

Aktivierung und Workfare

Input Workshop Armutskonferenz 24.02.2015:
Was wurde aus der Aktivierung?

Roland Atzmüller (JKU, Linz)

25.04.2013

Krise und Arbeitsmarkt

- 2014: 319.000 Arbeitslose
- 2014: Arbeitslosenquote 8,4% (Männer: 9,0%, Frauen: 7,6%)
- Hohe Arbeitslosigkeit in den Städten und peripheren Regionen: Wien 11,6%, Kärnten 10,8%
- Arbeitslosenquote 22,7% bei PflichtschulabgängerInnen (besonders hoch in Städten, teilweise bis zu 35%)

Aufbau des Referats

- Grundlegende Überlegungen
- Neoliberalismus und Arbeitsmarktpolitik
- Aktivierungspolitische Umbau der Arbeitsmarktpolitik
- Entwicklungen und Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik in der Krise

Funktionen der Arbeitsmarktpolitik im kapitalistischen Wohlfahrtsstaat

- Erzeugung und Erhaltung der Ware Arbeitskraft – verhindern das Arbeitskräfte Warenstatus verlieren
 - Umschulung und Qualifizierung
 - Sicherung der Erwerbsarbeitsbereitschaft (Arbeitsethos)
 - Arbeitstraining, Beschäftigungsprojekte
- Sicherung und Vervielfältigung der Tauschoptionen zwischen Lohnarbeit und Kapital
 - Zumutbarkeitsbestimmungen
 - Eingliederungsbeihilfen
 - Arbeitsmarktregulierungen
- Temporäre Ausnahme vom Zwang zur Lohnarbeit/ Vermeidung, dass Nicht-teilnahme als dauerhafte Option erscheint
- Sozialintegration und Individuation:
 - Integration und soziale Teilhabe
 - Ausbalancierung ökonomischer und gesellschaftlicher Ansprüche
- Keine Funktion Arbeitsplätze zu schaffen (das wäre Beschäftigungspolitik)

Aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik?

- Zwei Pole eines Kontinuums – Abgrenzung uneindeutig und fließend.
 - Zentral Möglichkeit gehört und einbezogen zu werden (voice) und Möglichkeit Nein sagen zu können (exit, zu erträglichen Kosten)
- Aktive Arbeitsmarktpolitik:
 - Bewältigung ökonomischer Veränderung (innerhalb des Kapitalismus)
 - stärkt Marktmacht der Beschäftigten (Qualifizierung)
 - Steuert Arbeitsangebot (daher nicht einfach am „progressiveren Pol“ da z.B. Zugang von Frauen und MigrantInnen zentral)
 - Stärkung des zweiten Arbeitsmarktes/Dritten Sektors (ev. als dauerhafte Lösung für manche Gruppen)
- Aktivierende Arbeitsmarktpolitik
 - Rasche Integration in Arbeitsmarkt zu vorgefundenen Bedingungen. Fokus Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigungsquote
 - Fokus auf Erhaltung der moralischer Grundlagen des Arbeitsethos
 - Ausdehnung des Arbeitskräfteangebots
 - Zweiter Arbeitsmarkt nur als Transit – rasche Integration in Regelarbeitsmarkt

Arbeitsmarktpolitik als „Krisenbearbeitung“

- **Krisen als Transformationsprozesse:**
 - Setzt an Arbeitskräften (angebotsseitig) und nicht nachfrageseitig (Beschäftigungspolitik des Jobangebots)
 - Arbeitsmarktpolitik sichert Dynamik des Arbeitsmarktes – Vermittlung, Matching
 - Erhält Warenförmigkeit der Arbeitskraft und passt Arbeitskräfte an veränderte Marktbedingungen an:
 - Bereitschaft zur Erwerbsarbeit und Fähigkeiten und Kompetenzen
 - sichert Subsistenz (Lebensstandard?) der Arbeitslosen und ihrer Familien (Transferleistungen)

Neoliberaler Umbau des Wohlfahrtsstaates – Workfare

- Neoliberalismus setzt individualisiertes Verständnis von Arbeitslosigkeit durch – Arbeitslose sind selbst schuld (Sozialschmarotzer-debatten in Österreich ab Anfang der 1980er Jahre):
 - Aus Arbeitslosen werden Arbeitssuchende
- These der „welfare dependency“: soziale Transferleistungen (Arbeitslosenentgelt) machen Menschen abhängig/schaffen Möglichkeit zu einem Lebensstil jenseits von Pflicht zur Lohnarbeit – **Aktivierung (von der „Hängematte zum Sprunbrett“)**
- **Autoritäre Lesart:** Wohlfahrtsstaat erzeugt daher moralischen Verfall der Gesellschaft (Promiskuität, Familienzerfall, Kriminalität, mangelnde Leistungsbereitschaft)
- **Sozialliberale Lesart (Third way):** Wohlfahrtsstaat entmündigt Menschen und raubt ihnen Fähigkeit zur Selbstverantwortung

Workfaristischer/aktivierungspolitischer Umbau der Arbeitsmarktpolitik

- Zunehmende Bindung sozialer Rechte an Gegenleistungen – neue Subjektivitätsanforderungen:
 - Einteilung von Problemgruppen am Arbeitsmarkt, aktiv Arbeitssuchend (definiert Rechte und Pflichten)
- Kontraktualisierung der Beziehung PES – Lohnarbeitsloser: schließen Vertrag miteinander der Rechte und Pflichten definiert:
 - hohe Asymmetrie/Machtgefällt, da ein Partner sanktionieren kann
- Teilnahme an Erwerbsarbeit und Reintegration in den Markt wird zur einzig legitimen Form gesellschaftlicher Inklusion und Teilhabe. Annahme, dass Eintritt am unteren Ende zu Aufstieg führt
 - **Versprechen des Aufstiegs durch Arbeit.**
- Anstatt Märkte zu verändern, werden Menschen verändert.

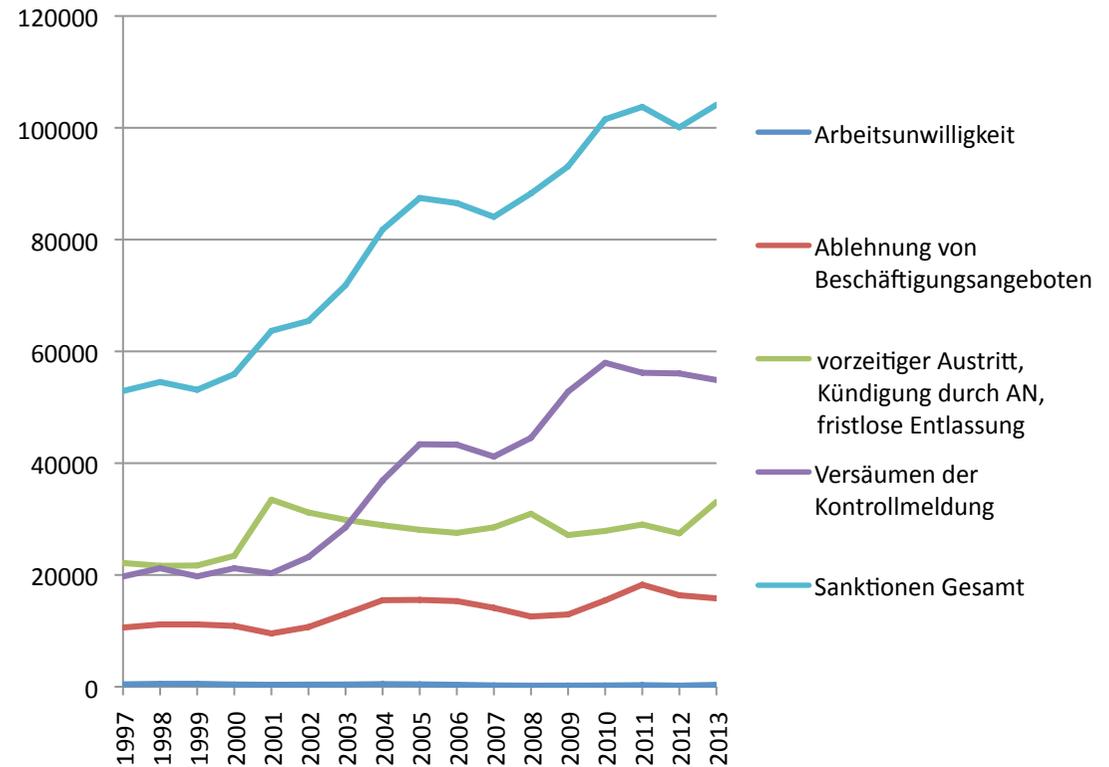
Reduktion der Transferleistungen

- **Senkung der Ansprüche auf/Erschwerung des Zugangs zu monetären Transferleistungen**
 - Reduktion des Arbeitslosenentgelts, der Notstandshilfe und anderer zusätzlicher Leistungen;
 - zeitliche Beschränkung des Bezugs;
 - Erhöhung der Anwartsschaftszeiten etc
 - Aushöhlung des Versicherungsprinzips etc – Homogenisierung der Leistungen (Zusammenführung verschiedener Systeme der Unterstützung von Erwerbslosen
 - Reduktion zusätzlicher Leistungen (Deckelung)
 - (Reduktion der Arbeitgeberbeiträge)

Ziel: Erhöhung des Anreizes eine Beschäftigung anzunehmen

Ausbau des Sanktionsinstrumentariums

- Das „Arbeitsmarkt-service näher an den Kunden bringen“
- Bindung von sozialen Leistungen an Teilnahme an AMP-Maßnahmen
- Temporärer Entzug der Geldleistungen
- Sanktionierung teilweise an Maßnahmenträger ausgelagert
- Sanktionen erfassen pro Jahr ca 10-12% der von AL Betroffenen, oder knapp 40% der durchschnittlichen AL-Zahl



Dimensionen aktivierender/aktiver Arbeitsmarktpolitik

Fokus Arbeitsvermögen: Ausbildung und Qualifizierung – Frage der Qualität und Nachhaltigkeit der Ausbildung, Employability oder Qualifizierung

Fokus Arbeitsanreiz: Job-coaching, Beratung, Bewerbungstrainings – Arbeitslose auf Trab halten (aktiv arbeitssuchende, Work First) – Employability. Reduktion der Transferleistungen.

Öffentliche Beschäftigung: Beschäftigungsprojekte – Projekte für Langzeit-arbeitslose und anderen „Problem“-gruppen am Arbeitsmarkt. Problem: Dauer, Inhalt und Qualität der Tätigkeiten und Ausbildungen, Entgelt, Freiwilligkeit der Teilnahme

Beschäftigungsförderung: Kombilohnmodelle, (temporäre) Lohnsubventionen, In-work benefits (Tax-credits etc – Bindung von Transferleistungen an Erwerbsarbeit)

Institutioneller Umbau

- **Reform der Arbeitsmarktverwaltungen – werden zu Public Employment Services**
 - Ausgliederungen aus staatlicher Verwaltung (AMS Mitte der 1990er Jahre)
 - Neoliberale Kritik an mangelnder Effektivität und Effizienz
 - New Public Management – Zielsteuerung
 - Verbesserte AM-Information; bessere Kontakte zu Arbeitssuchenden und zu Unternehmen
 - Endes des Monopols der Arbeitsvermittlung. Hoheitliche Aufgaben an nicht-staatliche Institutionen

Die Entstehung einer arbeitsmarktpolitischen (und armutspolitischen) „Industrie“

- Schaffung von Quasi-Märkten durch Contracting out von arbeitsmarktpolitischen Leistungen (Ausschreibungsverfahren)
- Soll Innovationsfähigkeit, Produktivität, Effizienz und Effektivität erhöhen und Kosten dämpfen
- Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen/-verhältnisse (Qualität der Arbeitsverhältnisse als Funktion der Qualität der Dienstleistungen – Prekarisierung der DL?)
- Übertragung von Vermittlungsleistungen an Maßnahmenträger kann zur Aushöhlung öffentlicher Einrichtung beitragen (Verschlechterung der Leistung etc)
- Creaming – Fokus auf Personen, die besonders Job-ready, da leichte Vermittlung („arbeitsmarktferne“ Personen zwischen verschiedenen Bereichen herumgeschoben)
- Kurzfristigkeit der Verträge zwischen Maßnahmenträger und AMS und Ausbau bürokratischer Top-Down-Mechanismen: Kontrolle durch Kennzahlen (Integration in Arbeitsmarkt)
- Privaten Maßnahmenträgern wird Vollzug hoheitlicher Aufgaben teilweise übertragen

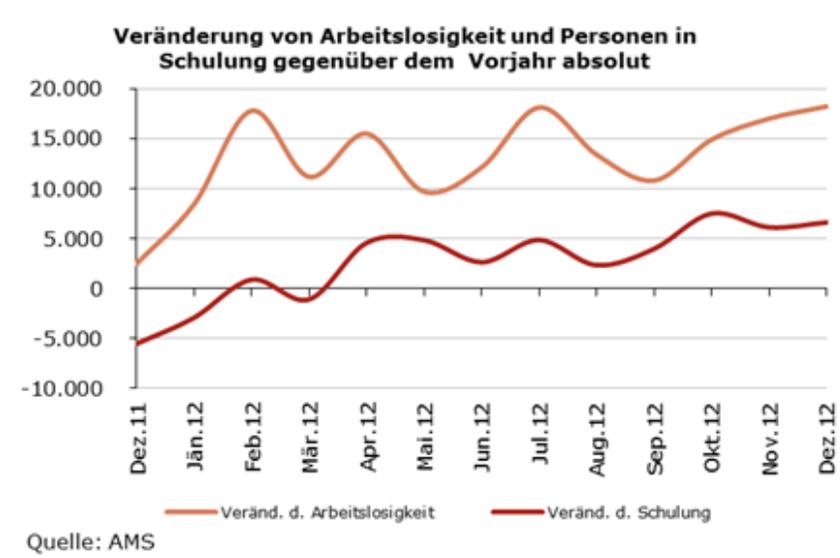
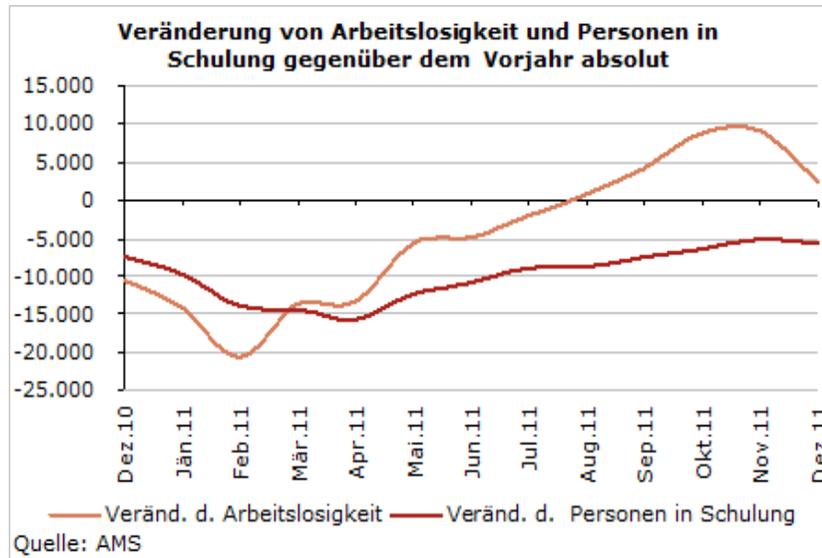
Entwicklungen des Arbeitsmarktes in der Krise

- Erhebliche Anstieg im Krisenjahr 2009 (+48.000) und wieder seit 2012 (+60.000)
- Im internationalen Vergleich weiterhin niedrig
- Krise macht Segmentierung des AM klar erkennbar
 - Stärkere Betroffenheit von ausländischen AK (keine Reduktion der absoluten Zahl von AL seit 2009)
 - Männer vom Wachstum der AL stärker betroffen – Ursachen: Krise wird v.a. in Industrie spürbar, TZA wächst in Krise weiter
 - Stärkere Betroffenheit an zweiter Schwelle (Jugendliche 20-24J)
 - Besondere Betroffenheit von Personen mit niedrigem formalen Bildungsniveau
 - Besondere Betroffenheit von flexiblen Beschäftigungsformen (LeiharbeiterInnen)
 - Abdrängung in vorzeitige Alterspension (Abschläge, aber „sozial verträglicher“)

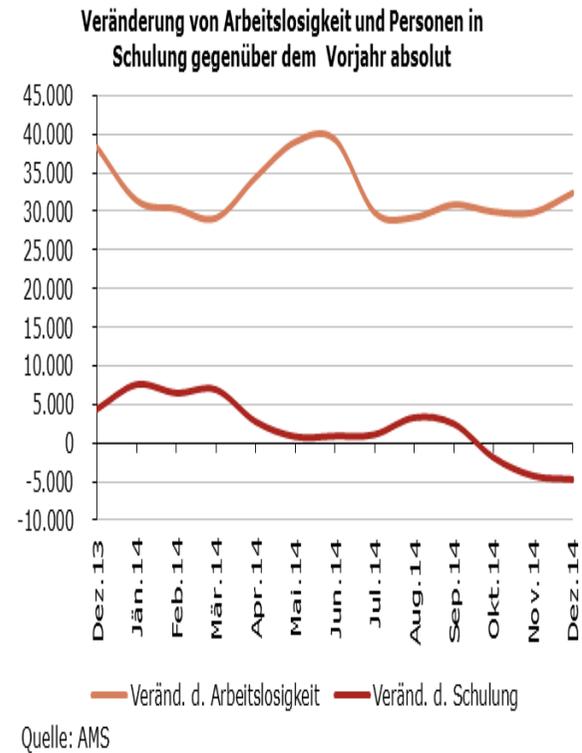
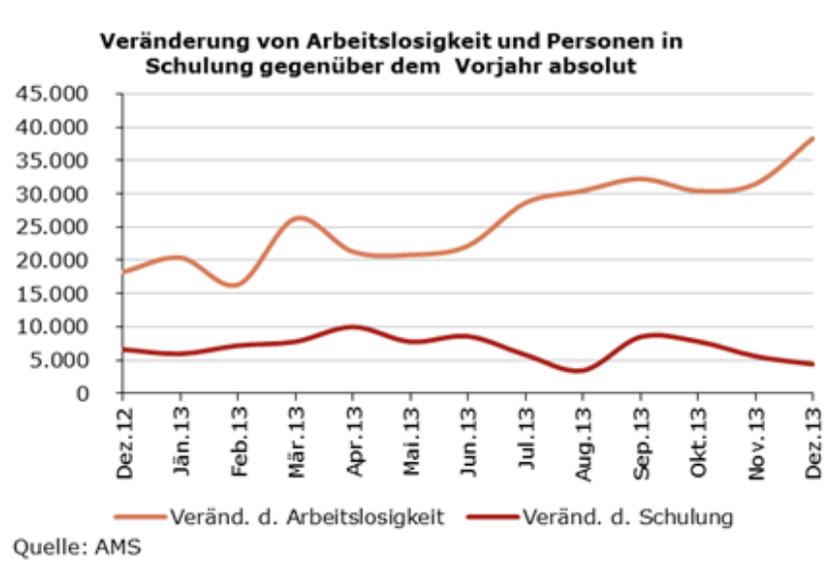
Maßnahmen

- Starker Fokus auf Stabilisierung der Beschäftigung/-sfähigkeit von Kernbelegschaften:
 - Kurzarbeit, Weiterbildungsgeld, Stiftungen, Ausbildungsgarantie
- Sozialisierung der Kosten durch Unternehmen
 - nutzen Instrument der Aussetzverträge und Wiedereinstellungszusagen
- In erster Phase der Krise: Zunahme der Schulungen – Was ist jetzt?

Arbeitslosigkeit und Schulungen



Arbeitslosigkeit und Schulungen



Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in der Krise – Fragmentierung und Polarisierung?

- Maßnahmen in Krise zeigen Fragmentierung und Polarisierung der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik in Krise.
 - Erhaltung/Förderung der Kerngruppen der Arbeitskräfte durch Qualifizierungsmaßnahmen (Stiftungen); Kurzarbeit
 - Spezialfall Ausbildungsgarantie
 - Arbeitsmarktpolitisches System stabilisiert Flexibilität und Prekarität des Arbeitsmarktes (Abbau von LeiharbeiterInnen, schlecht Qualifizierten etc)
 - Eher aktivierende Strategien zur Forcierung der Arbeitsaufnahme für marginalisierte Gruppen

Schlussfolgerungen: Aktivierung als Krisenbearbeitung

- Individualisierung der Krisenbewältigung:
Anpassungserfordernisse werden **auf Individuen (und deren Familien) verlagert**: Eigenverantwortung, Subjektivierung, Employability und Anpassung
- **Heterogenisierung und Fragmentierung**: Konstruktion von Zielgruppen anhand bestimmter Kriterien der Arbeitsmarktferne –
 - Anpassung der Programme je nach „job-readiness“ und Qualifikationsniveau für unterschiedliche Arbeitsmarktsegmente
 - Arbeitsmarktprogramme zur Erhaltung der Beschäftigung in den ökonomischen Kernbereichen (Kurzarbeit, Stiftungen)
 - Förderung und Stabilisierung prekärer Segmente