

## **Philipp Hammer: Soziale Unternehmen im Spannungsfeld von aktivierender Arbeitsmarktpolitik und eigenem Selbstverständnis**

*Der österreichische Arbeitsmarkt ist in eine Krise geraten: zwar steigt die Zahl der beschäftigten Personen, aber auch die Arbeitslosigkeit hat ein Rekordniveau erreicht. Was ist der Grund für die hohe Arbeitslosigkeit und welche Maßnahmen müssen dagegen gesetzt werden? In den letzten Jahren haben sich die Antworten der österreichischen Arbeitsmarktpolitik immer stärker am Paradigma der Aktivierung orientiert. In den gemeinnützigen Sozialen Unternehmen wurden z.B. die Verweildauern schrittweise verkürzt und seit kurzem ist selbst Hartz IV für österreichische Politiker kein Tabu mehr. Was ist in Zukunft von der Arbeitsmarktpolitik zu erwarten?*

### **Arbeitslosigkeit ist in Österreich zu einem Massenphänomen geworden**

Alles hat zwei Seiten: Im Jahresdurchschnitt 2015 werden rund 3.527.400 unselbständig Beschäftigte erwartet. Noch nie zuvor waren in Österreich mehr Menschen beschäftigt. Trotz dieser positiven Nachrichten wird im Jahresschnitt 2015 jedoch auch die Arbeitslosigkeit mit voraussichtlich 353.500 Menschen ein bisher ungeahntes Rekordniveau erreichen. Bis zumindest 2019 wird sich der Trend von gleichzeitig steigender Beschäftigung und Arbeitslosigkeit weiter fortsetzen. (vgl. Altenecker und Frick 2015)

In den offiziellen Aussendungen zur Arbeitsmarktstatistik werden beide Seiten dieser Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes regelmäßig erwähnt. Ein genauere Blick in die Statistik offenbart jedoch wie angespannt die Situation mittlerweile ist:

- Hinter dem seit mehreren Jahrzehnten anhaltenden Anstieg der unselbständigen Beschäftigung verbirgt sich vor allem eine Zunahme von (oft nicht existenzsichernder) Teilzeitbeschäftigung. Im Jahr 2014 arbeiteten 27,9% (Frauen: 46,9%, Männer: 10,9%) der in Österreich beschäftigten Menschen in Teilzeit – 1994 lag dieser Wert mit 13,6% (Frauen: 26,0% / Männer: 4,2%) noch deutlich niedriger. (vgl. Statistik Austria 2015)
- Während seit 2004 die Zahl der Beschäftigten um 11,9% gestiegen ist bleibt die Summe der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden relativ konstant. Mehr Beschäftigte teilen sich also dieselbe Zahl an Arbeitsstunden. Seit 2011 sinkt die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden sogar. (vgl. Wagner 2015)
- Seit August 2011 wird in den Tageszeitungen jedes Monat von einem Anstieg der Arbeitslosigkeit berichtet. Damals lag die Zahl der beim AMS vorgemerkten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt bei 246.702 Personen. Für 2015 erwartet das AMS durchschnittlich 353.500 Arbeitslose und bis 2019 wird ein weiterer Anstieg auf fast 400.000 Arbeitslose im Jahresdurchschnitt vorausgesagt. (vgl. Altenecker und Frick 2015)

- Parallel dazu steigt auch die Zahl der sogenannten „langzeitbeschäftigungslosen Arbeitslosen“, also jener Menschen, die sich seit einem Jahr in verfestigter Arbeitslosigkeit befinden. Im August 2015 gab es mit 111.404 Personen fast doppelt so viele langzeitbeschäftigungslose Arbeitslose wie zwei Jahre davor. Damit befindet sich mittlerweile mehr als jede/r dritte Arbeitslose in lange andauernder, verfestigter Erwerbsarbeitslosigkeit. In Wien ist davon fast jede/r zweite Arbeitslose betroffen.

All diese Daten zeigen deutlich, dass der österreichische Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren in eine Krise geraten ist. Immer mehr Menschen sind ohne Job. Gleichzeitig sinken für arbeitslose Menschen die Chancen auf einen schnellen beruflichen Wiedereinstieg in einen existenzsichernden Job. Diese Entwicklungen lassen sich mit statistischen Daten leicht belegen. Doch über die Gründe für Arbeitslosigkeit liefern sich Stammtische und die politischen Parteien hitzige Diskussionen.

### **Strukturelle Veränderungen des Arbeitsmarktes führen zum Anstieg der Arbeitslosigkeit**

Immer wieder ist zu hören, dass alle Menschen „die wirklich wollen“ eine Arbeit finden und die anderen auf Kosten des Sozialstaates es sich in der „sozialen Hängematte“ eingerichtet hätten. Dieser Argumentation zufolge müssten Leistungen der Arbeitslosenversicherung sowie der Mindestsicherung gekürzt, Zumutbarkeitsbestimmungen – unter denen eine vom AMS angebotene Beschäftigung angenommen werden müssen – verschärft und Sanktionen ausgeweitet werden. So würde aus dieser Perspektive Druck auf arbeitslose Menschen ausgeübt werden, um sich aus ihrer „Passivität“ zu lösen und einen neuen Job anzunehmen. Die Qualität des Jobs ist dabei ebenso sekundär wie die Tatsache, dass auf jede offene Stelle derzeit mehr als zwölf vorgemerkte Arbeitslose kommen (Jahresdurchschnitt 2014).

Aus der anderen Perspektive ist die aktuelle Situation des Arbeitsmarktes das Ergebnis der seit mehreren Jahren anhaltenden Wirtschaftskrise sowie struktureller Veränderungen des Arbeitsmarktes. Laut Ökonomen wäre ein Wirtschaftswachstum von rund drei Prozent nötig um beschäftigungswirksam zu sein – davon war Österreich in den letzten Jahren weit entfernt. Gleichzeitig drängten immer mehr Menschen auf den Arbeitsmarkt, obwohl durch die zunehmende Automatisierung und die steigende Produktivität Arbeitsplätze verloren gehen. Diese Argumentation führt zu völlig konträren Ansätzen um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren: Förderung des Wirtschaftswachstums, Senkung der Lohnnebenkosten oder eine Verkürzung der Arbeitszeit um die vorhandene Arbeit gerechter zu verteilen wären typische Ansätze.

Durch die Antwort auf diese zentrale Frage ergeben sich unterschiedliche Lösungen für die aktuell diskutierten Fragen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik: Was ist eine angemessene Höhe für das Arbeitslosengeld? Müssen die Zumutbarkeitsbestimmungen verschärft oder die Arbeitsbedingungen

verbessert werden? Ist jeder Job besser als kein Job? Ist Hartz IV in Deutschland tatsächlich ein erfolgreiches Modell und sollte es auch in Österreich eingeführt werden?

### **Entwicklung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik**

Der Beschluss des Arbeitsmarktförderungsgesetzes im Jahr 1968 gilt als die Geburtsstunde der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Es verpflichtete die damals im Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelte Arbeitsmarktverwaltung – den Vorläufer des 1994 ausgegliederten Arbeitsmarktservice – die „Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten, Arbeitslosigkeit zu verhindern (...) und die Quantität, Qualität und berufliche bzw. regionale Mobilität des Arbeitskräfteangebots zu beeinflussen“ (Atzmüller, Krenn und Papouschek 2012, 92). In Zeiten der Vollbeschäftigung hatte die aktive Arbeitsmarktpolitik jedoch nur eine untergeordnete Bedeutung.

Mit dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit ab 1981 geriet die Arbeitsmarktpolitik erstmals in Kritik: Arbeitslosigkeit wurde von neoliberaler Seite und in den Boulevardmedien als fehlender Wille zu Arbeiten gesehen und gegen die als zu großzügig empfundenen Leistungen der Arbeitslosenversicherung sowie zu großzügigen Zumutbarkeitsbestimmungen mobilisiert. In Folge setzte die Politik eine Reihe von Maßnahmen, um erwerbsarbeitslosen Menschen den Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu erschweren (Verlängerung der Beschäftigungszeiten zum Erwerb eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld) und deren Leistungen zu reduzieren (Berechnungszeitraum, Nettoersatzrate). Ebenso wurden Zumutbarkeitsbestimmungen für die Annahme einer Beschäftigung verschärft, der Druck zur Teilnahme an (früher noch freiwilligen) Angeboten erhöht und Sanktionen gegen erwerbsarbeitslose Menschen (Sperrung des Arbeitslosengeldes z.B. bei der Weigerung eine Beschäftigung oder Zuweisung des AMS anzunehmen) ausgebaut. (vgl. Atzmüller, Krenn, Papouschek 2012, 93-100) „Damit begann ein langsamer aber nachhaltiger Transformationsprozess der vorherrschenden Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (...) zu einer mehr und mehr auf Aktivierung abzielenden Arbeitsmarktpolitik (der) nicht zu trennen ist von Angriffen auf das Leistungsniveau und die Anspruchsvoraussetzungen in der Arbeitslosenversicherung.“ (Atzmüller, Krenn und Papouschek 2012, 93)

### **Aktive versus aktivierende Arbeitsmarktpolitik**

Der Übergang zwischen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik ist fließend. Dennoch sind sie an zwei sehr unterschiedlichen Polen ausgerichtet: Aktive Arbeitsmarktpolitik geht von einem Mangel an Arbeitsplätzen und dem Recht auf Arbeit aus. Sie versucht das Angebot und die Nachfrage nach Arbeit anzupassen und so die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen setzen daher verstärkt auf der strukturellen Ebene an: sie versuchen in den regulären

Arbeitsmarkt zu vermitteln, schaffen neue Arbeitsplätze für Personen bei denen der Markt versagt oder stiften einen gesellschaftlichen Nutzen anderer Art. (vgl. Scherschel und Booth 2012, 26)

Im Gegensatz dazu ist aus Sicht der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ausreichend Arbeit verfügbar – die offenen Stellen können allerdings aus verschiedenen Gründen nicht mit arbeitssuchenden Menschen besetzt werden. Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik fordert daher eine stärkere Verantwortung der arbeitslosen Menschen ein – für sich selbst und gegenüber der Gesellschaft: Leistungen und Rechte wie der Bezug des Arbeitslosengeldes wird an Pflichten der erwerbsarbeitslosen Menschen gebunden: beispielsweise an die Pflicht eine Beschäftigung anzunehmen die den eigenen Qualifikationen weniger entspricht oder an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen. Durch diese Maßnahmen soll jedoch nicht nur die Beschäftigungsfähigkeit verbessert, sondern auch die Arbeitswilligkeit der erwerbslosen Menschen überprüft werden. Gemeinsam mit niedrigeren Transferleistungen und verstärkten Sanktionen soll so der Druck auf arbeitslose Menschen erhöht werden, damit diese möglichst bald eine neue Beschäftigung annehmen, denn schließlich ist für die aktivierende Arbeitsmarktpolitik „jeder Job besser als kein Job“. (vgl. Oschmiansky 2010)

### **Soziale Unternehmen zeigen großes Engagement trotz schwieriger Rahmenbedingungen**

Viele arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können keinem der beiden Pole eindeutig zugeordnet werden: kurzfristige Kursangebote wie Bewerbungstrainings wirken vor allem auf der aktivierenden Ebene, während längerfristige Qualifizierungsangebote die Position arbeitsloser Menschen am Arbeitsmarkt nachhaltig stärken können und daher eher der aktiven Arbeitsmarktpolitik zuzurechnen sind. Bei den gemeinnützigen Sozialen Unternehmen des zweiten Arbeitsmarktes, also sozialökonomischen Betrieben und gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten verhält es sich ähnlich: Längerfristige (in anderen Staaten dauerhaft) geförderte Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt ist ein klassisches Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik um Arbeitsplätze für vom Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen zu schaffen. Doch in den letzten Jahren wurden die Verweildauern in Sozialen Unternehmen schrittweise verkürzt und der Fokus immer stärker auf eine rasche Integration in den regulären Arbeitsmarkt gelegt. Fallweise beträgt die Dauer der sogenannten „Transitbeschäftigung“ vormals erwerbsarbeitsloser Menschen in Sozialen Unternehmen nur mehr drei bis sechs Monate. Damit sind die ursprünglichen Ziele der Sozialen Unternehmen, wie die Stabilisierung der Lebenssituation erwerbsloser Menschen, deren Qualifizierung sowie ihre nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt kaum mehr zu verwirklichen. Auch die kurzfristigen Zielvorgaben des AMS an Soziale Unternehmen – wie die Vermittlungsquote sowie der Anteil der notwendigen Eigenerwirtschaftung – führen dazu, dass jene Menschen die am dringendsten Hilfe bräuchten auf der Strecke bleiben.

Die Sozialen Unternehmen im arbeitsmarktpolitischen Bereich finden sich somit in einem Dilemma wieder welches sich unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nicht lösen lässt. Viele Soziale Unternehmen sind in den 1980er Jahren aus Selbsthilfegruppen arbeitsloser Menschen entstanden oder von engagierten SozialarbeiterInnen gegründet worden. Heute sind sie allerdings – auch wenn es ihrem sozialen Gründungsgedanken widerspricht – unweigerlich ein Teil der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Verweigern arbeitslose Menschen die Teilnahme an einer Transitbeschäftigung so riskieren sie eine temporäre Sperrung des Arbeitslosengeldes. Viele Soziale Unternehmen sehen diese Praxis sehr kritisch, aufgrund ihrer vertraglichen Pflichten bleibt ihnen aber nichts anders übrig als permanent zwischen den Arbeitswünschen und -fähigkeiten von erwerbslosen Menschen, den Zielvorgaben des AMS (Vermittlungsquote und Eigenerwirtschaftung), den Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes (Vermittlung in atypische und prekäre Beschäftigung?) sowie ihrem Ziel des Empowerments erwerbsarbeitsloser Menschen auszubalancieren.

### **Steht Hartz IV in Österreich bevor?**

Moderne Wohlfahrtsstaaten haben die Aufgabe Menschen vor Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Alter zu schützen. Errungenschaften wie die Arbeitslosen- oder Pensionsversicherung schützen Menschen vor Risiken aus dem Verlust ihres Einkommens und entziehen sie den Kräften des Arbeitsmarktes zumindest zu einem Teil, da sie Menschen auch ohne einer Erwerbstätigkeit einen in der Gesellschaft angemessenen Lebensstandard ermöglichen (Dekommodifizierung). Eine ausreichende Existenzsicherung von erwerbslosen Menschen (zum Beispiel in Form der Nettoersatzrate der Arbeitslosenversicherung) auf diese Weise auch zur Sicherung angemessener Arbeitsbedingungen und Löhne bei, da Menschen nicht in prekäre und nicht existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse gedrängt werden.

Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik untergräbt diese dekommodifizierende Wirkung des Sozialstaats. Hartz IV, die von vielen Seiten als Erfolgsmodell angepriesenen Arbeitsmarktreformen unter der Regierung Schröder, haben in Deutschland zu einer Aktivierung in die Prekarität geführt: Zwar sind in Deutschland so viele Menschen wie noch nie zuvor beschäftigt, jedoch beruht dieser Erfolg auf dem Ausbau eines neuen und prekären Niedriglohnsektors, aus dem nur wenigen Menschen ein Aufstieg in bessere Beschäftigungsverhältnisse gelingt. Dörre beschreibt diesen Kreislauf aus Arbeitslosigkeit, prekärer Beschäftigung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen treffend: „Man rennt und rennt und tritt wie in einem Hamsterrad doch nur auf der Stelle. (...) Die Arbeitsmarktstatistik mag glänzen, der Preis dafür ist eine Verwilderung des Arbeitsmarktes. Die Würde der Hilfebedürftigen und ihr Anspruch auf Unversehrtheit geraten zunehmend unter die Räder eines außer Kontrolle geratenen Wettkampfprinzips. Eine solche Praxis ist kein Erfolgsmodell.“ (Dörre 2013, 7-8)

Die österreichische Situation ist derzeit (noch) nicht so dramatisch wie in Deutschland. Doch möglicherweise steht Österreich ein Paradigmenwechsel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik bevor: Die Arbeitslosigkeit hat ein bisher ungeahntes Rekordniveau erreicht und für immer mehr Menschen scheint ein schneller Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt unrealistisch. Gleichzeitig ist das Budget für die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht im nötigen Ausmaß erhöht worden. Das AMS muss also mehr KundInnen mit weniger Budget betreuen. Eine Segmentierung der KundInnen des AMS, anhand der ihnen zugeschriebenen Chancen auf einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt, wäre eine durchaus realistische Reaktion und aus Sicht des AMS verständlich. Doch in Deutschland war eine solche Einteilung arbeitssuchender Menschen die Vorstufe für die Einführung von Hartz IV: „MarktkundInnen benötigen keine Fördermaßnahmen und müssen auch nicht gefordert werden, BeratungskundInnen weisen Vermittlungshemmnisse auf (bzgl. Ihrer Erwerbsorientierung, Qualifikation, etc.), die durch das Fördern und Fordern behoben werden können, während die BetreuungskundInnen aufgrund ihrer geringen Arbeitsmarktchancen nur noch passiv betreut werden“ (Scherschel und Booth 2012, 27) Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich hier auf jene Gruppen, bei denen ein Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt noch relativ realistisch erscheint. Jene Menschen, welche die Unterstützung eigentlich am dringendsten brauchen würden, wurden durch Hartz IV in prekäre Minijobs gedrängt, aus denen ein Aufstieg in besser bezahlte und sichere Beschäftigungsverhältnisse jedoch nur selten gelingt. (vgl. Scherschel und Booth 2012, 27)

Die erneute Verschärfung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik durch Hartz IV hat in Deutschland zwar die Zahl der langzeitarbeitslosen Menschen verringert, aber nichts an deren Abhängigkeit von Transferleistungen geändert. Stattdessen wurde eine neue Gruppe von „arbeitenden Armen“ geschaffen. (vgl. Scherschel und Booth 2012, 39) Bei Überlegungen zur Reform der österreichischen Arbeitsmarktpolitik lohnt es sich daher die Wirkungen von Hartz IV und der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Deutschland sehr kritisch unter die Lupe zu nehmen.

## **Literatur**

Altenecker, Wolfgang und Georg Frick (2015): Ausblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich bis zum Jahr 2019. Mikrovorschau März 2015. (Synthesis Forschung im Auftrag des AMS Österreich)

Atzmüller, Roland, Manfred Krenn, Ulrike Papouschek (2012): Innere Aushöhlung und Fragmentierung des österreichischen Modells: Zur Entwicklung von Erwerbslosigkeit, prekärer Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik. In: Karin Scherschel, Peter Streckeisen, Manfred Krenn (Hg.): Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich. (Campus Verlag: Frankfurt am Main)

- Dörre, Klaus (2013): Bewährungsproben für die Unterschicht – Soziale Wirkungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. In: forum arbeit 03/2013 verfügbar unter: <http://www.bagarbeit.de/data/forum-arbeit/fa-03-13-D%C3%B6rre.pdf> (13. August 2015)
- Oschmiansky, Frank (2010): Aktivierender Staat und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55052/aktivierende-arbeitsmarktpolitik> (13. August 2015)
- Scherschel, Karin und Melanie Booth (2012): Aktivierung in die Prekarität: Folgen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: Karin Scherschel, Peter Streckeisen, Manfred Krenn (Hg.): Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich. (Campus Verlag: Frankfurt am Main)
- Statistik Austria (2015): Teilzeitarbeit, Teilzeitquote. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/arbeitsmarkt/arbeit\\_szeit/teilzeitarbeit\\_teilzeitquote/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/arbeitsmarkt/arbeit_szeit/teilzeitarbeit_teilzeitquote/index.html) (13. August 2015)
- Stelzer-Orthofer, Christine (2011): Zuckerbrot und Peitsche – Strategien der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Die Zukunft 2/2011. <http://diezukunft.at/?p=1839> (13. August 2015)
- Wagner, Norman (2015): Beschäftigungsanstieg trotz stagnierendem Arbeitsvolumen. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/beschaefigungsanstieg-trotz-stagnierendem-arbeitsvolumen/> (13. August 2015)