Institut für Berufs- und
Erwachsenenbildungsforschung
an der Universität Linz

Folgen sozialstaatlicher Reformprozesse am Beispiel der Reform der Invaliditäts-pension und der Einführung der BMS

Track Nr. 5: Emanzipation und Soziale Sicherheit

Mag. Thomas Lankmayer
lankmayer@ibe.co.at

September 2014, Linz

Inhaltsverzeichnis

1 EINLEITUNG 4

2 VERWENDETER EMANZIPATIONSBEGRIFF 5

3 ENTWICKLUNG DER AKTIVEN ARBEITSMARKTPOLITIK IN ÖSTERREICH . 5

3.1 Ökonomisierung und Professionalisierung 6

4 JÜNGERE SOZIALSTAATLICHE ÄNDERUNGEN (BMS UND IP-NEU) 7

4.1 Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) 7
4.2 Invaliditätspension NEU 8
4.3 Folgen für betroffene Personen am Beispiel der I-Pension 10
4.4 Folgen für arbeitsmarktpolitische Player 13

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN 16

6 LITERATUR 18

Abkürzungsverzeichnis:

Abkürzung	Erläuterung
AK	Arbeiterkammer
AMS	Arbeitsmarktservice
BBE	Beratungs- und Betreuungseinrichtungen
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMS	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
BU-Pension	Berufsunfähigkeitspension
GBP	Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte
GKK	Gebietskrankenkasse
I-Pension	Invaliditätspension
IP-Neu	Invaliditätspension Neu
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
SÖB	Sozialökonomischer Betrieb
SRÄG	Sozialrechtsänderungsgesetz

1 Einleitung

Im vorliegenden Paper zum Track#5 Emanzipation und Soziale Sicherheit im Rahmen des Momentum-Kongresses 2014 wird der Fragestellung nachgegangen, welche Folgen sozialstaatliche Reformprozesse im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die betroffenen AkteurInnen haben (von Arbeitslosigkeit betroffene Personen, arbeitsmarktpolitische Player). Die Entwicklung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich zeigt einen Trend hinsichtlich einer stärkeren Zuschreibung der Individualschuld als Auslöser von Arbeitslosigkeit anstatt Arbeitslosigkeit auch als Resultat gesellschaftlicher und struktureller Entwicklungen zu sehen. Arbeitslosigkeit wird dadurch bekämpft, indem für Langzeitarbeitslose und die Gruppe der „Arbeitsmarktfernen" die Teilnahme an aktivierenden Maßnahmen verpflichtend gemacht werden, um deren individuelle Vermittlungshemmnisse abzubauen. Die Diskussionen um das im EU-Vergleich niedrige Pensionsantrittsalter Österreichs beispielsweise führten zu einer Reformierung des Pensionssystems mit dem Ziel das faktische Pensionsantrittsalter zu erhöhen. Eine Strategie ist es dabei, Personen stärker im Erwerbssystem zu halten, u.a. durch den intensivierten Einsatz von aktivierenden Maßnahmen und Qualifizierungsangeboten. Reformen wie beispielsweise die Abschaffung der befristeten I-Pension für Personen unter 50 Jahren führen zur einer Verschiebung der Zuständigkeiten zwischen den Institutionen und so wandern Personen zunehmend in den Zuständigkeitsbereich des Arbeitsmarktservice, welches mit der Schaffung neuer bzw. der Erweiterung bestehender Angebote reagieren muss, ohne dass sich die strukturellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ändern.

Die Konsequenz derartiger Entwicklungen gilt es in diesem Paper in ihren Grundzügen herauszuarbeiten. Als Beispiel wird vor allem auf die Reform der Invaliditätspension (IP-Neu), die im Rahmen des Sozialrechtsänderungsgesetz (SRÄG) 2012 durchgeführt wurde und mit 01.01.2014 in Kraft getreten ist, eingegangen. Zusätzlich wird die Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) herangezogen, da auch hier für das Arbeitsmarktservice neue Zielgruppen entstanden sind, die zum Teil mit ähnlichen Lebensrealitäten wie InvaliditätspensionsantragstellerInnen konfrontiert sind.

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

Zunächst wird auf dem Paper zugrunde liegenden Emanzipationsbegriff eingegangen und die Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich skizziert sowie die jüngeren Reformprozesse beschrieben, bevor die Folgen auf die betroffenen AkteuerInnen herausgearbeitet werden. Zuletzt werden sich eröffnende Spannungsfelder und Handlungsansätze in Form einer Schlussfolgerung abgeleitet.

2 Verwendeter Emanzipationsbegriff

Im Allgemeinen steht Emanzipation für den Anspruch auf Veränderung eines „Systems“ und damit der Befreiung von gesellschaftlichen Zwängen aller Art (Kaltenbrunner 1975:8, zit. Nach Eugster et al. 1997: S. 42). Emanzipation richtet sich gegen ein bestimmtes Macht-, Gewalt- oder Zwangsverhältnis, welches es zu überwinden gilt. Im Vordergrund steht dabei der Aspekt der Selbstbefreiung.

Der hier verwendete Emanzipationsbegriff bezieht sich im Kontext dieses Papers auf die Emanzipation, also auf die Selbstbefreiung, von Personen, die in Langzeitarbeitslosigkeit gedrängt werden (z.B. aufgrund Gesundheit, Alter etc.), denen zum einen der Zugang zu Sozialleistungen z.B. Invaliditätspension verwehrt wird und zum anderen der Arbeitsmarkt für diese Personen nicht aufnahmebereit ist. Das Arbeitsmarktservice (AMS) als ausführender Arm des Bundesministeriums für Arbeit und Konsumentenschutz (BMASK) reagiert mit der Schaffung und Erweiterung von Angeboten, die „arbeitsmarktferne“ Personen aktiviert und individuelle Vermittlungshemmnisse abbaut. Eine Beschäftigungsaufnahme gelingt dennoch in vielen Fällen nicht. Diese Entwicklung kann zu einer weiteren Verschlechterung der Gesamtlebenslage der betroffenen Personen führen. Wie sich die betroffenen Personen von dieser Situation (selbst-)befreien können, kann im Rahmen dieses Beitrags zwar nicht vollständig beantwortet werden, allerdings sollen Folgen sozialstaatlicher Reformprozesse aufgezeigt werden und Ansatzpunkte zur Änderung der Rahmenbedingungen diskutiert werden, um den Personen eine langfristige Perspektive zu ermöglichen.

3 Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich

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

Die „Geburtsstunde“ der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich geht auf das Inkrafttreten des Arbeitsmarktförderungsgesetzt (AMFG) 1968/69 zurück. Mit dem Inkrafttreten des AMFG wurde die Arbeitsmarktverwaltung beauftragt Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten und Arbeitslosigkeit zu verhindern. Bis zu den 1980er Jahren kennzeichnete sich die aktive Arbeitsmarktpolitik primär durch die Förderung der beruflichen Mobilität (Atzmüller: 2009a, S. 150f). Der Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der 1980er Jahre führte zu einem Umdenken in der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik, da die verstärkten Vermittlungsbemühungen und Mobilitätsförderungen nicht mehr ausreichten, Vollbeschäftigung zu sichern (Biffl 1994: S. 1).

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

Vermittlungshemmnissen“ externe Arbeitsmarktbetreuungs- und Beratungseinrichtungen geschaffen (Biffl 1994: S.1).

Unter dem Eindruck der anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit reformierten bzw. modernisierten zahlreiche Länder ihre Arbeitsmarktverwaltungen. Auch in Österreich begann Anfang der 1990er Jahre eine Diskussion zur Neugestaltung der Arbeitsmarktverwaltung (AMV). 1994 kam es durch das Inkrafttreten des Arbeitsmarktservicegesetzes (AMSG) zur Ausgliederung und Dezentralisierung der Arbeitsmarktverwaltung und der Gründung des Arbeitsmarktservice (AMS) als Dienstleistungsunternehmen öffentlichen Rechts. Die anvisierte stärkere KundInnen- und Dienstleistungsorientierung sollte sich unter anderem auch am Namen zeigen: aus dem Arbeitsamt wurde das Arbeitsmarktservice.

3.1 Ökonomisierung und Professionalisierung

Mit der Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung entstand eine Rechtspersönlichkeit, die ihre Arbeitsweise bzw. -organisation gravierend umgestaltete. Ein augenscheinliches Charakteristikum ist dabei die zunehmende Professionalisierung und Ökonomisierung und eine damit verbundene stärkere Ausrichtung des AMS auf Zielvorgaben. In den zwei Jahrzehnten seit der Ausgliederung haben die jährlich erstellten Geschäftsziele, vor allem innerhalb des AMS, einen enormen Stellenwert erlangt (in der breiten Öffentlichkeit und in der medialen Berichterstattung sind diese Geschäftsziele noch weniger präsent). Kennzeichnend bei diesem System der Geschäftsziele ist, dass es sich um Ziele handelt, die im Einfluss- und Gestaltungsbereich des AMS liegen. Deshalb scheidet die Arbeitslosenquote als Ziel aus, weil das Ergebnis vor allem von der Konjunktur, der Beschäftigungspolitik usw. abhängt, aber nur in geringem Ausmaß von den Aktivitäten des AMS beeinflusst werden kann. Die Ausformulierung der üblicherweise acht bundesweit gültigen Geschäftsziele ist zum einen von der Bedingung geprägt, dass diese Ziele für alle regionalen AMS-Geschäftsstellen in ganz Österreich gelten und zum anderen sind die Ziele kurzfristig gesetzt (schließlich müssen die Ergebnisse spätestens am Jahresende gemessen werden). Das heißt im Umkehrschluss, kleinräumige, regionalspezifische Problemlagen kommen als Geschäftsziel ebenso wenig in Frage wie Zielsetzungen, die eine relativ lange Vorlaufzeit haben bzw. Ziele, deren Ergebnis erst sehr spät gemessen werden kann. Diese (kurzfristige) Zielsteuerung hat somit zweifellos einige Vorzüge und Stärken, unübersehbar sind aber auch diverse Unzulänglichkeiten und Tücken dieses Systems, da beispielsweise langfristige Ziele wie eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser nicht verfolgt werden (Moser/ Lankmayer 2014: S. 67f).

Im Zuge der zunehmenden Professionalisierung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Kostenträger, Anbieterorganisationen etc.) wurden seit den 1990er auch Strategien der „Restriktion und Sanktionen“ zunehmend ausgebaut und der Bezug von Arbeitslosengeld dahingehend erschwert, indem verstärkte Eigeninitiative bei der Arbeitsplatzsuche eingefordert, die Zumutbarkeitsbestimmung für Arbeitslose erweitert und Sanktionen bei vermuteter Arbeitsunwilligkeit ausgeweitet wurden. So hat sich beispielsweise die Zahl der Sperren des Arbeitslosengeldes wegen Vereitelung einer Arbeitsaufnahme aufgrund von Arbeitsunwilligkeit oder Versäumens eines Kontrolltermins zwischen 1995 und 2005 verfünffacht (Atzmüller: 2009a 30). Gleichzeitig reduzierten sich die Ansprüche aus der Notstandshilfe und des Arbeitslosengeldes und der Zugang zu

Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung wird durch die Verlängerung der Anwartschaftszeiten zusätzlich erschwert (Atzmüller 2009b S.29f).

Arbeitslosigkeit (aber auch Armut) wird nicht mehr als Ergebnis gesellschaftlicher Risiken und Arbeitsmarktproblemen, sondern als Resultat individueller Defizite, sowohl moralischer Natur (mangelndes Arbeitsethos, geringe Flexibilitätsbereitschaft, Unwilligkeit etc.) als auch als Ergebnis inadäquater Qualifikationen gesehen (Atzmüller 2014: S. 144ff). Je nachdem ob aktivierende Programme die Ursachen der Arbeitslosigkeit (und Armut) eher in moralischen Defiziten oder qualifikatorischen Mängeln der Individuen verorten, fokussieren aktivierende Programme zur Sicherung der „Employability" zwischen disziplinierenden oder therapeutischen und fördernden Maßnahmen (Atzmüller 2009: S. 25).

Die skizzierten Entwicklungen sollen verdeutlichen, dass der österreichische Sozialstaat im Bereich der aktiv(ierend)en Arbeitsmarktpolitik einen Wandlungsprozess vollzogen hat. Während zu den Anfangszeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik Arbeitslosigkeit auf strukturelle und wirtschaftliche Entwicklungen zurückgeführt wurde und die soziale Absicherung sowie die Förderung der beruflichen Mobilität von Arbeitslosen im Vordergrund stand, so lässt sich ein Trend der zunehmenden „Aktivierung" von Arbeitslosen Personen beobachten, indem eine Vielzahl an Maßnahmen etabliert und weiterentwickelt wurde, um sogenannte individuelle „Vermittlungshemmnisse" abzubauen. Die immer wieder entfachte „Sozialschmarotzerdiskussion" hat dazu geführt, dass Anspruchsberechtigte von Sozialleistungen zunehmend unter einem Generalverdacht stehen. Sie müssen sich über die formellen Voraussetzungen hinaus rechtfertigen, wenn sie eine finanzielle Leistung beantragen oder ein Unterstützungsangebot nutzen möchten. Die Regelungen der Zumutbarkeitsbestimmungen beim AMS beispielsweise fördern zum Teil Dequalifizierung – Stichwort „working poor" – und bedeuten nicht selten den Beginn eines fortlaufenden Kreislauf der Prekarisierung der Gesamtlebenslage von erwerbslosen Personen. Die Zielsysteme bei Kostenträgern (AMS, PVA) und Trägern arbeitsmarktpolitischer Angebote verfolgen v.a. kurzfristig interne Ziele, welche die Intensionen und Interessen der betroffenen Personen häufig außen vor lassen.

4 Jüngere sozialstaatliche Änderungen (BMS und IP-NEU)

Österreich startete in das zweite Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts mit Reformen in zwei wesentlichen Bereichen des Sozialsystems. Zum einen handelt es sich dabei um die Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) und zum anderen um die Reform der Invaliditätspension (IP-Neu), die im Rahmen des Sozialrechtsänderungsgesetzes (SRÄG) 2012 durchgeführt wurde. Diese beiden Maßnahmen werden infolge in ihrem Kern beschrieben und die wesentlichen Änderungen für die betroffenen AkteurInnen dargestellt. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Reform der Invaliditätspension gelegt.

4.1 Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS)

Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) wurde mit dem 1. 10. 2011 nach langjährigen Verhandlungen und kontroversen Diskussionen bundesweit umgesetzt (vgl. Bergman et al. 2012: S. 16). Mit Art. 15a B-VG Vereinbarung vom 1. 12. 2010 wurden die unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhen bei der Gewährung der Sozialhilfe in den neun Bundesländer zu einer gemeinsamen Zieldefinition und Mindeststandards im Form der Bedarfsorientierten Mindestsicherung bundesweit

vereinheitlicht. Diese können jedoch im positiven Sinne überschritten werden und so bestehen nach wie vor Unterschiede in der Höhe des Bezugs zwischen den neun Bundesländern.

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

4.2 Invaliditätspension NEU

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

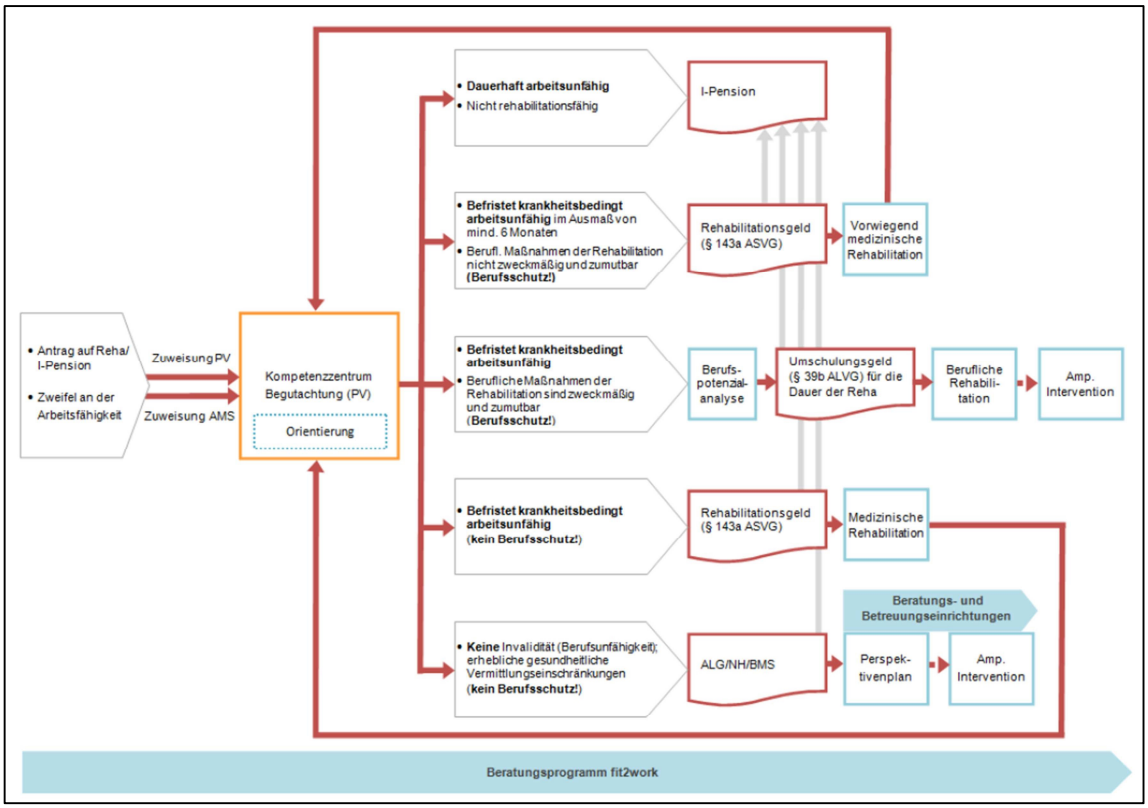
Damit die Ziele des SRÄG 2012 umgesetzt werden können, werden eine Reihe unterschiedlicher Strategien verfolgt. Dabei soll vor allem die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen verstärkt gefördert werden z.B. in dem ein „ganzheitlicher" Ansatz verfolgt und eine institutionsübergreifende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

Abbildung 1 bietet einen Überblick über die Leistungen und veranschaulicht schematisch den Ablauf der IP-Neu. Durch die Einführung der IP-Neu soll der Grundsatz „Rehabilitation vor Pension" noch verstärkter verfolgt werden. Wesentliche Neuerung in diesem Zusammenhang ist die Einführung des „Rehabilitationsgeldes" und des „Umschulungsgeldes".

Personen, die krankheitsbedingt ihren Beruf nicht mehr ausüben können und für die Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation zurzeit nicht zweckmäßig sind, erhalten nun anstatt der befristeten I-Pension ein Rehabilitationsgeld. Das Rehabilitationsgeld liegt in der Höhe des Krankengeldes (in der Regel 60 Prozent des Leistungsbezuges) und beträgt im Durchschnitt 1.404 € pro Monat. Das Rehabilitationsgeld wird nicht befristet (BMASK 2012: S. 1f). Allerdings sind BezieherInnen des Rehabilitationsgeldes dazu verpflichtet, sich zumindest einmal jährlich im „Kompetenzzentrum Begutachtung" der PVA einer

Begutachtung zu unterziehen, wo wiederum überprüft wird ob das Rehabilitationsgeld weiter ausbezahlt oder entzogen wird (vgl. Salzburger Nachrichten 26. 6. 2014).

Abbildung: IP-Neu: Leistungen und Ablauf



Quelle: Sauer 2014: S.7

Für Personen, die ihren erlernten Beruf krankheitsbedingt nicht mehr ausüben können und eine Arbeitsfähigkeit bescheinigt bekommen, ist ein Umschulungsgeld, meist in Form der Teilnahme an einer beruflichen Rehabilitation vorgesehen. Das Umschulungsgeld liegt zunächst in der Höhe des Arbeitslosengeldes. Ab Maßnahmenbeginn wird der Grundbetrag um 22 Prozent angehoben. Wobei das Existenzminimum die Untergrenze festlegt (Wert 2014: 1.000 €) (Sauer 2014). Ausbezahlt wird das Umschulungsgeld vom AMS, die Kosten werden dem AMS von der PVA ersetzt (vgl. BMASK 2012: S. 2). Das Umschulungsgeld und die Möglichkeit der Teilnahme an einer beruflichen Rehabilitation erhalten allerdings nur Personen mit Berufsschutz[1].

[1] Als Erfordernis für die Erlangung eines Berufsschutzes nach § 273 ASVG ist grundsätzlich die Ausübung von mindestens 7,5 Jahren einer qualifizierten Tätigkeit innerhalb von 15 Jahren vor dem Pensionsstichtag vorgesehen. Liegen weniger als 15 Kalenderjahre vor, muss zumindest in der Hälfte der vorliegenden Monate eine qualifizierte Tätigkeit ausgeübt worden sein („Hälfteregelung“), wobei für die Erlangung des Berufsschutzes als absolute Untergrenze zwölf Monate einer qualifizierten Tätigkeit gilt. Quelle: https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/340/Seite.34060695.html, 05.07.2014

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

4.3 Folgen für betroffene Personen am Beispiel der I-Pension

Personen, die aufgrund einer gesundheitlichen Einschränkung (vorrübergehend) keine berufliche Tätigkeit ausüben können, werden anstatt dem bisherigen Bezug einer befristeten Invaliditätspension zur Teilnahme an einer medizinischen und/oder beruflichen Rehabilitation verpflichtet. Die Grundidee der Reform der Invaliditätspension liegt darin, dass vorübergehend invalide Personen zunächst medizinisch rehabilitiert werden und anschließend an einer beruflichen Rehabilitation (das Erlernen eines neuen Berufs) teilnehmen sollen, um dadurch das Ziel, gesundheitlich eingeschränkte Personen länger im Arbeitsleben zu halten, zu realisieren. Einen Rechtsanspruch auf eine berufliche Rehabilitation haben allerdings nur Personen mit Berufsschutz. Personen ohne Berufsschutz erhalten somit nicht bzw. nur eingeschränkt (z.B. in Form kurzfristiger EDV-Schulungen, Staplerschein etc.) die Möglichkeit einer Um- bzw. Höherqualifikation.

Von Seiten des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz werden Beispiele veröffentlicht, wie die Systemumstellung in Zukunft ausschauen soll. In Tabelle 1 werden zwei exemplarische Beispiele dargestellt. Die vom BMASK konstruierten Fallbeispiele zeigen einen idealtypischen Verlauf, indem für die betroffenen Personen eine Verbesserung der Situation erwartet und letztendlich auch für das öffentliche Budget, da wieder Sozialversicherungsbeiträge einbezahlt werden.

Auf Basis von Studienergebnissen wird sichtbar, dass die Realität allerdings ein anderes Bild zeichnet, in der diese idealtypischen Verläufe vorkommen mögen, jedoch eher die Ausnahme darstellen: Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und ältere Personen gelten neben Jugendlichen und Personen ohne formaler Qualifikationen zu den Gruppen, die am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die Arbeitsmarktchancen von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und höherem Alter sind nach einem Beschäftigungsverlust äußerst eingeschränkt. Dies liegt auch daran, dass ein Teil der Unternehmen keine älteren Personen einstellt. Laut der Arbeitsmarktanalyse der Arbeiterkammer Wien im 2. Halbjahr 2013 haben rund ein Drittel aller Betriebe ab 20 Beschäftigten keinen einzigen Beschäftigten über 55 längerfristig in seiner Belegschaft (AK Wien 2013: S. 30). Somit sind Personen, die einmal ihren Arbeitsplatz verlieren mit der Situation konfrontiert am Arbeitsmarkt „nicht nachgefragt“ zu werden. Eine gesundheitliche Einschränkung erschwert die Situation noch weiter, insbesondere wenn der ursprünglich erlernte Beruf nicht mehr ausgeübt werden kann.

Tabelle1: Reform der I-Pension, Fallbeispiele der Bundesregierung

	Altes System	Neu-Regelung
Beispiel 2: Frau, 47 Jahre, Friseurin, Neurodermitis, Depressionen, Burnout	Bekommt eine befristete I-Pension, und eventuell medizinische Rehabilitation von der PVA.	Bekommt Rehabilitationsgeld von der GKK und medizinische Reha von der PVA in einer ambulanten oder niedergelassenen Reha-Klinik (sie hat einen Anspruch darauf). Wenn die Reha/Krankenbehandlung erfolgreich abgeschlossen ist, bekommt sie eine Umschulung vom AMS auf ihren seit längerem bestehenden Berufswunsch EDV Technikerin, da sie aufgrund ihrer Hauterkrankung nicht mehr als Friseurin arbeiten kann.
Beispiel 4: Putzfrau, 46 Jahre, chronische Kreuzschmerzen und Depressionen	Keine I-Pension, weil sie eine ungelernte Arbeitnehmerin ist und somit kein Berufsschutz hat. In I-Pension kann sie nur gehen, wenn sie überhaupt keine Tätigkeit mehr ausüben kann. Sie wird arbeitslos, findet mit ihrer Ausbildung keinen Job mehr, fällt in die Notstandshilfe und erhält aufgrund der Partnereinkommensanrechnung von ihrem Ehemann eine sehr geringe Notstandshilfe.	Das AMS erstellt mit ihr einen Perspektivenplan zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Es stellt sich heraus dass sie gerne kocht und ihr diese Tätigkeit bei der Bewältigung ihrer Depression hilft. Sie erhält als Qualifizierungsmaßnahme vom AMS eine Kurzausbildung zur Köchin und besucht parallel eine ambulante Psychotherapie. Während der Qualifizierung erhält sie aufgrund der verbesserten Partnereinkommensanrechnung monatlich um 165 € mehr an Notstandshilfe. Mit neuem Mut beginnt sie als Köchin in einem Hotel an ihrem Wohnort zu arbeiten.

Quelle: BMASK, undatiert

Die Auswirkung auf die von der Reform der Invaliditätspension betroffenen Personen lassen sich zum aktuellen Zeitpunkt, aufgrund fehlender Erfahrungswerte und empirischen Untersuchungen nur schwer feststellen. Allerdings ist davon auszugehen, dass es sich um eine Personengruppe mit sehr eingeschränkten Chancen auf eine langfristige Arbeitsmarktreintegration handelt. Um diese Aussage zu untermauern werden zwei aktuelle empirische Untersuchungen (Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung und IHS) zu den Verläufen von InvaliditätspensionsantragstellerInnen herangezogen:

Analyse der weiteren Erwerbsbiographien von Arbeitern und Angestellten deren Antrag auf I-Pension abgelehnt wurde, Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik (2013)

Michael Fuchs vom Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung an der Universität Wien (2013) untersuchte die weiteren Erwerbsbiographien von ArbeiterInnen und Angestellten (Zeitraum 2004 bis 2010), deren Antrag auf Invaliditätspension abgelehnt wurde. Von den untersuchten AntragstellerInnen im Jahr 2004 haben zum Beobachtungszeitraum 2010 fast drei Viertel eine Direktpension (Alters- und Invaliditätspension) erlangt (2/3 davon I-Pension).

Es zeigte sich, dass die Personen im Durchschnitt zwei Jahre auf die Zusage einer I-Pension warten und ein Viertel der Personen, deren Antrag gewährt wurde, hat zumindest zweimal einen Antrag gestellt.

Interessante Erkenntnisse zeigen die Ergebnisse zu den Verläufen im Beobachtungszeitraum 2005-2010: 62% der Personen in der Stichprobe (n=36.589) weisen keinen einzigen Beitragstag auf, d.h. sie sind keiner Erwerbstätigkeit in diesem Zeitraum nachgegangen; nur 2% erreichten die maximal mögliche Anzahl von 2.062 Beitragstagen im Beobachtungszeitraum. Bei Ausklammerung von Personen, die eine Direktpension (Alters- und Invaliditätspension) erhielten, verzeichnen immerhin noch 44% keinen einzigen Beitragstag und 58% kamen maximal auf ein Jahr an Beitragstagen.
Eine weitere Auswertung für den Beobachtungszeitraum 2005-2009 zeigt, dass die gesamte Zeitspanne von fünf Jahren nach (vorrübergehender) Ablehnung des I-Pensionsantrag sich fast zur Hälfte (2,4 Jahre) aus Zeiten der Arbeitslosigkeit zusammensetzt und dass die Personen etwas mehr als zwei Jahre in Bezug einer Direktpension verbrachten. Nur durchschnittlich rund ein halbes Jahr verbringen diese Personen in Erwerbsarbeit.

Die Verlaufsanalyse zeigt, dass Personen, die als arbeitsfähig gelten nur in einem sehr geringen Ausmaß erwerbstätig sind: *„Der Status wechselt in erster Linie zwischen Bezug der Notstandshilfe, Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug sowie Bezug eines Pensionsvorschusses, bevor dann doch nach mehrjähriger Wartezeit eine Direktpension zuerkannt wird.“* (Fuchs 2013: S. 265) An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die beobachtete Gruppe sich auf Personen bezieht, deren Antrag im Jahr 2004 abgelehnt wurde und seitdem wurde die Invaliditätspension mehrmals reformiert. Fuchs (2013) sieht auf Basis der empirischen Ergebnisse dennoch Reformbedarf des Gesamtsystems aus Invaliditätspension, Rehabilitation, Gesundheitsvorsorge und Arbeitsmarktpolitik v.a. für ältere ArbeitnehmerInnen.

Arbeitsmarkt- und Branchenintegration von InvaliditätspensionszugängerInnen, IHS (2013)

Das IHS (Institut für höhere Studien) untersuchte im Auftrag des BMASK die Arbeitsmarktintegration fünf Jahre vor dem Übertritt in die Invaliditätspension zum Stichtag 2010. Dazu wurden Daten (19.779 Zugänge in I-Pensionen) der Pensionsversicherung Jahresstatistik (PJ) mit denen der Arbeitsmarktdatenbank (AMDB) verschnitten. In der Untersuchung wurde eine getrennte Analyse nach befristeter und unbefristeter I-Pension getätigt. Personen mit einer befristeten I-Pension sind im Vergleich zu Personen mit unbefristeter I-Pension nicht nur jünger, sondern weisen höhere Zeitanteile von Arbeitslosigkeit auf und wechseln häufiger die Branchen. Generell weisen Personen mit befristeter I-Pension in den fünf Beobachtungsjahren vor Antritt der befristeten I-Pension eine geringere Arbeitsmarktnähe auf, als Personen mit unbefristeter I-Pension.

Die empirischen Befunde aus den beiden Untersuchungen wurden hier eingebracht, um die sehr geringen Arbeitsmarktchancen von Personen, die eine Invaliditätspension beantragen, unabhängig ob diese gewährt oder nicht gewährt wird, darzustellen. Interessant erscheint, dass die Erwerbsverläufe von Personen, die eine befristete I-Pension erhalten sich brüchiger gestalten, als bei Personen, die eine unbefristete I-Pension antreten. Bemerkenswert ist auch der Fakt, dass drei Viertel der Personen, deren I-Pensionsantrag abgelehnt wurde innerhalb von fünf Jahren dennoch eine Pension zuerkannt bekommen.

Dabei gestaltet sich der Zeitraum bis zur Pensionierung meist durch Brüche in den Erwerbsverläufen, die sich durch Branchenwechsel und Arbeitslosenzeiten kennzeichnen. Insofern lässt sich festhalten, dass eine längerdauernde Arbeitsmarktintegration für die Mehrheit der Personen, die einen Antrag auf I-Pension (insbesondere befristete) stellen, unter den derzeitig gegebenen Rahmenbedingungen sehr unrealistisch ist.

In einer Ö1 Sendung am 10.08.2014 zur Reform der I-Pension gehen der (ehemalige) Finanzstaatssekretär Jochen Danniger (ÖVP) sowie der Obmann des Vereins „Chronisch Kranke“, Jürgen Holzinger, davon aus, dass die Reform der I-Pension zwar zur einer Reduktion des faktischen Pensionsantrittsalters führen kann, allerding handelt es sich dabei um eine Verschiebung von der Pensionsstatistik zur Arbeitslosenstatistik. Am Problem (und an den Kosten) scheint sich dabei wenig zu ändern. Inwieweit die prognostizierten Wirkungen der Reform (Senkung des Pensionsantrittsalters durch Förderung der Arbeitsmarktintegration) eintreten werden, scheint letztendlich auch damit zusammenhängen, inwiefern Unternehmen bereit sind ältere und gesundheitlich eingeschränkte Personen anzustellen.

4.4 Folgen für arbeitsmarktpolitische Player

Durch die Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen, wie die oben beschriebene Einführung der BMS und die Reform der Invaliditätspension, wird eine Erhöhung des Arbeitskräftepotentials auf dem Arbeitsmarkt geschaffen. Gleichzeitig betreffen diese beiden[2] Reformen Personengruppen, die äußerst eingeschränkte Chancen auf eine längerfristige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt haben, was zu einer (dauerhaften) Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt für bestimmte Personengruppen führt. Strukturelle Entwicklungen wie z.B. die Verschiebung vom Produktions- in den Dienstleistungssektor oder die sinkende Nachfrage an niedrig qualifizierten Tätigkeiten fördern diesen sogenannten „Sortierungseffekt“ noch zusätzlich. Diese Entwicklungen führen zu einer Zunahme bzw. zu einer Veränderung der Zielgruppe der aktiven Arbeitsmarktpolitik und stellt die arbeitsmarktpolitischen Player (BMASK, AMS, Anbieterorganisationen, PVA, etc.) vor eine Reihe an Herausforderungen.

Schaffung neuer Angebote

Das AMS steht nun vor der großen Herausforderung, Personen zu betreuen, für die es ursprünglich nicht ausgerichtet ist und daher auch nicht über die notwendigen Ressourcen (z.B. Knowhow im Umgang mit gesundheitlichen Beeinträchtigten, Zeit für intensive Beratung- und Betreuung) verfügt. Daher wurden speziell sowohl für die Zielgruppe der ehemaligen BezieherInnen von befristeter Invaliditätspension bzw. AntragstellerInnen als auch für die durch die Einführung der BMS entstehende „neue Zielgruppe“ der arbeitsfähigen BMS-BezierherInnen vom AMS Angebote im Bereich der Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE) und des zweiten Arbeitsmarkts (SÖB & GBP) neu ausgerichtet und adaptiert (vgl. Sauer 2014; Bergmann et al. 2012: S. 12).

---

[2] Eine erste Evaluierung der Einführung der BMS L&R Sozialforschung 2012, zeigt, dass BMS-BezieherInnen in fünf Beobachtungsjahren vor der BMS-Einführung ein mittleres Beschäftigungsvolumen von lediglich rund der Hälfte der Vergleichsgruppe der Langzeitarbeitslosen (18% v. 34% Volumen) aufweisen (Bergmann et al. 2012: S. 9).

Beratungs- und Betreuungseinrichtungen sollen das AMS in der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit unterstützen und verfolgen das Ziel, Vermittlungshemmnisse oder Beschäftigungsprobleme bestimmter Personengruppen abzubauen (BMASK 2013: S. 270). In Oberösterreich wurden beispielsweise spezielle BBE mit dem Schwerpunkt der gesundheitlichen Stabilisierung für Personen nach der Gesundheitsstraße eingerichtet. Aber auch im Bereich der Sozialökonomischen Betriebe wurden Adaptionen vorgenommen, wie beispielsweise die in Oberösterreich als Pilotprojekt gestarteten „Reha-SÖBs". Durch eine Verlängerung der Laufzeit von 2-3 Jahren und einer stärkeren Bearbeitung von Gesundheitsthemen, soll die Arbeitsmarktintegration von Personen, die bisher eine befristete I-/BU-Pension erhalten haben bzw. Personen, die eingeschränkt arbeitsfähig sind und deren Antrag auf I-/BU-Pension abgelehnt wurde, gefördert werden.

Betrachtet man den Zuwachs der geförderten Personen im 2. Halbjahr 2013, so zeigt sich das die zwei Bereiche der aktiven Arbeitsmarktpolitik „Beschäftigungsförderung" (+20,1%) und „Unterstützungsleistung" (+26,0%) deutlich ausgeweitet wurden, während der Zuwachs des größten Bereichs der aktiven Arbeitsmarktpolitik „Qualifizierungsförderung" mit einem Plus gegenüber dem Vorjahr von 8,7% deutlich geringer ausfällt. Der relativ hohe Anstieg bei Beschäftigungsförderungen wie z.B. SÖB/ GBP oder Eingliederungsbeihilfen und Unterstützungsleistungen (z.B. BBE) verdeutlicht den Bedarf an Maßnahmen für die Zielgruppe der sogenannten „Langzeitarbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen" und an alternativen Angeboten zum ersten Arbeitsmarkt (AK Wien 2013: S. 25).

Im Zuge des Reformprozesses der Invaliditätspension wurden auch neue Projekte und Programme zum Erhalt der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit mit dem Schwerpunkt „Arbeit und Gesundheit" geschaffen. Dazu sind u.a. „Kompetenzzentrum Begutachtung" (PVA), fit2work[3] sowie Gesundheitsstraße[4] zu nennen. Für Personen, die im Zuge der IP-Neu Umschulungsgeld beziehen, wurden spezielle Angebote im Bereich der beruflichen Rehabilitation des Beruflichen Bildungs- und Rehabilitationszentrums (BBRZ) entwickelt.

Zusammenarbeit mehrerer Institutionen

Neben der Schaffung neuer bzw. der Weiterentwicklung bestehender Angebotsformen, haben die Reformprozesse eine Verlagerung der Zuständigkeiten (z.B. von PVA/ GKK zum AMS) zur Folge. Dies erfordert die Zusammenarbeit sozialstaatlicher Teilsysteme und mehrerer Institutionen (BMAKS, AMS; PVA, GKK, Trägerinstitutionen etc.).
Über die Jahre hinweg haben das AMS sowie andere öffentliche Institutionen sich

---

[3] Fit2work ist ein flächendeckendes Bratungsangebot (seit Jänner 2013) im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung. Das Angebot wird durch das Bundessozialamt koordiniert und erfolgt in Zusammenarbeit dem Arbeitsmarktservice, der PVA sowie der AUVA und den Krankenversicherungsträgern. Informationen dazu unter: fit2work.at

[4] Die Gesundheitsstraße ist Teil umfassender Reformbestrebungen, die auf eine Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters abzielen. Die Gesundheitsstraße ist eine Begutachtungsstelle in Kooperation von AMS und PVA, die organisatorisch bei der PV angesiedelt ist. Ziel ist im Rahmen der Abklärung der Arbeitsfähigkeit Mehrfachbegutachtungen zu vermeiden und damit zu einer Verkürzung des Verfahrens zu führen. Die Gutachten im Hinblick auf die medizinische Einschätzung in Bezug auf Vorliegen der Arbeitsfähigkeit, die im Rahmen der Gesundheitsstraße erstellt werden, sind sowohl für AMS als auch für die PV verpflichtend (Hausegger et al. 2012, 4ff).

zunehmend auf ihr „Kerngeschäft“ bzw. die Zielvorgaben konzentriert und ein auf Effizienz und Erfolgswirksamkeit ausgerichtetes Agieren entwickelt. Diese Spezialisierung erweist sich allerdings bei Schnittstellen und bei Problemen, die ein gemeinsames Vorgehen erfordern, als Hemmschuh.

Bei der Reha-Neu kann es zum Beispiel trotz der Reformen dennoch passieren, dass betroffene, gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitslose sich sozusagen im „Niemandsland“ zwischen Pensionsversicherung, AMS und Gebietskrankenkasse befinden, weil diese Institutionen zu unterschiedlichen Bewertungen hinsichtlich Arbeitsmarktchancen und Aussicht erfolgreicher Rehabilitation kommen. Der Wunsch des bzw. der Betroffenen, eine klare, akzeptable Perspektive bis zur Erreichung des Regelpensionsalters zu bekommen, ist für keine der involvierten Institutionen vorrangig bzw. erfolgsrelevant (Moser/ Lankmayer 2014: S. 80f).

Daher bedarf es einer intensiveren Vernetzung und Zusammenarbeit der Institutionen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie einer Abstimmung der internen Zielsysteme, sodass diese sich auf gemeinsame Ziele wie die nachhaltige Integration der Langzeitarbeitslosen fokussieren, anstatt interne Ziele und (kurzfristige) Vermittlungsquoten zu verfolgen.

Anbieterorganisationen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Die Anbieterorganisationen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungsförderung (SÖB/ GBP) oder BBE müssen den komplexen Problemlagen der Zielgruppe mit innovativen Ansätzen und Methoden entgegenkommen. Dabei unterliegen sie dem Druck der Kostenträger in Bezug auf Kosteneinsparungen einerseits und Vermittlungsquoten anderseits. Im Bereich der Sozialökonomischen Betriebe etwa, müssen Eigenerwirtschaftungsanteile von mind. 20% erzielt werden. Dies stellt die Anbieterorganisationen zunehmend vor eine große Herausforderung, da einerseits eine stärkere Ausrichtung auf die individuellen Bedarfe der TeilnehmerInnen (z.B. physische, psychische Stabilisierung, Lösung sozialer/ familiärer Probleme etc.) erforderlich ist und anderseits ökonomische Mindestanforderungen einzuhalten sind (Osterkorn et al. 2014). Dabei müssen sich die Trägereinrichtungen zunehmend vor den Kostenträgern (AMS/ PVA) rechtfertigen, dass ihre Dienstleistungsangebote trotz teilweise unzureichender Vermittlungsquoten ihre Berechtigung haben.

In aktuellen Evaluationen des IBE von Pilotprojekten (BBE), speziell für die Zielgruppe der langzeitarbeitslosen Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und multiplen Vermittlungshemmnissen, wird sichtbar, dass in den Projekten eine Vielzahl an (Teil-)Erfolgen (z.B. Stabilisierung, Perspektivenerweiterung, Motivationssteigerung) hinsichtlich einer (langsamen) Heranführung an den Arbeitsmarkt erzielt werden können. Allerdings ist eine unmittelbare Arbeitsmarktintegration nach BBE-Ende aufgrund der sehr eingeschränkten Arbeitsmarktchancen (z.T. hohes Alter, gesundheitliche Einschränkung, Langzeitarbeitslosigkeit) der TeilnehmerInnen eher die Ausnahme. Vielmehr wird in den Projekten die Basis für eine Weiterarbeit in Anschlussangeboten geschaffen. Die erzielten sogenannten „weichen“ Erfolgsfaktoren (Erhöhung gesellschaftlicher Teilhabe, Zugewinn an Selbstvertrauen, physische/ physische/ soziale Stabilisierung etc.) werden allerdings in einer Zielevaluation nicht berücksichtigt. Daher bedarf es für diese Angebotsformen einer neuen

Zieldefinition die sich von der alleinigen Ausrichtung auf Beschäftigungserfolge entfernt und auch weiche Erfolgskriterien berücksichtigt.

5 Schlussfolgerungen

Sozialstaatliche Reformprozesse wie die Reform der Invaliditätspension und der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung können eine Zunahme bzw. Veränderung der Zielgruppen für die aktive Arbeitsmarktpolitik bewirken. Auf die steigende Zahl von Personen, die unter derzeitigen Rahmenbedingungen kaum Aussichten auf eine (Re-) Integration am ersten Arbeitsmarkt haben, reagiert die aktive Arbeitsmarktpolitik mit dem Ausbau und der Erweiterung des arbeitsmarktpolitischen Angebots. Insbesondere für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen und Arbeitsmarktfernen sowie Personen ohne Berufsschutz werden die Angebote ausgeweitet. Wie die empirischen Befunde zu AntragstellerInnen der Invaliditätspension beispielswiese zeigen, handelt es sich in diesem Fall um Personengruppen, die mehrheitlich sehr geringe Chancen auf eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration haben. Ähnliches gilt für die Zielgruppe der arbeitsfähigen BMS-BezieherInnen. Dennoch werden sie in an die Teilnahme von aktivierenden Maßnahmen verpflichtet, die an den Abbau von individuellen Defiziten/ Vermittlungshemmnissen ansetzen, wodurch sich die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erhofft wird. Dies funktioniert zurzeit jedoch nur begrenzt: Die bundesweite Beschäftigungsquote ehemaliger SÖB-TeilnehmerInnen verläuft sich 2011 auf 23%, die der ehemaligen BBE-TeilnehmerInnen auf 32% (BMASK 2013: S. 61 u. S. 276).

Damit den von den Reformen (I-Pension, BMS) betroffenen Personen eine langfristige Perspektive ermöglicht wird, wird die Schaffung von arbeitsmarktpolitischen Angeboten alleine nicht ausreichen, ohne dass die Änderungen von Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt, insbesondere strukturell, als politische Handlungsaufgabe verstanden wird.

Aktive Arbeitsmarktpolitik kann vor allem die Arbeitsmarktchancen auf individueller Ebene verbessern. In beschränktem Ausmaß kann sie auch zusätzliche Arbeitsplätze in Nischen, wo der Markt versagt und keine privaten Unternehmen tätig werden, schaffen. Für eine Verringerung der Arbeitslosigkeit insgesamt und für günstigere Rahmenbedingungen für Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik muss die Arbeitskräftenachfrage angekurbelt werden bzw. ergänzend und parallel dazu muss das auf dem Arbeitsmarkt verfügbare Arbeitsvolumen neu verteilt werden (etwa durch Arbeitszeitverkürzung, Überstundenreduktion, Phasen der Weiterbildung usw.). Dazu ist aber eine Abkehr von einem workfare-geprägten Bild erforderlich, das Arbeitslosigkeit hauptsächlich mit individuellen Defiziten und persönlichem Versagen erklärt (Moser/ Lankmayer 2014: S. 82f).

Neben Strategien und Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und Schaffung von Arbeitsplätzen, braucht es aber v.a. Ansätze, damit Unternehmen vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personengruppen, wie z.B. ältere Personen, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, ebenso beschäftigten. Dies erfordert einerseits Anreizsysteme und anderseits Strategien und Ansätze, um die Unternehmen dabei zu unterstützen, Personen einzustellen, die nicht vom ersten Arbeitstag an voll einsatzfähig sind. Das im Regierungsprogramm verankerte Bonus-Malus-System für ältere Personen geht in die richtige Richtung, allerdings ist dieses noch nicht umgesetzt. Kritiker (u.a. Arbeiterkammer Linz 2014; der Standard 4.12.2013) des Bonus-Malus-Systems befürchten, dass v.a. ein Bonus für die Unternehmen angeboten wird und dass der Malus zu kurz kommen wird.

Der nachhaltige Erfolg der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Angebote – im Sinne einer (Re-) Integration in den 1. AM – für arbeitsmarktferne Zielgruppen ist v.a. von der bestehenden Versorgungslandschaft (z.B. Therapieplätze) und weiterführenden Anschlussmöglichkeiten nach Maßnahmenende abhängig. Gelingt kein nahtloser Übergang bzw. sind die Personen mit längeren Wartezeiten konfrontiert, kann dies dazu führen, dass ein erfolgter Stabilisierungsprozess wieder zunichte gemacht wird und die Personen noch mehr in den sozialen Rückzug gehen und unter Umständen in Zukunft überhaupt nicht mehr zu einer Teilnahme an einem derartigen Angebot bewegt werden können. Um die Zielgruppe langfristig in den Arbeitsmarkt einzugliedern, bedarf es daher Angebote, die eine zielgerichtete schrittweise Heranführung an den Arbeitsmarkt, im Sinne von Interventionsketten, vorsehen. Dies erfordert eine stärkere Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen.

Somit empfiehlt es sich, bei der Zuweisung von Personen zu einem arbeitsmarkt-politischen Angebot, die Prozesskette von Beginn an mit zu denken. Dies erfordert eine Abstimmung der internen Zielsysteme der im Fall involvierten Institutionen. Dabei sollte eine langfristige, gesamtheitliche (volkswirtschaftliche) Erfolgsbetrachtung der Angebote unter Berücksichtigung weicher Erfolgskriterien einer kurzfristigen Zielorientierung auf Vermittlungsquoten der einzelnen Institutionen vorgezogen werden.

Letztendlich müssen bei sozialstaatlichen Reformen und der Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Bedarfe der betroffenen Personen eine Berücksichtigung finden. Im Sinne einer emanzipatorischen Sozialpolitik muss von der Defizitorientierung und der Zuschreibung der Individualschuld weggegangen werden. Arbeitslosigkeit muss wieder als Resultat gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen gesehen werden. Anstatt die Personen zur Teilnahme an aktivierenden Maßnahmen zu verpflichten, muss sich damit auseinandergesetzt werden, wie die Systeme Arbeitsmarkt, Sozialpolitik und Wirtschaft gestaltet gehören, um die Arbeitslosenrate zu senken und die betroffenen Personen langfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren und ihnen dabei eine sinnstiftende Tätigkeit und Existenzsicherung zu ermöglichen.

6 Literatur

Arbeiterkammer Linz (2014): So wird das Bonus-Malus-System zum erfolgreichen Steuerungsinstrument. Pressekonferenz mit Johann Kalliauer und Johannes Pointner, 04.02.2014. Abrufbar unter: http://media.arbeiterkammer.at/ooe/presseunterlagen/2014/PKU__BonusMalusSystem_04.02.2014.pdf [08.09.2014]

Arbeiterkammer Wien (2013): Arbeitsmarkt im Fokus. Arbeitsmarktanalyse des 2. Halbjahres 2013. AK Wien. Abrufbar unter: http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Arbeitsmarkt_im_Fokus_2_2013.pdf [08.09.2014]

Atzmüller, R. (2009a): Aktivierung und Vollbeschäftigung. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. In: Hermann, C.; Atzmüller, R (Hrsg.): Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem. Berlin: edition sigma.

Atzmüller, R. (2009b): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik. In Kurswechsel, Heft 4/2009, S. 24-34.

Atzmüller, R. (2014): Aktivierung der Arbeit im Workfare-Staat. Arbeitsmarktpolitik und Ausbildung nach dem Fordismus. Verlag Westfälisches Dampfboot. Münster.

Bergmann, N.; Riesenfelder, A.; Sorger, C. (2012): Auswirkung der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeitstungsbezieherInnen ins Erwerbsleben. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Wien: L&R Sozialforschung. Abrufbar unter: http://www.lrsocialresearch.at/files/EB_Evaluierung_BMS_(23).pdf [02.07.2014]

Biffel, G. (1994): Evaluierung von Instrumenten der experimentellen Arbeitsmarktpolitik. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Wien. Abrufbar unter: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/1994_gudrun_biffl_experimentelleAMP_evaluation.pdf [21.07.2014]

BMASK (2012): Reform der Invaliditätspension anlässlich der Regierungsklausur am 9.11.2012. Abrufbar unter: http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/4/3/CH2311/CMS1353309942605/ip_neu_22.11.2013aus_pdf.pdf [05.07.2014]

BMASK (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2013. Abrufbar unter: http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/doku_aamp_1994-2013_webversion.pdf [05.07.2014]

BMASK (undatiert): I-Pensionspaket, Fallbeispiele. Abrufbar unter: https://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/5/0/0/CH2081/CMS1343980223792/fallbeispiele_reform_invaliditaetspension.pdf [21.08,2014]

Der standard vom 04.12.2013: Pensionen: Bonus-Malus-System fällt milde aus. Abrufbar unter: http://derstandard.at/1385169872647/Pensionen-Bonus-Malus-System-faellt-milde-aus [08.09.2014]

Eugster S.; Pineiro, E.; Wallimann, I. (1997): Entmündigung und Emanzipation durch die Soziale Arbeit. Verlag Paul Haupt. Bern, Stuttgart, Wien.

Fuchs, M. (2013): Die weitere Erwerbsbiograhpie von Arbeitern und Angestellten, deren Antrag auf Invaliditätspension abgelehnt wurde. In: Soziale Sicherheit 5/2013 S. 256-265. Abrufbar unter: https://www.sozialversicherung.at/portal27/portal/hvbportal/content/contentWindow?&contentid=10008.564190&action=b&cacheability=PAGE [22.08.2014]

Hausegger, T. (2012): Arbeitsmarktbezogene Diagnostik und Wirkungsorientierung. Böhlau Verlag, Wien, Köln, Weimar.

Heil, E.; Oberhauser, S.; Walch, D. (2013): Erstzugänge in Eigenpension 2010. Arbeitsmarkt- und Branchenintegration von Invalidiätspensionszugängerinnen. IHS-Studie im Auftrag des BMASK.

Lankmayer, T.; Osterkorn, M. (2014): Evaluierung der Bildungsangebote von pro mente und BBRZ für Personen nach der Gesundheitsstraße in OÖ. IBE-Studie im Auftrag des AMS Oberösterreich. Unveröffentlicht.

Moser R.; Lankmayer, T. (2014): Der Sozialstaat im Wandel – veranschaulicht am Beispiel der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift (WISO), 3/2014

Ö1 (2014): Integriert oder pensioniert: Über die Jobchancen Älterer und chronisch Kranker. Sendung „Journal-Panorama“ vom 10. Juli 2014. Abrufbar unter: http://oe1.orf.at/programm/377674 [03.09.2014]

Osterkorn, M.; Lankmayer, T.; Schmatz T. (2014): SÖB und GBP im Wandel! IBE-Studie im Auftrag des FAB und der AK Oberösterreich. Unveröffentlicht.

Osterkorn, M.; Reder, M.; Lankmayer, T. (2014): Begleitende Evaluierung der BBE-Projekte des AMS NÖ. Im Auftrag des AMS Niederösterreich. Unveröffentlicht.

Salzburger Nachrichten vom 26.06.2014: Rehabilitation vor Pension. Abrufbar unter: http://www.salzburg.com/nachrichten/rubriken/bestestellen/karriere-nachrichten/sn/artikel/rehabilitation-vor-pension-111319/ [05.07.2014]

Sauer, R. (2014). IP Neu – Berufliche Rehabilitation. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für gesundheitlich beeinträchtigte Menschen. Foliensatz des BMASK vom März 2014. Abrufbar unter: http://www.verein-help.at/Dokumente/Ip-Pension%20neu%20Referat%20Sauer%20Ministerium.pdf [05.07.2014]

Stelzer-Orthofer, C.; Brunner-Kranzmayr, E. (2013). Ein erster Einblick: Bedarfsorientierte Mindestsicherung und Aktivierung in Oberösterreich. Abschlussbericht der Lehrveranstaltung Arbeit und Beschäftigung im Wintersemester 2012/ 2013 der Johannes Kepler Universität Linz. Linz. abrufbar unter: http://www.jku.at/gespol/content/e83042/e207162/RZ13013_endbericht_ansicht_ger.pdf, [02.07.2014]