minderleistungen, die die schwere Vermittelbarkeit bedingen und

Zugangsvoraussetzungen für den regulären Arbeitsmarkt sind, durch einen Sozialökonomischen Betrieb ausgeglichen werden sollen.

Für Krapf (2008) ist zur Feststellung der Zielgruppenzugehörigkeit die Durchführung einer Defizitanamnese unerlässlich. Ebenso als unerlässlich sieht er für die Betroffenen nachvollziehbare Zielgruppenkriterien an. Dadurch soll es auch den betroffenen Arbeitssuchenden möglich sein, ihre Zielgruppenzugehörigkeit zu überprüfen bzw. diese gegebenenfalls bei der Arbeitsvermittlung anmelden zu können.

„Eine konkrete Zielgruppenfestlegung ist sowohl aus Kostengründen⁶⁶“ (vgl. ebenda), fährt Krapf (2008) fort, „um frustrierte Aufwendungen zu vermeiden (erheblicher Förderaufwand des Arbeitsmarktservice), als auch aus arbeitsmarktpolitischer Sicht deshalb unabdingbar, um eine passgenaue Optimierung der zwingenden Ausbildungsinhalte für die Teilnehmer zu ermöglichen. Erst diese auf die konkreten Defizite zugeschnittene Kombination von Beschäftigung und theoretischer Ausbildung stellt jene ausreichende und zielgenaue Qualifikation dar, die zunehmend eine Grundvoraussetzung des Zugangs zum primären Arbeitsmarkt ist“ (vgl. ebenda).

Zusammenfassend soll zunächst festgehalten werden, dass die rechtliche Auslegung von „schwerer Vermittelbarkeit“ in Richtung einer spezifischen Bestimmung der Zielgruppenzugehörigkeit weist (vgl. Krapf 2008). Sie setzt bei konkreten individuellen Defiziten an. Durch eine „Defizitanamnese“ (o.ä.) müsste in der Arbeitsvermittlung bei jedem/r Arbeitssuchenden ermittelt werden, ob zum einen Fähigkeiten und Qualifikationen fehlen, die Einstiegsvoraussetzungen für den regulären Arbeitsmarkt darstellen. Zum anderen müsste auch erhoben werden, ob es einen Sozialökonomischen Betrieb (oder ein anderes arbeitsmarktpolitisches Instrument) gibt, der in der Lage ist die vorliegende(n) individuelle(n) Qualifikations- und Leistungslücke(n) zu schließen.

Die in der Bundesrichtlinie beschriebenen Zielgruppenmerkmale nehmen die Zuordnung von Personen zur Zielgruppe mittels globaler Statusbeschreibungen in Kombination mit grundsätzlich angenommenen generellen Produktivitätseinschränkungen an. Eine individuelle Defizitanamnese ist durch diese Herangehensweise nicht vorgesehen. Der Grund dafür ist in einer Verwaltungsvereinfachung anzunehmen, der im Zusammenhang

⁶⁶ Ein Transitarbeitsplatz in einem Sozialökonomischen Betrieb pro Jahr bedeutet für das Arbeitsmarktservice Kosten in der Höhe von € 25.000. Gemäß § 31 Abs. 5 Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) ist das Arbeitsmarktservice dazu angehalten, seine Tätigkeiten sparsam, zweckmäßig und wirtschaftlich zu erbringen (vgl. AMSG i.d.F. BGBl I 2005/114).

mit der personellen Ausstattung des Arbeitsmarktservice zu sehen ist.⁶⁷ Mit der Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes zu Jahresbeginn 2008, wurden Sozialökonomische Betriebe vom Gesetzgeber zu „zumutbaren Beschäftigungen“ erklärt⁶⁸. Als solche wurden bis dahin ausschließlich Beschäftigungen betrachtet, die am regulären Arbeitsmarkt angesiedelt sind. Sozialökonomische Betriebe sind genau betrachtet Beschäftigungen des so genannten „zweiten“ Arbeitsmarktes. Anders als bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wie das beispielsweise Aus- und Weiterbildungskurse, Berufsorientierungskurse etc. sind, besteht bei einer „zumutbaren Beschäftigung“ keine Informationspflicht („Maßnahmenbelehrung“) durch das Arbeitsmarktservice. Das Arbeitsmarktservice muß daher nicht den/die Arbeitsuchende darüber informieren, in welcher Weise eine bestimmte Maßnahme in der Lage ist, die konkreten Defizite des/der Arbeitsuchenden zu beseitigen und ihre/seine Chancen am Arbeitsmarkt zu erhöhen (vgl. § 9 Abs. 8 AIVG i.d.F. BGBl I 104/2007).

4.3.8. Schlussfolgerungen

In dieser Arbeit wird die These vertreten, dass ein ineffizienter Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente der erforderlichen Brückenfunktion eines Übergangsarbeitsmarktes nach Schmid (2002) entgegen steht. Die abschließende Frage der Analyse ist deshalb, mit welcher Wahrscheinlichkeit es zu einer „unzutreffenden“

⁶⁷ 2005 wurde im Geschäftsbericht des Arbeitsmarktservice Österreich auf eine notwendige Verbesserung der Betreuungssituation während der Arbeitsvermittlung hingewiesen. Man reagierte mit einer Erweiterung des Planstellensolls um 120 Stellen (vgl. AMSÖ 2006, 39). Zusätzlich wurden Strukturmaßnahmen eingeleitet, die einen Kapazitätseffekt von insgesamt 247 Planstellen aufweisen sollten. Diese Maßnahmen bestanden in einer Ausweitung des Personaleinsatzes. Ab April 2005 arbeiten die Privatangestellten um durchschnittlich eine Stunde pro Woche länger. Diese gewonnenen Arbeitskapazitäten wurden in eine Verlängerung der KundInnenverkehrszeiten umgesetzt (vgl. AMSÖ, 2006, 39). Um das Ausmaß des Personalmangels erahnen zu können, sei der Geschäftsberichtscharakterisierung eine Forderung der Bundesarbeiterkammer Österreich (BAK) gegenübergestellt, die sie anlässlich der Analyse der Regierungsprogramms am 19.1.2007 formulierte: „Eine internationale Vergleichsstudie der BAK hat gezeigt, dass die Einzelfallbetreuung (case management) eine der effizientesten und effektivsten Reintegrationsmaßnahmen bei der Vermittlung jedenfalls von Arbeitsuchenden mit prekärer Arbeitsmarktintegration (Langzeitarbeitslose, Langzeitbeschäftigungslose) ist. Bedingung dafür ist allerdings eine deutliche Verringerung des Betreuungsschlüssels für diese Arbeitsuchenden-Gruppe, die derzeit bei rund 200 betroffenen Personen pro AMS-Berater liegt“ (BAK 2007, 48).

⁶⁸ Mit der Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes am 1.1.2008 wurde die Beschäftigung in einem Sozialökonomischen Betrieb vom Gesetzgeber ausdrücklich unter die „zumutbaren Beschäftigungen“ eingereiht, deren wesentliches Kriterium ist, dass sie im Falle des Nichtzustandekommens oder der Ablehnung durch eine Sperre des Arbeitslosengeldes (Notstandshilfe) sanktioniert werden können (vgl. § 9 Abs. 7 und § 10 Abs. 1. Zi. 1 AIVG i.d.F. BGBl I 2007/104). Die Sanktion besteht darin, dass der Leistungsbezug für sechs bzw. im wiederholten Fall für acht Wochen entfällt. Bis zu diesem Zeitpunkt basierte die Zuweisung zu einem Sozialökonomischen Betrieb auf Freiwilligkeit, die vom Vorsitzenden des Dachverbandes für Sozialökonomische Einrichtungen sogar als „zentraler Erfolgsfaktor für gute Integrationsarbeit gesehen werden muss“ (vg. DSE Wien 2007).

Anwendung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentes „Sozialökonomischer Betrieb“ kommen kann?

Die vorangegangenen Erörterungen legen den Schluss nahe, dass in der Zielgruppendefinition (bzw. den Zielgruppenkriterien) für Sozialökonomische Betriebe, wie sie z.B. in der Bundesrichtlinie formuliert sind, in beträchtlichem Ausmaß die Möglichkeit eines „unzutreffenden“ Einsatzes enthalten ist. Die unklaren Begrifflichkeiten, ihre nicht eindeutige Beziehung zueinander und die seit 1.1.2008 veränderte Gesetzeslage, die eine Defizitanamnese nahezu ausschließen, legen den Schluss in diese Richtung besonders nahe.

Die globalen Statusmerkmale „Langzeitbeschäftigungslosigkeit“, „Ältersein mit besonderem Vermittlungshindernis“, „Personen mit Behinderung“, „Personen mit sozialer Fehlanpassung“ (vgl. AMSÖ 2008, 29) werden per Definition mit schwerer Vermittelbarkeit bzw. Produktivitätseinschränkung am Arbeitsmarkt gleichgesetzt. Beispielsweise reicht die Zugehörigkeit zur Gruppe der „Älteren“ in Verbindung mit einer 12-monatigen Arbeitslosigkeit aus, um die Zielgruppenkriterien für Sozialökonomische Betriebe zu erfüllen.⁶⁹

Allerdings kann die Ursache für eine lange Arbeitslosigkeit außerhalb des persönlichen „Vermögens“ liegen. Phasen einer schlechten Wirtschaftslage (Rezession, strukturelle Veränderungen eines Konzerns, Managementfehler, etc.) können auch für bestqualifizierte Personen zu einer langen Arbeitslosigkeitsperiode führen. Der Schluss von einer Langzeitbeschäftigungslosigkeit oder Gruppenzugehörigkeit auf eine schwere Vermittelbarkeit bzw. Produktionseinschränkung ist daher in jedem Fall überprüfungsbedürftig.

Zusätzlich verstärkt der Gesetzgeber das Potential für einen „unzutreffenden“ Instrumenteneinsatz dadurch, dass er einen rechtlichen Statuswechsel bei den Sozialökonomischen Betrieben vorgenommen hat. Vor der Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (bis 31.12.2007) war die Teilnahme an Sozialökonomischen Betrieben freiwillig. Nunmehr gilt sie auf Grund der gesetzlichen Veränderungen als „zumutbare Beschäftigung“, bei der jede formal verpflichtende,

⁶⁹ Auch Krapf/Keul (2008) vertreten in ihrem Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz die Auffassung, dass sich eine Beschäftigungszuweisung in einen Sozialökonomischen Betrieb „keinesfalls in der Feststellung zeitlich längerer Arbeitslosigkeit erschöpfen [darf, Anm.d.A.], da dieses Kriterium allein nicht aussagekräftig genug ist“ (vgl. Krapf/Keul 2008, RZ 211).

individuelle Defizitanamnese vor einer Zuweisung entfällt. Beschäftigungen am „zweiten“ Arbeitsmarkt in Sozialökonomischen Betrieben sind damit jeder anderen Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt („zumutbare Beschäftigung“) gleichgestellt.

Die Zuweisung einer/s Arbeitssuchenden zu einem Sozialökonomischen Betrieb erfolgt daher nicht auf Grund des Ergebnisses eines Ermittlungsverfahrens, das während der Arbeitsvermittlung durchgeführt wurde. Denn es muß nicht explizit festgestellt werden, welche konkreten, individuellen Defizite im Bereich der Qualifikationen und Leistungsfähigkeit für eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt dem/der Betroffenen fehlen.

Die „Passgenauigkeit“ der theoretischen und praktischen Ausbildungsinhalte Sozialökonomischer Betriebe zum Erwerb der erforderlichen Qualifikationen für den regulären Arbeitsmarkt, wird dem Bereich des Zufälligen überlassen. Mehr zufällig als gezielt schließen Ausbildungsinhalte auf die individuellen Erfordernisse der/des Beschäftigten des Sozialökonomischen Betriebes (Transitarbeitskraft) an.

Ein sehr spezifisches arbeitsmarktpolitisches Instrument, das bis 31.12.2007 auf einer freiwilligen Teilnahme basierte, wurde nun für ein breites Publikum an Arbeitssuchenden einerseits geöffnet, aber auch zur sanktionierbaren, zumutbaren Beschäftigung erklärt. Die Zielerreichungskennzahlen betreffend der Senkung von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit sind wichtige arbeitsmarktpolitische Leistungskennzahlen. Das Messsystem der Langzeitbeschäftigungslosigkeit sieht das Ende der Langzeitbeschäftigungslosigkeit dann vor, wenn eine Person zumindest 62 Tage beispielsweise durch die Aufnahme einer Beschäftigung (Sozialökonomischer Betrieb) nicht mehr beim Arbeitsmarktservice gemeldet ist (vgl. AMSÖ 2008a, 66). Ob und in welchem Ausmaß Effekte des Zielsteuerungssystems („kreative Buchführung“, Creaming, Moral-Hazard) bei den künftigen Stellenzuweisungen in Sozialökonomischen Betrieben von Bedeutung sind, bedarf einer eingehenden empirischen Analyse. Auf Grund der Untersuchungsergebnisse in diesem Kapitel können solche Effekte jedenfalls nicht ausgeschlossen werden.

Die institutionell abgesicherten Übergangsarbeitsmärkte nach Schmid (2002) zielen jedoch auf eine individuelle Unterstützung und Befähigung des/der einzelnen Arbeitssuchenden ab. Da die Brückenfunktion zumindest den Erhalt des bisherigen sozialen Status und der Chancen am Arbeitsmarkt bedeutet, müssen auch die in der

Arbeitsvermittlung eingesetzten Instrumente die individuelle Aufwärtsmobilität in Richtung einer Statusverbesserung (zufriedenstellende, dauerhafte Erwerbschancen) als Ziel anbieten. Die Brückenfunktion von Übergangsmärkten in Bezug auf die Arbeitsvermittlung ist daher auch darin zu sehen, Arbeitssuchende mit individuell abgestimmten Qualifikationsangeboten und anderen Dienstleistungen zu unterstützen, um nicht in einer am Arbeitsmarkt benachteiligten Position „hängenbleiben“ zu müssen.

Wallner (6.10.2008) sieht, als Mitglied des Verwaltungsrates, im Ausbau der gezielten Einzelfallbetreuung (Case Management) die Chance dafür enthalten, „maßgeschneiderte Unterstützung [den Arbeitssuchenden, Anm.d.A.] anbieten zu können“ (vgl. ebenda, 9). Er führt als Beispiel u.a. die Niederlande an, die „bei schwierigen Zielgruppen, also bei Leuten, die kumulierte Nachteile [am Arbeitsmarkt, Anm.d.A.] haben, gerade über diese individuelle Betreuung, Maßnahmen- und Wiedereingliederungsplanung erstaunliche Erfolge erzielt worden sind. Die Finnen versuchen das jetzt auch zu tun. Wir sollten das in Österreich auch tun“ (vgl. ebenda).

Um Case Management österreichweit im Arbeitsmarktservice zu etablieren, bräuchte es nach Wallner (ebenda, 10) fünfhundert Personen zusätzlich. Case Management sollte nach seiner Vorstellung vor allem dort eingesetzt werden, „wo die Selbsthilfefähigkeit nicht mehr vorhanden ist und die Problemlage verstärkt ist“ (vgl. ebenda). Mit Hilfe einer individuell exakten Analyse der Problemlage und im Dialog sollten dabei während der Arbeitsvermittlung ein Wiedereingliederungsplan mit einer Betreuungsvereinbarung entwickelt werden (vgl. ebenda). Wallners Auffassung nach liegen im Case Management die „höchsten Erfolgsaussichten“ für die betreffende Person, „Schritt für Schritt wieder in der Arbeitsmarkt, und das nachhaltig, eingegliedert zu werden“ (vgl. ebenda).

„Das kostet zwar zunächst scheinbar Geld, fünfhundert Personen zusätzlich, ich bin aber überzeugt, dass es in Summe Geld spart, weil es zu nachhaltigen Eingliederungen führt (...) und in vielen Fällen viel teurere Instrumente erspart. (...) Und in den meisten Fällen kann damit die volle Akzeptanz beim Einzelnen erreicht werden, der dann auch von sich aus aktiv mitarbeitet und damit einen Erfolgsfaktor darstellt. Also hier sehe ich Handlungsbedarf“ (ebenda).

„Case Management“, wie es von Wallner (6.10.2008) hier beschrieben wird, weist damit sehr stark in die von Schmid (2002) verfolgten Richtung, wie Übergangsmärkte Gestaltet werden könnten.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung war, die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte nach Günther Schmid (2002) in einen österreichischen, praxisrelevanten Kontext zu stellen. Das spezielle Interesse lag darauf, Einschätzungen über ihre Bedeutung für die Analyse österreichischer Arbeitsmarktübergänge zu gewinnen.

Durch Verschiebungen im Funktionsgefüge des Arbeitsmarktes und die geringe Wirtschaftsentwicklung, sind arbeitsmarktpolitische Versuche die Arbeitslosigkeit abzubauen, komplexer geworden. Die arbeitsmarktpolitischen Interventionen werden daher ihre zentrale Bedeutung auch in den nächsten Jahren bedauerlicherweise nicht verlieren (vgl. WIFO 2006).

Mit Hilfe der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte nach Schmid (2002), ist es u.a. möglich, systematisch eine individualisierte Sichtweise auf Übergänge am Arbeitsmarkt einzunehmen und deren Rahmenbedingungen, institutionelle Schnittstellen und unterstützende Wirkungsweisen („Brückenfunktion“) zu differenzieren. Ausgehend vom „Idealmodell“ eines Übergangsarbeitsmarktes ist es möglich, realisierte Arbeitsmarktübergänge auf ihr – im Sinne der Betroffenen - unterstützendes Potential hin zu erfassen. Die generelle Zielsetzung von Übergangsarbeitsmärkten ist, Beschäftigungsanreize durch institutionell abgesicherte Arbeitsmarktübergänge zu schaffen, die Aufwärtsmobilität zu stärken und Arbeitslosigkeit abzubauen.

Mit Hilfe von Experteninterviews konnten einige relevante Übergangsarbeitsmärkte in Österreich identifiziert und wesentliche Problemfelder und Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Eine identifizierte Problematik besteht in Österreich beispielsweise darin, dass bestimmte Politikbereiche nicht in gleicher Weise auf einen dauerhaften Abbau von Arbeitslosigkeit und die Gestaltung von Arbeitsmarktübergängen abgestimmt sind. Im Bereich des Wiedereinstiegs in den Arbeitsmarkt von Frauen führt das zu einer insgesamt nachteiligen Wirkung.

Für Übergänge von der Erstausbildung in den Arbeitsmarkt existieren für lehrstellensuchende Jugendliche sowohl eine Problemwahrnehmung als auch institutionelle Maßnahmen. Wie gezeigt werden konnte, gibt es aber innerhalb dieses

Überganges verschiedene Differenzierungen. Die Übergänge aus höheren oder universitären Erstausbildungen in die Erwerbstätigkeit werden überwiegend von den Bedingungen des Arbeitsmarktes bestimmt („Generation Praktikum“).

Arbeitsmarktübergänge von einer verfehlten oder nicht mehr „marktauglichen“ Berufsausbildung zu einer Verbesserung des beruflichen Know-hows („zweite Chance“) sind in Österreich nicht als Übergangsmärkte eingerichtet. Sie stellen für Betroffene, sollten sie überhaupt davon Gebrauch machen können, eine erhebliche Herausforderung dar. Obwohl Weiterbildung und Qualifizierung zentral für den Verbleib im Beschäftigungssystem sind, ist der Übergang von einer Weiterbildung in die Beschäftigung zwar teilweise institutionalisiert (Bildungskarenz, Sabbatical). Betriebliche Weiterbildung jedoch ist in Österreich kaum ausgestaltet.

Bei Übergängen im fortgeschrittenen Erwerbsalter mangelt es an institutioneller Differenziertheit. Zwar gibt es bereits Altersteilzeit und Alterspension als hauptsächlichste Übergangseinrichtungen. Aber Übergänge im Zusammenhang mit der gesundheitlichen Konstitution oder einer Erwerbsminderung verlaufen überwiegend in Form einer Entweder-oder-Situation: entweder Erwerbstätigkeit oder Krankheit. Jedoch bedeutet längere Krankheit für viele Erwerbstätige Arbeitslosigkeit oder Berufsunfähigkeitspension. In diesem Bereich liegt in Österreich Innovationspotential.

Übergänge von der Erwerbstätigkeit in Familienarbeit und retour werden insbesondere im Zusammenhang mit Elternkarenz wahrgenommen und institutionalisiert. Jedoch ist dieser Übergang durch strukturelle Probleme in der Kinderbetreuung und widersprüchliche arbeitsmarktpolitische Ansätze geprägt (Förderung längerer Abwesenheiten durch Kinderbetreuungsgeldbezug und Vermeidung langer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt). Das schmälert den Erfolg von Maßnahmen für den Wiedereinstieg und setzt die ungleiche Chancenverteilung für Frauen am Arbeitsmarkt fort.

Beim Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit, spielt u.a. die Arbeitsvermittlung eine wichtige Rolle. Ein wesentlicher Schwerpunkt der Arbeitsvermittlung liegt auf der „raschen“ Arbeitsvermittlung und einem „Aktiv-halten“ der Arbeitssuchenden. Die Arbeitsvermittlung weist auf Grund der aktivierenden Aspekte in der Zielplanung, den Eigendynamiken des Zielsteuerungssystems, vereinfachten Zielgruppendefinitionen in Verbindung mit dem budgetären und personellen Ressourcenmangel eine hohe Wahrscheinlichkeit auf, ineffizient im Sinne der

Brückenfunktion nach Schmid (2002) zu wirken. In dieser Form würde das eine Zementierung der ungleichen Chancenverteilung für bestimmte Gruppen von Arbeitssuchenden bedeuten und zwar jenen, die besonders von der Dynamik des Arbeitsmarktes betroffen sind. Das sind gering Qualifizierte, jüngere ArbeitnehmerInnen und Personen mit migrantischem Hintergrund. Das größte Verbesserungspotential der Arbeitsvermittlung liegt in der Beratungspraxis. Eine wesentliche Verbesserung könnte beispielsweise durch die Einrichtung von „Case Management“ erreicht werden.

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte nach Schmid (2002) hat im österreichischen Kontext relevante Einblicke und Befunde in die Beschaffenheit und Dynamik der Arbeitsmarktübergänge hervorgebracht. Weiterführende vertiefende Untersuchungen wären vielversprechend.

LITERATUR

AGEpowerment (2007), „...da kräht kein Hahn nach Ihnen.“ Die Situation von „älteren“ Arbeitslosen und ihre Chancen auf Reintegration in Beschäftigung, FORBA-Forschungsbericht 1/2007, Wien.

Angelo, Silvia / Moritz, Ingrid / Pirklbauer, Sybille / Schlager, Christa / Woltran, Iris/Zuckerstätter, Sepp (2006), AK Frauenbericht 1995 – 2005. Arbeit – Chancen – Geld, hrg. von der Arbeiterkammer Wien.

Arbeitsmarktservice Österreich (2006), Professionelle Problemlösungen für den Arbeitsmarkt und Stärkung der KundInnenorientierung. Längerfristiger Plan des Arbeitsmarktservice Österreich 2006 – 2008, Jänner 2006, Wien.

Arbeitsmarktservice Österreich (AMSÖ) (2006a), Geschäftsbericht 2005. Wien, in: http://www.ams.at/_images/001_GB_2005.pdf, 1.9.2008.

Arbeitsmarktservice Österreich (AMSÖ) (2007), Geschäftsbericht 2006. Mit Power am Arbeitsmarkt, Wien.

Arbeitsmarktservice Österreich (AMSÖ) (2008), Bundesrichtlinie für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB).

Arbeitsmarktservice Österreich (AMSÖ) (2008a), Geschäftsbericht 2007. Neue Impulse für den Arbeitsmarkt, Wien, in: http://www.ams.at/_docs/001_EndversionGB2007.pdf, 1.9.2008.

Arbeitsmarktservice Österreich (AMSÖ) (2008b), Bundesrichtlinie Beihilfen zur Förderung der regionalen Mobilität und Arbeitsaufnahme 2008.

Arbeitsmarktservice Wien (AMS Wien) (2008), Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, http://www.ams.at/_docs/900_soeb_und_gbp.pdf, 3.7.2008.

Badelt, Christoph / Österle, August (2001), Grundzüge der Sozialpolitik. Soziapolitik in Österreich, Spezieller Teil, Manz, Wien.

Beck, Ulrich (1986), Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Suhrkamp, Frankfurt/Main.

Bieling, Hans-Jürgen (2006), Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union – Problemlagen, Krisendiagnosen, Strategieelemente. In: Stelzer-Orthofer, Christine (Hrg., 2006), Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte, Wien. S. 39 – 72.

Biesecker, Adelheid (2000), Kooperative Vielfalt und Gleichgewicht. Das Ganze der Arbeit und seine (Neu-)Verteilung, Vortrag im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Hauptsache Arbeit? Maßstäbe. Modelle. Visionen.“ im Museum der Arbeit in Hamburg am 21.2.2000; Quelle: <http://www.umdenken-boell.de/arbeit/refbies.html>, 6.7.2007.

Bundesarbeiterkammer Österreich (BAK) (2000), Stellungnahme zum Entwurf des Budgetbegleitgesetzes 2001, 2.10.2001.

Bundesarbeiterkammer Österreich (BAK) (2007), Analyse der Bundesarbeiterkammer Österreich. Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXIII Gesetzesperiode, 19. Jänner 2007, in: http://www.arbeiterkammer.at/pictures/d49/Regierungsprogramm_BAK_Analyse.pdf, 27.8.2008.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2007), Der Arbeitsmarkt 2007. Analyse, Prognose, Forschung, Juli 2008.

Buxbaum, Adolf / Ertl, Sonja / Pointecker, Marc (2008), Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik – Lehren aus einem Ländervergleich für Österreich, in: Wallner, Josef (Hrg., 2008), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich, Schriftenreihe: Sozialpolitik in Diskussion, Arbeiterkammer Wien, 7/2008, S. 5 – 36.

Cyba, Eva (2000), Geschlecht und soziale Ungleichheit. Konstellationen der Frauenbenachteiligung, Leske und Budrich, Opladen.

Eichhorst, Werner/Konle-Seidl, Regina (2008), Aktivierende Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich. Projektbeschreibung, <http://www.iab.de/de/138/section.aspx/Projektdetails/k040818x03>, 30.4.2008.

Elkeles, Thomas / Seifert, Wolfgang (1993), Unemployment and Health Impairments. Longitudinal Analyses for the Federal Republic of Germany, in: European Journal of Public Health, 3 (1), S. 28 – 37.

Erläuternde Bemerkungen (EB) zur Arbeitslosenversicherungsgesetzesnovelle i.d. F. BGBl I 104/2007 unter: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00132/imfname_087834.pdf (132/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien), 13.8.2008.

Europäische Kommission (2003), Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle, KOM (2003) 6 endg., Luxemburg.

Europäische Kommission (2007), Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Juli 2007, Luxemburg.

Europäische Kommission (2007a), Employment in Europe, Oktober 2007.

Europäischer Rat (2003), Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2003/578/EG), 22. Juli 2003, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 197/13, 5.8.2003.

Europäischer Rat (2005), Entscheidung des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2005/600/EG), 12. Juli 2005, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 205/21, 6.8.2005.

Fink, Marcel (2006), Zwischen „Beschäftigungsrekord“ und „Rekordarbeitslosigkeit“: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau/Orange, in: Tálos, Emmerich (Hrg., 2006), Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, LIT, Wien. S. 170 – 187.

Fink, Marcel (2006a), Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungspolitik im Vereinigten Königreich und Dänemark: unterschiedliche Pfade zum Erfolg? In: Stelzer-Orthofer, Christine (Hrg., 2006), Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte, Wien. S. 97 – 135.

Flecker, Jörg / Kirschenhofer, Sabine (2007), Die Populistische Lücke. Umbrüche in der

Arbeitswelt und Aufstieg des Rechtspopulismus am Beispiel Österreich, Edition Sigma, Berlin.

Fuchs, Tatjana / Ebert, Andreas (2008), Was ist gute Arbeit? Anforderungen an den Berufseinstieg aus Sicht der jungen Generation, repräsentative Befragung von Berufseinsteigern im Alter zwischen 18 und 34 Jahren mit abgeschlossener Berufsausbildung; hrg. vom Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie (inifes), Stadtbergen, Februar 2008.

Giddens, Anthony (1995), Konsequenzen der Moderne, Suhrkamp, Frankfurt/Main.

Giddens, Anthony (1996), Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics, Polity Press, Cambridge.

Grand, Peter (2007), Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1998 – 2005 vor dem Kontext der Europäischen Beschäftigungspolitik. Diplomarbeit der Politikwissenschaft der Universität Wien.

Hametner, Kristina (2008), Struktur und Entwicklung der Beschäftigung in Wien 1996 – 2006. Eine quantitative Analyse, in: Magistrat der Stadt Wien (2008), Die neue Vielfalt in der Arbeitswelt: Neue und klassische Erwerbsformen im Vergleich. Wien in Zahlen 2007: Beschäftigung, Wien, S. 5 – 20.

Hildebrandt, Eckart (2004), Anders Arbeiten? Das Konzept der Mischarbeit im Agendaprozess, in: CONTRASTE – Die Monatszeitung für Selbstorganisation, 21. Jg., Nr. 233, 2/2004; S. 9-10.

Hildebrandt, Eckart (2003), Arbeit und Nachhaltigkeit. Wie geht das zusammen? In: Linne, Gudrun (Hrg., 2003), Handbuch nachhaltige Entwicklung. Wie ist nachhaltiges Wirtschaften machbar? Opladen; S. 381 – 393.

Ivansits, Helmut (2008), Invaliditätspensionen im internationalen Vergleich, in: Türk, Erik (Hrg, 2008), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge, Schriftenreihe: Sozialpolitik in Diskussion, Arbeiterkammer Wien, 8/2008, S. 16 – 26.

Jahoda, Marie (2002), Ich habe die Welt nicht verändert. Lebenserinnerungen einer

Pionierin der Sozialforschung, Beltz, Frankfurt am Main.

KMU Forschung Austria (2006), Evaluierung der Wiener JASG-Lehrgänge, http://www.kmuforschung.ac.at/de/Projekte/JASG/Endbericht_JASG.pdf, 8.9.2008.

Krapf, Günter (2008), Sozialökonomische Betriebe, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (Transitarbeitsplätze): Rechtliche Beurteilung der Zumutbarkeit im Sinne des § 9 Abs. 7 AIVG. Noch nicht veröffentlichtes Rechtsgutachten.

Krapf, Günter / Keul, Jutta (2008), Arbeitslosenversicherungsgesetz. Praxiskommentar, 2-bändig, 3. Lieferung, Stand: Jänner 2008, Wien.

Kubin, Ingrid / Rosner, Peter (2001), III. Arbeitsmarktpolitik: Theoretische Grundlagen und österreichische Institutionen, in: Neck, Reinhard/Nowotny, Ewald/Winckler, Georg (2001), Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Manz, Wien. S. 89 – 125.

Leitner, Andrea (2007), Frauenförderung im Wandel. Gender Mainstreaming in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, Campus, Frankfurt, New York.

Lutz, Hedwig / Mahringer, Helmut / Pöschl, Andrea (2006), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik, Wien.

Mairhuber, Ingrid (2006), Regulierung und Absicherung von Übergängen im weiblichen und männlichen Lebenserwerbsverlauf in Österreich. Kontinuitäten, Wandel und Herausforderungen, in: FORBA Schriftenreihe 4/2006.

Marterbauer, Markus (2007), Wem gehört der Wohlstand? Perspektiven für eine neue österreichische Wirtschaftspolitik, Paul Zsolnay, Wien.

O'Reilly, Jacqueline / Cebrián, Immaculada / Lallement, Michel (Hrg., 2000), Working-Time Changes. Social Integration Through Transitional Labour Markets, Edward Elgar, Cheltenham.

Oschmiansky, Frank / Kull, Silke / Schmid, Günther (2001), Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte, Discussion Paper FS I 01 – 206, Wissenschaftszentrum

Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) (2006), Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Zusammenfassung, Wien, Oktober 2006.

Riesenfelder, Andreas (2008), Zufriedenheit, Einkommenssituation und Berufsperspektiven Neuer Erwerbsformen, in: Magistrat der Stadt Wien (2008), Die neue Vielfalt in der Arbeitswelt: Neue und klassische Erwerbsformen im Vergleich. Wien in Zahlen 2007: Beschäftigung, Wien, S. 21 – 31.

Rubery, Jill (2004), The Dynamics of national sozial Economic modelst and the lifecycle, DYNAMO workshop, 15 und 16. Oktober 2004, Manuskript, European Work and Employment Research Centre Manchester School of Management, <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2005/dynamo04.pdf>, 9.9.08.

Rubery, Jill / Grimshaw, Damian / Figueiredo, Hugo / Smith, Mark / Donnelly, Rory (2005), The National Reform Programme 2006 and the gender aspects of the European Employment Strategy, the co-ordinators' synthesis report prepared for the Equality Unit, European Commission, Final Report, 2005, http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/gender_ees_2005_en.pdf, 9.9.08.

Schmid, Günther (2002), Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Campus, Frankfurt am Main.

Schmid, Günther (2008), Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, in: WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, April 2008.

Schütz, Holger (2001), Zielsteuerungen in europäischen Arbeitsverwaltungen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderdruck, 34. Jg., Nr. 2, 2001.

Statistik Austria (2008), Arbeitsmarktstatistik Jahresergebnisse 2007. Mikrozensus-

Arbeitskräfteerhebung, Wien.

Synthesis Forschung (2007), Rückgang der Arbeitslosigkeit kommt zum Stillstand, Wien.

Türk, Erik (2008), Entwicklungstrends gesundheitsbedingter Pensionierungen seit 1999. Eine kritische Analyse, in: Türk, Erik (Hrg, 2008), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge, Schriftenreihe: Sozialpolitik in Diskussion, Arbeiterkammer Wien, 8/2008, S. 5 – 15.

Wiener Dachverband für Sozialökonomische Einrichtungen (DSE Wien) (2007), <http://www.dse-wien.at/new/?id=19>, 4.7.2008.

Winckelmann, Johannes Friedrich (Hrg., 1968), Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre von Max Weber. Mohr, Tübingen.

Wolf, Gerhard (2006), Ausbau der Prävention, in: Sichere Arbeit 4/2004, S. 42 – 49.

Wonka, Renate/Ertl, Sonja/Peyerl, Johannes (2008), Arbeitslos - Was nun? Ein Ratgeber, hrg. von der Arbeiterkammer Wien, Jänner 2008.

ABKÜRZUNGEN

AMS	Arbeitsmarktservice
AMSÖ	Arbeitsmarktservice Österreich
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
AIVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BAK	Bundesarbeitskammer
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
IHS	Institut für höhere Studien
JASG	Jugendausbildungssicherungsgesetz
MBO	Management by Objective
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

GRAFIKEN

Grafik 1: Arbeitslosenquoten und Wirtschaftsentwicklung in Österreich 1980 – 2007 S. 16

Grafik 2: Ströme am österreichischen Arbeitsmarkt am Beispiel des Jahres 2006 S. 21

ABBILDUNGEN

Abbildung 1: Typologie der Übergangsarbeitsmärkten nach Schmid (2002) S. 30

TABELLEN

Tabelle 1: Entwicklung der realen Nachfrage in Österreich 2000 – 2007 S. 19

Tabelle 2: Entwicklung der Beschäftigungsquote in % der 15- bis 64-Jährigen S. 23

Tabelle 3: Entwicklung der Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten in %
der 15- bis 64-Jährigen S. 24

Tabelle 4: Übergangsrisiken und einkommensrelevantes Element S. 35

Tabelle 5: Betriebliche Weiterbildung im europäischen Vergleich S. 49

LEBENS LAUF

Mein Name ist Sonja Maria Ertl. Ich wurde am 21. März 1966 in Zwettl/NÖ als Tochter der Kauffrau Renate Ertl und des Glasermeisters Heinrich Ertl geboren.

SCHULAU SBILDUNG

1972 – 1974 VS Zwettl/NÖ

1974 Beendigung der VS in Wien 17., Kindermannngasse.

1976 – 1980 HS Grundsteingasse in Wien 16.

1980 -1985 musisch-pädagogischen BORG Wien 1., Hegelgasse 12.

BERUFLICHE AU SBILDUNGEN UND BERUFSTÄTIGKEIT

1985 – 1989 Beginn des Studiums an der Universität Wien: Völkerkunde & Gewählte Fächer, sowie Erwerb der Ausbildung zur Spielpädagogin und ständige spielpädagogische Tätigkeit als freie Mitarbeiterin der Fa. Freiraum in Wien 10.

1989 – 1992 Ausbildung und Erwerb des Diploms zur Sozialarbeiterin in der Bundesakademie für Sozialarbeit in Wien 10., Grenzackerstraße.

Mitarbeit während der Ausbildung in folgenden Einrichtungen:

- Homosexuellen Initiative Wien (14-tägiges Praktikum)
- „Regenbogenhaus“ Verein zur gegenseitigen Hilfe und Unterstützung in Wien 14., (1 Jahr)
- Sozialamt für Individualhilfe und Erwachsenenbetreuung Wien 15., (14 Tage)
- „Pädagogische Aktion München“ bzw. „Kultur und Spielraum e.V. in München (2 Monate)

1991 Langzeitpraktikum in Barcelona/Spanien mit dem Schwerpunkt „multikulturelle Sozialarbeit“ auf Ebene des Gemeinwesens als Mitarbeiterin des Jugendzentrums „Casc Antic“ (Drogenprävention von Jugendlichen, Streetwork), sowie des Berufs(wieder)einsitegskurses für Frauen des Bezirks „Raval“ (Schwerpunkt: Alternativangebote zur Erwerbstätigkeit durch Prostitution); gleichzeitige Durchführung einer Begleitforschung und –dokumentation unter Berücksichtigung der Organisation des Sozialwesens in Barcelona.

1992 Diplomarbeit an der Sozialakademie mit dem Thema „Vergleich der Aufgabe von Sozialarbeit am Beispiel von Berufs(wieder)einstiegskursen für Frauen. Ein Vergleich zwischen Wien und Barcelona.

1992 Wiederaufnahme meines Studiums an der Universität Wien mit dem Schwerpunkt Soziologie und Kulturanthropologie.

1992 – 1994 Angestellte im Verein „Müller's Freunde“ als Verantwortliche des Bereiches Kindermitbestimmung und Kinderpolitik auf dem Gebiet der Spielraumgestaltung in niederösterreichischen Gemeinden (im Auftrag der NÖ Landesregierung); Beraterin von Kindern, GemeindevertreterInnen und Eltern bzw. Kinder- und Jugendorganisationen.

Juni 1994 einvernehmliche Beendigung der Tätigkeit im Verein „Müller's Freunde“ und Vertiefung in das Soziologiestudium.

Ab Oktober 1994 Projektassistentin, Dokumentarin, Bibliothekarin von Univ. Prof. Dr. Jürgen Pelikan am Institut für Soziologie und am Ludwig Boltzmann Institut für Gesundheits- und Medizinsoziologie in Wien 1.

Februar 1995 – September 1996 Forschungspraktikum des Soziologiestudiums über das Thema „Jugend und Stadterweiterung in Wien am Beispiel des Stadterweiterungsgebietes „Leberberg“ in Wien 11.

Sommer 1995 – 6-wöchige Urlaubsvertretung in der Sozialwissenschaftlichen Dokumentation der AK Wien in den Bereichen: Arbeit, Soziales, Umwelt.

Februar 1996 – Beginn der Diplomarbeit im Soziologiestudium mit dem Thema „Kommunikative Verbindungsstellen zwischen eigeninitiativen BewohnerInnen der Großsiedlung „Am Schöpfwerk“ und der Verwaltung der Stadt Wien. Eine Untersuchung im Rahmen des Gemeinwesenprojektes „Empowerment“, eigenverantwortlich Älterwerden in den Großwohnsiedlungen in Wien Meidling“.

Sommer 1996 – neuerliche Urlaubsvertretung und Mitarbeit in der Sozialwissenschaftlichen Dokumentation der AK Wien; Bereich: Arbeit, Soziales, Umwelt.

Oktober 1996 bis März 1997 – Absolvierung der Ausbildung für Informations- & Dokumentationsfachleute der Österreichischen Nationalbibliothek zur Dokumentarin.

Februar 1997 bis Ende September 1998 – Karenzvertretung im Bereich „Arbeit, Soziales“ in der Sozialwissenschaftlichen Dokumentation der AK Wien.

Oktober 1998 bis Dezember 1998 – Teilzeitkarenz im Bereich „Arbeit, Soziales“ in der Sozialwissenschaftlichen Dokumentation und partielle Fortsetzung des Soziologiestudiums.

1998 – 2000 Ausbildung zur Integrativen Outdoor-Trainerin für Integrative Outdoor-Aktivitäten® mit Gruppen des Verein Initiative Outdoor-Aktivitäten (IOA) und anschließender Tätigkeit als Trainerin.

Jänner 1999 bis Ende September 1999 – Fortsetzung der Teilzeitkarenz im Bereich „Arbeit, Soziales“ und Beginn einer neuen Teilzeitkarenz im Bereich „Wirtschaft, Unternehmen“.

Ab Oktober 1999 - unbefristete Vollbeschäftigung in der Sozialwissenschaftlichen Dokumentation als sozialwissenschaftliche Dokumentarin.

Seit November 2002 Betriebsrätin der Arbeiterkammer Wien.

Mit 1. Juli 2003 – Versetzung in die Abteilung Arbeitsmarkt mit den Arbeitsschwerpunkten: Arbeitslosenversicherungsrechtsberatung und Arbeitsmarktpolitik.

Juli 2003 bis Ende Mai 2004 - Mitarbeit im Wahlbüro der Arbeiterkammer Wien.

November 2008 – Beendigung des Studiums der Soziologie an der Universität Wien.

VERÖFFENTLICHUNGEN

Buxbaum, Adolf / Ertl, Sonja / Pointecker, Marc (2008), Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik – Lehren aus einem Ländervergleich für Österreich. In: Wallner, Josef (Hrg., 2008), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: ein internationaler Vergleich, Schriftenreihe: Sozialpolitik in Diskussion, 7/2008, Arbeiterkammer Wien, Wien.

Ertl, Sonja / Peyrl, Johannes / Wonka, Renate (2008) Arbeitslos – Was nun? Ein Ratgeber, Wien.