Institut für Berufs- und
Erwachsenenbildungsforschung
an der Universität Linz

ZWEITER ARBEITSMARKT: AUFGABE, NUTZEN, HERAUSFORDERUNGEN

Einreichung für den Track Nr. 9 „Kritik der Arbeit“

Mag.[a] Manuela Hiesmair
Mag. Thomas Lankmayer
Mag. Karl Niederberger

September 2015, Linz

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITENDE BEMERKUNG 6

1 DER „ZWEITE ARBEITSMARKT“ 7

1.1 Erster, zweiter und dritter Arbeitsmarkt 7
1.2 Beschäftigungsformen am zweitenArbeitsmarkt 8
1.3 Sozialökonomische Betriebe (SÖB) 8

2 WIRKUNGEN UND NUTZEN EINES ZWEITEN ARBEITSMARKTES 10

2.1 Transit in den 1. Arbeitsmarkt 10
2.2 Gesamtgesellschachftlicher Nutzen 11

3 ENTWICKLUNGEN UND ZUKÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN 13

3.1 Zukünftige Herausforderungen und Spannungsfelder 14
3.1.1 Quoten-Druck vs. Deckung der Bedarfslagen 14
3.1.2 Aktivierung vs. Perspektivenschaffung durch qualitative Angebote 16
3.1.3 Dauerhafte Beschäftigungsformen vs. Mindestsicherung ohne Entwicklungsperspektive 18

4 SCHLUSSFOLGERUNG UND AUSBLICK 20

5 LITERATURVERZEICHNIS 22

6 AUTORINNEN 25

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abkürzung	Erläuterung
AK	Arbeiterkammer
AMS	Arbeitsmarktservice
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMS	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
EB	Eingliederungsbeihilfe
GBP	Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte
IBE	Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Universität Linz
IP	Invaliditätspension
SÖB	Sozialökonomischer Betrieb
SÖBÜ	Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung
SROI	Social Return on Investment
TMA	TransitmitarbeiterInnen

EINLEITENDE BEMERKUNG

Vor dem Hintergrund der historisch hohen Arbeitslosenzahlen und aktuellen Prognosen, die von einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit (Baumgartner et al. 2015) ausgehen, wird sich dieser Beitrag zu Momentum 2015, Track#9 „Kritik der Arbeit“ einem speziellen Bereich des Arbeitsmarktes – dem sogenannten zweiten Arbeitsmarkt – widmen. Dabei wird die Beschäftigungsform „Sozialökomischer Betrieb“ (SÖB) in den Mittelpunkt gestellt.

Hierzu sollen insbesondere zukünftige Herausforderungen behandelt werden, was gleichzeitig auch dazu führt, dass die AutorInnen viele relevante Diskussionen zum zweiten Arbeitsmarkt im Paper maximal anschneiden können bzw. auf weitere Literatur verwiesen wird (z.B. Ursachen steigender Arbeitslosenzahlen, Kritik an SÖB). Aus diesen einleitenden Bemerkungen soll bereits hervorgehen, dass die AutorInnen – auch im Sinne der Vorgaben des Seitenumfangs des Beitrags sowie der Vortragszeit beim Kongress Momentum – darum bemüht sind, die behandelten Aspekte zu fokussieren und die zum 2. Arbeitsmarkt existierende Literatur bzw. Studienlage auf Basis der vom IBE durchgeführten Studien zu erweitern.

Im ersten Kapitel werden grundlegende Begriffe wie erster, zweiter und dritter Arbeitsmarkt erläutert, sowie der zweite Arbeitsmarkt mit der etablierten Beschäftigungsform „Sozialökonomischer Betrieb“ noch einmal spezieller betrachtet. Zentrale Forschungsbefunde zur Beschäftigungswirkung, zu gesamtgesellschaftlichen und individuellen Nutzen sind im zweiten Kapitel dargestellt. Das dritte Kapitel zeigt anhand von drei ausgewählten Spannungsfeldern zentrale zukünftige Herausforderungen für SÖB auf. Das vierte Kapitel resümiert in einem Fazit die wesentlichen Erkenntnisse des Papers.

Als wesentliche Erkenntnisgrundlage für diesen Beitrag werden aktuelle vom IBE durchgeführte Studien zu Beschäftigungsprojekten am 2. Arbeitsmarkt herangezogen. Die Studie „SÖB und GBP im Wandel!“ setzt sich u.a. mit der Frage auseinander, welche Rolle und Funktion der zweite Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund einer veränderten Zielgruppe zukünftig einnehmen kann bzw. soll. Zusätzlich wird eine IBE-Studie zur Messung der gesamtgesellschaftlichen Wirkung von SÖB und GBP („Social Return on Investment (SROI) am Beispiel der Basar GmbH“) berücksichtigt. Ferner wird auf Studien anderer Forschungsinstitute Bezug genommen.

1 DER „ZWEITE ARBEITSMARKT“

Nachfolgend werden die Begriffe erster, zweiter und dritter Arbeitsmarkt in ihren Grundzügen beschreiben. Danach wird noch einmal spezifischer auf den zweiten Arbeitsmarkt eingegangen und hier die Beschäftigungsform „Sozialökonomischer Betrieb“, die im Fokus des Beitrags stehen wird, erläutert. Generell zielt das Kapitel darauf ab, ein grundlegendes Verständnis zu den dargestellten Themen bei allen LeserInnen herzustellen, das in den nachfolgenden Kapiteln noch einmal vertieft wird.

1.1 ERSTER, ZWEITER UND DRITTER ARBEITSMARKT

Als so genannter „zweiter Arbeitsmarkt“ wird jener Bereich des Arbeitsmarktes verstanden, der über staatliche Subvention ausschließlich zur Beschäftigung von Arbeitslosen geschaffen wird und nicht primär auf die Erstellung von Produkten oder Dienstleistungen abzielt. Es gibt keine allgemein gültige Definition zum zweiten Arbeitsmarkt sowie eine genaue Abgrenzung zum dritten Arbeitsmarkt. Anders als der dritte Arbeitsmarkt, verfolgt der zweite jedoch das Ziel der Transitfunktion in den ersten (Dimmel undatiert, 20).

Der „dritte Arbeitsmarkt“ wird aktuell häufig auch als Ersatzarbeitsmarkt bezeichnet (Niederberger et al. 2009) und wird meist mit „Fähigkeitsorientierten Aktivitäten“ (Bezeichnung im oberösterreichischen Chancengleichheitsgesetz) bzw. Tagesstruktur (früher „Beschäftigungstherapie“) verbunden, die über ein „therapeutisches Taschengeld“ entlohnt werden. Darunter werden Arbeitsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung verstanden, die aktuell oder dauerhaft nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können (Fonds Soziales Wien 2011).

Anbieterorganisationen sozialer Dienstleistungen und soziale Initiativen verwenden häufig auch den Begriff des „erweiterten Arbeitsmarkt“ bzw. „integrativen Arbeitsmarkt“, um die Hierarchisierung der Begriffe erster, zweiter, dritter Arbeitsmarkt und eine damit verbundene mögliche Stigmatisierung zu vermeiden (z.B. Volkshilfe Österreich 2012, 17). Die genannten Begriffe wie „erweiterter Arbeitsmarkt“ sind allerdings nicht deskriptiv im Sinne einer neuen Begrifflichkeit für die Beschreibung des gegenwärtigen Arbeitsmarktes zu verstehen: Sie beinhaltet immer auch den Wunsch nach einem neuen Verständnis eines Arbeitsmarktes, in dem alle Beschäftigungsformen gewissen Kriterien folgend zur Verfügung gestellt werden – siehe hierfür z.B. Dimmel (undatiert, 22ff.). Im vorliegenden Papier dient die Kategorie „zweiter Arbeitsmarkt“ einer definitorischen Abgrenzung sowohl vom 1. Arbeitsmarkt als auch vom Ersatzarbeitsmarkt und wurde aus diesem Grund – im Bewusstsein einer innewohnenden Hierarchisierung, die aus inklusionstheoretischer Perspektive kritisch zu sehen ist – auch verwendet.

1.2 BESCHÄFTIGUNGSFORMEN AM ZWEITENARBEITS-MARKT

Wie bei Osterkorn et. al (2014, 18) dargestellt, bestehen unterschiedliche Beschäftigungsformen am zweiten Arbeitsmarkt. Dabei können als Hauptformen Sozialökonomische Betriebe (SÖB)[1], die Gemeinnütze Arbeitsüberlassung (SÖBÜ) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) genannt werden[2]. Im Beitrag selbst wird der Fokus auf SÖB gelegt. Nichtsdestotrotz sollen die beiden anderen Hauptformen der Vollständigkeit halber kurz definiert werden:

- Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte stellen Produkte her, an denen ein öffentliches oder gemeinnütziges Interesse besteht und agieren deshalb nicht – wie SÖB – am freien Markt und müssen keine Eigenerwirtschaftungsquote erzielen (Osterkorn et. al 2014, 15).
- Die gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung SÖBÜ ermöglicht es AnbieterInnen des 2. Arbeitsmarktes an sonst arbeitslose Menschen für max. 9 bis 12 Monate an ein Unternehmen mit dem Ziel der Übernahme in ein reguläres Dienstverhältnis zu verleihen.

Generell zeigen Zahlen des BMASK (2013, 50 und 59), dass es österreichweit zu einer deutlichen Zunahme der SÖBÜ (2005: 204 Förderfälle; 2012: 20.917 Förderfälle) kam und diese heute – gemessen an der Zahl der Förderfälle – die wichtigste Hauptform der Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt darstellt. Ebenso zeigt sich, dass 2012 österreichweit fast 2/3 der Förderfälle von SÖB, SÖBÜ und GBP das Bundesland Wien betreffen (ca. 21.000 von 32.400), gefolgt von Niederösterreich (9,3%), sowie der Steiermark und Oberösterreich (je rund 7,5%). Insgesamt wurden im Jahr 2012 österreichweit 32.393 Personen in einem SÖB (26.871 Förderfälle) oder GBP (5.522 Förderfälle) beschäftigt.

1.3 SOZIALÖKONOMISCHE BETRIEBE (SÖB)

Im Rahmen der so genannten „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ wurden Anfang der 1980er Jahre unter Sozialminister Dallinger im Rahmen des Programms „Aktion 8000“ u.a. sozialökonomische Betriebe (SÖB) geschaffen (Biffl 1994, 1). SÖB bieten für langzeitarbeitslose Personen mit Vermittlungseinschränkungen eine zeitlich befristete Beschäftigungsmöglichkeit, um so die Chancen auf eine Re-Integration in den 1. Arbeitsmarkt zu erhöhen.

---

[1] Teilweise auch als „Sozialökonomische Beschäftigungsprojekte“ bezeichnet (BMASK 2014, 19).

[2] Neben den Hauptformen SÖB, SÖBÜ und GBP sind als Beschäftigungsformen des 2. Arbeitsmarktes noch Sonderformen (Reha-SÖB, Pensions-SÖB) sowie Instrumente zur Beschäftigungsförderung (Kombilohn, Eingliederungsbeihilfe, Aktivierungsbeihilfe) zu nennen. Diese finden sich bei Osterkorn et. al (2014, 18) überblicksmäßig dargestellt und werden aufgrund der Notwendigkeit, sich im vorliegenden Paper zu fokussieren, nur der Vollständigkeit halber genannt.

Waren am Anfang diese Angebote noch z.B. für soziale Randgruppen oder Personen ohne Berufsausbildung gedacht, sind neue Risikogruppen am Arbeitsmarkt als Zielgruppen definiert:

„Durch die befristeten Arbeitsplätze soll eine nachhaltige (Re-)Integration von schwer vermittelbaren Personen wie Langzeitbeschäftigungslose, Ältere, Personen mit Behinderung, Personen mit sozialer Fehlanpassung oder arbeitsmarktferne Personen mit zusätzlichen Vermittlungshemmnissen, in den Arbeitsmarkt gefördert werden." (BMASK 2014, 20)

Als Vermittlungshemmnisse führt das BMASK (2014, 20) beispielhaft längere Phasen ohne Beschäftigung, Verlust sozialer Kompetenz aufgrund lang andauernder Arbeitslosigkeit, mangelnde Qualifikation, Wohnungslosigkeit, Haft, Schulden sowie „Drogen" an.

Eine Bundesrichtlinie des AMS regelt die Beschäftigung im Rahmen von SÖB. Grundlegend bleibt festzuhalten, dass es sich um eine befristete Beschäftigung von an sonst arbeitslosen Personen handelt, die mit sozialpädagogischen Angeboten unterstützt werden (z.B. Kompetenzfeststellung, Gesundheitsförderung, Bewerbungstraining, Berufsorientierung), wobei die Arbeitsleistung im Vordergrund zu stehen hat. Dabei entsteht ein vollversicherungspflichtiges Dienstverhältnis und die arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen müssen eingehalten werden (z.B. Arbeitszeiten, kollektivvertragliche Entlohnung) (AMS Österreich 2014). Die Beschäftigungsdauer in einem SÖB kann bis zu einem Jahr[3] betragen, in bestimmten Fällen ist eine längere Verweildauer möglich, wobei bis auf eine Ausnahme der Transit in den 1. Arbeitsmarkt erhalten bleiben soll: Arbeitslose, die maximal 3,5 Jahre bis zum Antritt der Alterspension haben, können in diesem Zeitraum im SÖB bleiben.[4] (BMASK 2014, 20).

Im Gegensatz zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kombinieren SÖB durch einen Eigenerwirtschaftungsanteil von mindestens 20% ökonomische mit arbeitsmarktpolitischen (in Form von Qualifizierung und Vermittlung) Erfolgskriterien. In den Tätigkeitsfeldern Holzverarbeitung, Innen- und Außenrenovierung, Gastgewerbe, Altwarenhandel, Textil, Metall, haushaltsbezogene Dienstleistungen und Keramik sowie gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung (SÖBÜ) bieten sie in einer möglichst betriebsnahen Arbeitssituation Produkte und Dienstleistungen an, die am Markt bestehen müssen (BMASK 2013, 52).

---

[3] Tatsächlich sind die Personen im Schnitt nur unter einem halben Jahr in einem SÖB/ GBP beschäftigt: Im Durchschnitt sind die TransitmitarbeiterInnen 152 Tage (Werte 2011) im FAB OÖ beschäftigt. Die durchschnittliche Verweildauer im FAB OÖ liegt deutlich über dem Bundesschnitt von 116 Tagen (Werte 2012), welcher primär auf die kurze Verweildauer in Wien zurückzuführen ist (Eppel et al. 13f).

[4] In Oberösterreich bietet der FAB im Rahmen von „Chance P" z.B. als Gaszähler-AbleserInnen beschäftigungslosen Personen bis zu 3 Jahren vor Antritt der Alterspensionen einen Platz in einem SÖB an. Nähere Informationen inkl. Ergebnisse einer Befragung von in „Chance P" Beschäftigten finden sich auf: http://www.fab.at/static_files_fab_relaunch/media/dokumente/Bericht_Dez_2013_chanceP.pdf

2 WIRKUNGEN UND NUTZEN EINES ZWEITEN ARBEITSMARKTES

In diesem Kapitel werden zentrale Forschungsbefunde zu Wirkungen eines zweiten Arbeitsmarkts wiedergegeben. Zunächst wird auf Beschäftigungseffekte eingegangen, bevor anschließend der gesamtgesellschaftliche Nutzen thematisiert wird.

2.1 TRANSIT IN DEN 1. ARBEITSMARKT

Gemeinsame Merkmale der Zielgruppe von SÖB sind die Arbeitsmarktferne, also eine länger dauernde Episode bzw. Episoden von Arbeitslosigkeit, sowie multiple vermittlungshemmende Faktoren. Abgesehen von diesen beiden Merkmalen erscheint diese Gruppe heterogen hinsichtlich ihrer soziostrukturellen Merkmale, wie Geschlecht, Alter, Wohnregion, Bildungsniveau und Art des Vermittlungshemmnisses (Eppel et al. 2014, 17ff; Osterkorn et al. 2014, 20ff). Entsprechend dieser Merkmalsheterogenität bilden sich die Chancen zur Integration am 1. Arbeitsmarkt ab.

In der IBE-Studie „SÖB und GBP im Wandel“ (Osterkorn et al. 2014) wurden TeilnehmerInnendaten des FAB Oberösterreich, einem zentralen Anbieter von SÖB in diesem Bundesland, im Beobachtungszeitraum 2005-2011 analysiert.

- Grundsätzlich zeigt sich, dass in den ersten 3 Monaten nach Ende des Transitarbeitsverhältnisses durchschnittlich 24% in regulärer, also nicht geförderter, Beschäftigung sind und diese Quote noch weiter ansteigt: So sind im zweiten Jahr nach Ende des Transitdienstverhältnisses – also nach einem längerem Beobachtungszeitraum als bei der „üblichen“ Stichtagsbetrachtung des AMS von 3 Monaten nach Maßnahmen-Ende – durchschnittlich 36% der ehemaligen FAB-Transitarbeitskräfte in einer regulären Beschäftigung (Osterkorn et al. 2014, 69).
- Mittels multivariater linearer Regressionsanalyse wurde gezeigt, dass höheres Alter, männliches Geschlecht, niedriges Bildungsniveau sowie psychische Beeinträchtigungen (vs. körperlicher Beeinträchtigungen) die stärksten negativen Einflussfaktoren auf die Integration in den 1. Arbeitsmarkt bzw. komplementär die stärksten positiven Determinanten für das Arbeitslosigkeitsrisiko darstellen. Vergleichsweise gut funktioniert die Transitfunktion bei folgenden drei Merkmalsausprägungen: Jüngere (unter 40), Frauen und Personen mit Berufsausbildung. (Osterkorn et al. 2014, 91ff)

Dass die Integration in den 1. Arbeitsmarkt für diese Zielgruppe nicht nur von deren soziostrukturellen Eingangsvoraussetzungen, sondern in zunehmendem Maße von der allgemeinen Arbeitsmarktlage abhängt, zeigt sich aktuell Monat für Monat: Die jüngsten Monatsberichte des AMS belegen, dass besonders bei Älteren (50+) und Menschen mit niedrigem Bildungsniveau die Arbeitslosenquoten am stärksten steigen. Vor allem seit 2012 verschärft sich die Situation am österreichischen Arbeitsmarkt zunehmend – damals lag die Jahresdurchschnitts-Arbeitslosenquote nach nationaler Definition bei 7,0%, 2013 stieg die Arbeitslosenquote auf 7,6%, 2014 auf 8,6% (Statistik Austria 2014, 219ff). Die vom AMS Österreich regelmäßig beauftragten Arbeitsmarktprognosen schätzen für das Jahr 2015 einen Jahresdurchschnittswert der Arbeitslosenquote von 9,1% und für das Jahr 2016 von 9,6% (Alteneder/ Frick 2015, 9).

Unter diesen Voraussetzungen wird es für SÖB immer schwieriger werden, die bisher erzielte Beschäftigungsquote von 24% (Gesamtdurchschnittswert Österreich 2012) (Pesendorfer 2012, 21) zum Stichtag 3 Monate nach Beendigung der SÖB-Teilnahme zu erzielen.

Die Messung von Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird zumeist auf Beschäftigungseffekte (ohne jedoch die Qualität und Art der Beschäftigung zu berücksichtigen) beschränkt. Doch der zweite Arbeitsmarkt erzielt über die Beschäftigungswirkung hinaus gesamtgesellschaftliche Wirkungen und Nutzen, wie das nachfolgende Kapitel zeigt.

2.2 GESAMTGESELLSCHACHFTLICHER NUTZEN

Das IBE führte eine SROI-Berechnung für den Sozialökonomischen Betrieb BASAR[5] der Volkshilfe OÖ (Lankmayer et al. 2015) durch, deren Erkenntnisse als Beispiel für den gesamtgesellschaftlichen Nutzen, den SÖB erzeugen, skizziert werden. Das Konzept des „Social Return on Investment“ bietet eine Möglichkeit, den gesamtgesellschaftlichen Nutzen sozialer Dienstleistungen darzustellen. Neben dem Aufzeigen der monetären Rückflüsse in Form einer ROI-Berechnung (Return on Investment) werden auch nicht-monetär messbare Nutzenaspekte berücksichtigt. Der gesamtgesellschaftliche Nutzen dieses SÖB wurde folgendermaßen ermittelt:

- Zunächst wurden mittels einer Fiskalanalyse die monetären Kosten des Basars (Fördersumme des AMS und Land OÖ, Opportunitätskosten der Verwaltung etc.) den Rückflüssen (Einsparungen der Transferleistungen, Sozialversicherungsbeiträge[6], Steuerleistungen) gegenübergestellt. Daraus wurde der Return on Investment (ROI) ermittelt. Auch unter restriktiven Modellannahmen (Mitnahme-, Verdrängungseffekte, temporäre Effektreduktion) ist ein vollständiger Rückfluss des von der öffentlichen Hand investierten Kapitals nach 10 Jahren wahrscheinlich. Auffällig erscheinen die hohen Rückflüsse schon während des Förderjahres: Im realistischen Szenario fließen 75% des investierten Kapitals bereits während des Förderjahres wieder an die öffentliche Hand zurück: Dies gelingt vor allem durch die Sozialversicherungsbeiträge der Transit- und Schlüsselarbeitskräfte sowie durch die Eigenerwirtschaftungsquote.[7]
- Zur Erhebung der nicht-monetär messbaren Nutzen wurden insgesamt vier Gruppendiskussionen mit TransitmitarbeiterInnen, Schlüsselkräften und Verantwortlichen des AMS sowie der Volkshilfe OÖ geführt, um ein multiperspektivisches Bild von 33 Personen zu generieren. In Summe konnten sieben Nutzenkategorien herausgearbeitet werden – als

[5] Die Basar GmbH ist ein seit 1991 von der Volkshilfe Oberösterreich betriebener SÖB. Die wirtschaftliche Tätigkeit des Basars ist im Recyclingbereich und der Abfallwirtschaft angesiedelt.

[6] Hier zeigt sich, dass der Hautfinancier von SÖB, nämlich das AMS, von Rückflüssen aus SV-Beiträgen weniger profitieren als andere Sozialversicherungsträger: So gilt ab 1.1. 2015 bei Angestellten, dass 22,8% vom Bruttogehalt (ArbeitgeberInnenanteil: 12,55%, ArbeitnehmerInnenanteil: 10,25%) an die Pensionsversicherung abzuführen sind, wohingegen zwischen 3 und 6% vom Bruttogehalt (ArbeitgeberInnenanteil: 3%, ArbeitnehmerInnenanteil: gestaffelt) an die Arbeitslosenversicherung fließen.

[7] Die Fördermenge hängt vom Eigenerwirtschaftungsanteil ab. Je höher der Eigenerwirtschaftungsteil, umso geringer fällt die Förderung aus.

wichtigster nicht-monetär messbarer Nutzenfaktor wurde die Stabilisierung der Lebensverhältnisse der Transitarbeitskräfte genannt. In einem Bewertungsverfahren zeigte sich, dass dem SÖB „Basar“ ein hoher Wirkungsgrad in den sieben Nutzenkategorien zugeschrieben wurde. Dass zudem nicht-monetär messbare Nutzenfaktoren wie die „Stärkung der persönlichen Ressourcen“ und die „Verbesserung des Gesundheitszustandes“ auch die Integration in den 1. Arbeitsmarkt und somit den ökonomischen Erfolg arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen fördern, zeigte sich in einer IBE-Studie zur beruflichen Rehabilitation (Niederberger et al. 2014).

- Der SROI berücksichtigt nicht nur die oben genannten monetären, gesellschaftlichen und individuellen Nutzen, sondern auch das Ausmaß des „Unterstützungsbedarfes“ der Zielgruppe. Dies scheint insofern gerechtfertigt zu sein, da ein gesellschaftlicher Konsens darin besteht, dass auch bei anderen sozialen öffentlichen Dienstleistungen, wie beispielsweise Behinderten- oder Altenbetreuung, die rein fiskalische Gewinn-/ Verlustrechnung nicht als alleiniges Kriterium über deren Existenzberechtigung entscheidet, sondern die gesellschaftliche Verantwortung gegenüber dem Unterstützungsbedarf der Zielgruppe ebenfalls von hoher Relevanz ist. Offenbar stellt die Unterstützung benachteiligter Gesellschaftsgruppen durch die öffentliche Hand mittels sozialer Dienstleistungen einen gesellschaftlichen Mehrwert dar, auch wenn dieser Mehrwert kein monetärer ist. Allein die unbestrittene Existenz von Betreuungseinrichtungen für ausgrenzungsgefährdete Menschen beweist deren gesellschaftlichen Mehrwert – ein ressourcenorientierter Einsatz der Mittel und eine qualitätsvolle Erbringung der Dienstleistung vorausgesetzt.
- Betrachtet man alle erzeugten monetären und nicht-monetären Nutzen des SÖB „Basar“ gemeinsam, zeigt sich auch unter restriktiven Modellannahmen, dass die Rückflüsse an die von der öffentlichen Hand getätigten Investitionen bei weitem übersteigen: Der SÖB „Basar“ stellt damit eine lohnende Investition für die öffentliche Hand dar.

Übertragen auf den zweiten Arbeitsmarkt kann schlussgefolgert werden: Bei vielen Projekten des zweiten Arbeitsmarktes – nicht nur der exemplarisch dargestellte SÖB „Basar“ – fließt ein großer Teil der getätigten Investitionen an die öffentliche Hand, rein monetär gesehen, wieder zurück (Pesendorfer 2013). Jedoch wird der gesellschaftliche Mehrwert (z.B. positive Wirkung auf das soziale Umfeld, auf die Gesundheit, Sicherstellung des sozialen Friedens, Gewährleistung menschenwürdiger Lebensqualität), der durch die Unterstützung dieser benachteiligten Gruppe erzielt werden kann, die verhältnismäßig geringen fiskalischen Verluste (gering z.B. im Vergleich zur Behinderten- oder Altenbetreuung) übersteigen (Lankmayer et al. 2015, 58f).

Die in diesem Kapitel präsentierten Studien zeigen, dass Investitionen in SÖB meist lohnend sind, sowohl in volkswirtschaftlicher Hinsicht, als auch, was den individuellen Nutzen betrifft. Auch die von den TeilnehmerInnen zurückgespiegelte Zufriedenheit[8] mit ihrer Tätigkeit im SÖB zeigt, dass es Zielgruppen gibt, für die das Instrument SÖB „passt“. Nichtsdestotrotz erscheint es für die AutorInnen notwendig, sich mit einer Weiterentwick-

[8] Grundsätzlich wird das Instrument SÖB – zumindest in Oberösterreich – von den TeilnehmerInnen überwiegend positiv bewertet. Seit 1999 befragt das AMS OÖ halbjährlich die in Oberösterreich beschäftigten TransitmitarbeiterInnen: In der Befragung November 2013 bewerteten 64% der 994 befragten TMA die Beschäftigung auf einer 6-stufigen Skala als sehr gut und weitere 23% als gut und 7% als eher gut. Somit gaben nur 6% der befragten TMA eine ungünstige Bewertung ab (Pesendorfer 2014, 2).

lung des Zweiten Arbeitsmarktes – im Sinne von bereits aktuell angezeigten Veränderungsbedarfen und zukünftigen Herausforderungen – auseinanderzusetzen. Dies passiert im nachfolgenden Kapitel.

3 ENTWICKLUNGEN UND ZUKÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN

Wie in Kapitel 2.1 aufgezeigt, geben die aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt Anlass zur Schlussfolgerung, dass die bisher durchschnittlich erzielten Beschäftigungsquoten nach einer Transitbeschäftigung in Zukunft schwer erreichbar sein werden. Diesen Entwicklungen einhergehen Veränderungen im Bereich Arbeit und Beschäftigung (z.B. Verschiebung vom Produktions- zum Dienstleistungssektor, verringertes Angebot von niedrig qualifizierten Beschäftigungen) sowie Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen (z.B. Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS), Reformprozesse des Pensionssystems, Forderung eines inklusiven Arbeitsmarktes durch die Behindertenrechtskonvention). Wie bei Osterkorn et al. (2014, 216) aufgezeigt, darf aufgrund dieser strukturellen und gesetzlichen Veränderungen von einer Zunahme und Veränderung der Zielgruppe hinsichtlich Bedarfe (z.B. intensivere sozialpädagogische Unterstützung und Sozialarbeit, gesundheitlich entlastendes Arbeitsumfeld) für die aktive Arbeitsmarktpolitik allgemein und speziell für Sozialökonomische Betriebe ausgegangen werden.

Aktuell wird die Diskussion um einen weiteren Ausbau des zweiten Arbeitsmarktes vor allem in Zusammenhang mit der Förderung der (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt von Älteren sowie Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen geführt:

- Im Rahmen der „Beschäftigungsinitiative 50+“ des AMS wurden die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2015 auf bis zu 120 Millionen erhöht (für 2016 sind 150 Millionen geplant). Bemerkenswert ist, dass bei der Erhöhung des Budgets auf Mittel aus dem passiven Topf (Leistungen zur Absicherung des Lebensunterhalts während der Arbeitslosigkeit z.B. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) zurückgegriffen wurde und diese in die aktive Arbeitsmarktpolitik einfließen (BMF 2014). Die zusätzlich lukrierten Mittel fließen zu 60% in die Eingliederungsbeihilfe (EB) und zu 40% in den Ausbau an Plätzen am zweiten Arbeitsmarkt für ältere Personen (AK OÖ 2015, 11).
- Im Zusammenhang mit der Abschaffung der befristeten Invaliditätspension[9] für unter 50-Jährige mit 01.01.2014 (BMASK 2012, 1) wird dem zweiten Arbeitsmarkt v.a. bei der Förderung der (Re-)Integration von arbeitsfähigen Personen ohne Berufsschutz eine stärkere Bedeutung beigemessen (Sauer 2014). Aber auch im Zusammenhang der Aktivierung von BMS-BezieherInnen sollen Beschäftigungsprojekte – wenngleich in einer niederschwelligeren Form – eine stärkere Rolle einnehmen (Bergmann et al. 2014, 48ff).

[9] Die Reform der Invaliditätspension war bereits Gegenstand des letztjährigen Momentum-Beitrages eines Autors (Lankmayer T. (2014): Folgen sozialstaatlicher Reformprozesse am Beispiel der Reform der Invaliditätspension und der Einführung der BMS) und wird daher an dieser Stelle nicht näher ausgeführt.

- Für ältere Personen und/ oder Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen bestehen bereits spezielle Formen von Sozialökonomischen Betrieben, die eine längere Verweildauer erlauben (Pensions-SÖB und Reha-SÖB). Die aktuellen Entwicklungen und Diskussionen seitens der Kostenträger[10] lassen darauf schließen, dass in Zukunft verstärkt längere Verweildauern – zumindest für Zielgruppen mit einem hohen Arbeitslosenrisiko – angeboten werden.

3.1 ZUKÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN UND SPANNUNGSFELDER

Vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden Veränderung der Struktur der TransitmitarbeiterInnen und der Bedarfe der Zielgruppen ist aus Sicht der befragten ExpertInnen im Zuge der SÖB und GBP-Studie (Osterkorn et al. 2014) eine stärkere Ausdifferenzierung und Zielgruppenorientierung notwendig. Hinsichtlich einer zukünftigen Ausgestaltung ergeben sich eine Reihe an Spannungsfeldern und Herausforderungen, welche an anderer Stelle bereits ausführlicher erläutert wurden (siehe Osterkorn et al. 2014, 197ff; zusammengefasst in: Osterkorn/ Lankmayer 2015, 110ff). Im Rahmen dieses Beitrages werden zentrale Aspekte herausgegriffen sowie unter dem Gesichtspunkt aktueller Diskussionen neu zusammengefasst und erweitert.

Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass die größte Herausforderung bei einer Ausgestaltung und Ausdifferenzierung des zweiten Arbeitsmarktes die Finanzierung darstellt, da diese die Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten – vor allem in Zeiten von knappen Ressourcen – wesentlich determiniert. Die nachfolgend skizzierten Spannungsfelder und Herausforderungen können nur schwer isoliert betrachtet werden, da diese sich mehrheitlich wechselseitig beeinflussen. Nichtsdestotrotz werden zur Veranschaulichung drei in Wechselwirkung miteinander stehende Spannungsfelder vorgestellt.

3.1.1 QUOTEN-DRUCK VS. DECKUNG DER BEDARFSLAGEN

Das AMS schließt mit Trägerorganisationen eine Fördervereinbarung ab, in der genaue Zielvorgaben definiert werden. Bei Sozialökonomischen Betrieben ist vor allem die Anschlussarbeitsaufnahmequote zum Stichtag 3 Monate nach dem individuellen Ausscheiden sowie die Erzielung einer möglichst hohen, jedoch mindestens 20%igen, Eigenerwirtschaftungsquote relevant. Letzteres ist insofern für das AMS von hoher Bedeutung, da sich die Kosten des Sozialökonomischen Betriebes für die öffentliche Hand entsprechend der Höhe der erzielten Eigenerwirtschaftungsquote reduziert (Lankmayer et al. 2015, 38).

[10] Die Diskussionen um einen möglichen Ausbau des zweiten Arbeitsmarkts werden aktuell nicht öffentlich diskutiert. Hier wird auf Diskussionen seitens der Kostenträger (v.a. AMS und BMASK) fokussiert, welche die AutorInnen in Rahmen von Projektsteuerungsgruppen-Treffen sowie ExpertInnen-Interviews mit Kostenträger-Vertretungen im Rahmen der SÖB & GBP-Studie (Osterkorn et al. 2014) verfolgen konnten.

Wie bereits ausgeführt, wird es aufgrund der Veränderungen der Zielgruppe und unter Berücksichtigung der aktuellen Arbeitsmarktlage immer schwieriger, Beschäftigungserfolge nach Beendigung der Transitbeschäftigung zu erzielen. Ebenso stellt das Agieren unter ökonomischen Rahmenbedingungen und die Erreichung der Eigenerwirtschaftungsquote auf der einen und die Entsprechung der Bedarfe sowie die Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit von Personen mit hoher Ausgrenzungsgefährdung auf der anderen Seite die AnbieterInnen vor eine besonders großen Herausforderung (Osterkorn et al. 2014, 204).

Hinzu kommt, dass die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik – trotz steigender Arbeitslosenrate und somit Anstieg der AMS-KundInnen – nicht nachhaltig erhöht werden. Vielmehr berichtet die AK OÖ in einer Pressekonferenz vom 19.03.2015 über Kürzungen des AMS-Budgets von 2014 auf 2015 von 1,16 Mrd. Euro auf 1,14 Mrd. Euro. Einzig die Mittel für die bereits angeführte Beschäftigungsinitiative 50+ wurden erhöht, wobei hier auf Mittel aus dem passiven Topf zurückgegriffen wurde. Die AK OÖ weist jedoch darauf hin, dass das „Beschäftigungsprogramm 50+“ ab 2017 wieder wegfallen wird. Für Oberösterreich bedeutet das reduzierte AMS-Budget konkret die Reduktion von 137 Transitarbeitsplätzen im Jahr 2015 (AK OÖ 2015, 10f).

Die Reduktion von Transitarbeitsplätzen und der zunehmende Kostendruck erhöhen weiter den Druck, die in den Zielvereinbarungen des AMS vorgegebenen Eigenerwirtschaftungs- und Beschäftigungsquoten zu schaffen. Zur Erreichung dieser Vorgaben werden in der Konsequenz sogenannte „Creaming-Effekte“ erzeugt. Damit ist gemeint, dass durch eine stärkere Selektion seitens der AnbieterInnen jene Personen beschäftigt werden, mit denen sie mit höherer Wahrscheinlichkeit die geforderten Quoten erreichen können (die Selektionseffekte fangen auch bereits bei der AMS-Zuweisung an, da die AMS-BeraterInnen ebenso einen Druck zur Erreichung ihrer Zielvorgaben haben). Auf eine Zunahme von Creaming-Effeken in Zeiten von Budgetkürzungen und zunehmenden Druck auf Vermittlungsquoten weisen auch andere AutorInnen hin (u.a. Riesenfelder2005, 7ff; Hausegger 2012,45). Die Creaming-Effekte haben zur Konsequenz, dass Personen in Sozialökonomische Betriebe zugewiesen werden, für die das Instrument ursprünglich nicht ausgerichtet war (z.B. höher qualifizierte Personen). Gleichzeitig erhalten Personen, für die das Instrument eine – zumindest zeitliche – Perspektive bedeuten kann, hingegen nicht die Möglichkeit der Beschäftigung in einem SÖB. Vielmehr verlängert sich die Dauer der Arbeitslosigkeit und die ohnehin bereits geringen Chancen auf eine Integration in den 1. Arbeitsmarkt verschlechtern sich weiterhin.

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel ausgeführt, greift die Beschäftigungsquote als alleiniger Erfolgsindikator für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu kurz, da Sozialökonomische Betriebe eine Vielzahl an individuellen Nutzen, wie z.B. die Stärkung der personalen und sozialen Ressourcen oder eine Verbesserung des Gesundheitszustandes, erzeugen und bei einer gesamtgesellschaftlichen Betrachtung sogar viele SÖB rein monetär gesehen positiv bilanzieren.[11]

[11] Konzepte wie ein bereits im vorangegangenen Kapitel vorgestellten SROI oder Wirkungsmonitorings (Baumfeld et al. 2009, 327-334) leisten einen Beitrag dazu, qualitative Indikatoren in die Erfolgs-/ Wirkungsmessung zu inkludieren, wie beispielsweise Riesenfelder (2005, 6) dies auch für den Zweiten Arbeitsmarkt anregt.

3.1.2 AKTIVIERUNG VS. PERSPEKTIVENSCHAFFUNG DURCH QUALITATIVE ANGEBOTE

Die oben angeschnittene Reform der Invaliditätspension sowie die Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) gingen mit einer stärkeren Aktivierung der LeistungsbezieherInnen einher (Bergman et al. 2012, 16; Sauer 2014). Grundsätzlich charakterisiert sich die österreichische Arbeitsmarktpolitik seit der Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung und Schaffung des AMS im Jahr 1994 durch einen hohen Grad der Aktivierung von Arbeitslosen und SozialleistungsbezieherInnen (Lankmayer/Moser 2014, 31ff). Die Aktivierung von Arbeitslosen weckt immer öfter, angeheizt durch die immer wieder entfachte „Sozialschmarotzer"-Diskussion (aktuell z.B. durch Aussagen des Finanzministers Schelling zur Kürzung des Arbeitsloseneinkommens und zur Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen), das Interesse der öffentlichen Aufmerksamkeit.

Eine stärkere Aktivierung von bestimmten Personengruppen bedeutet, dass durch Androhung von Bezugssperren Personen mehr oder minder gezwungen werden an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen. Dies steht jedoch im Widerspruch mit der individuellen Bedarfslage und Nutzenstiftung (z.B. anspruchsvolle Tätigkeit analog der Qualifizierung, Höherqualifizierung, Bewältigung individueller Problemlagen wie Schulden oder prekäre Wohnsituation, Stärkung des Selbstvertrauens) der Betroffenen. Somit braucht es eine Diskussion hinsichtlich der Frage, welche Perspektive den TransitmitarbeiterInnen durch die Beschäftigung in einem Sozialökonomischen Betrieb geboten werden kann sowie welche Form ein qualitativ „hochwertiges" Angebot annehmen muss, um an individuelle Bedarfslagen anzusetzen und die (individuellen) Arbeitsmarktchancen nachhaltig erhöhen zu können (z.B. durch Qualifizierung). Dies erscheint vor allem bei der Entwicklung von Beschäftigungsformen mit längerer Verweildauer von höchster Relevanz.

Aus qualitativen Interviews im Rahmen der SÖB und GBP-Studie (Osterkorn et al 2014, 134f) wird ersichtlich, dass das arbeitsmarktpolitische Instrument SÖB in der aktuell bestehenden Form für einen Teil der TransitmitarbeiterInnen eine gute Beschäftigungsperspektive darstellt und als passend empfunden wird, während andere wiederum die Beschäftigung in einem SÖB negativ und als wenig zielführend erleben. Grundsätzlich zeigt sich eine hohe Heterogenität der TransitmitarbeiterInnen sowohl im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte und Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit (Konkurs des Arbeitgebers, gesundheitliche Einschränkungen, befristete Beschäftigungsverhältnisse, Wiedereinstieg nach Kinderbetreuung oder Haftentlassung etc.) als auch in Bezug auf die Bedarfe der TeilnehmerInnen. Während für einen Teil der Beschäftigungsaspekt (finanzielle/ soziale Absicherung) im Vordergrund steht, wünscht sich ein anderer Teil eine intensivere Beratung und Betreuung oder Unterstützung bei der Arbeitssuche (Osterkorn et al. 2014, 207).

Vor dem Hintergrund einer Veränderung der Zielgruppen mit anderen Bedürfnissen erweisen sich aus Sicht der befragten ExpertInnen die traditionellen Branchen und Tätigkeitsspektren der SÖB als nicht mehr adäquat wie z.B. im Falle schwerer körperlicher Arbeit für Personen mit Beeinträchtigung der physischen Gesundheit. Die befragten ExpertInnen sind sich einig, dass die angebotenen Tätigkeitsfelder künftig noch stärker auf die Bedürfnisse der jeweiligen Personen abgestimmt sein sollten. Insbesondere in Fällen längerfristiger Beschäftigungsformen z.B. für gesundheitlich beeinträchtigte Personen oder beim Übergang in die Pension, sei darauf zu achten, eine für die jeweilige Person sinnstiftende Tätigkeit anzubieten, die deren Interessen berücksichtigt. Dabei stellt sich als Herausforderung, dass am zweiten Arbeitsmarkt wirtschaftlich agiert werden muss, was

unter Umständen nicht einfach mit einem „Wunschkatalog“ an Tätigkeiten zu vereinbaren ist (Osterkorn/ Lankmayer 2015, 112). Konkrete Ideen für zukünftige Tätigkeitsfelder fehlen noch, als einzig konkretes Beispiel wurde im Rahmen der vom IBE durchgeführten ExpertInneninterviews der Bereich Green-Care[12] (z.B. Dienstleistungserbringung in landwirtschaftlichen Betrieben) eingebracht, der für bestimmte Zielgruppen wie z.B. Menschen mit psychischen Erkrankungen eine gute Alternative zu den bestehenden Tätigkeitsfeldern darstellt (Osterkorn et al. 2014, 208).

Im Zusammenhang mit einer sinnvollen Beschäftigung stellt einen zentralen Diskussionspunkt die Frage nach der Entlohnung[13] und arbeitsrechtlichen Regelung dar. Die befragten Anbieterorganisationen von SÖB beobachten bereits einen Trend seitens des AMS bei der Zuweisung in Richtung von Teilzeitverhältnissen von unter 25-30 Stunden, was einer Existenzsicherung durch Arbeit in einem SÖB deutlich entgegenwirkt. Gerade bei längeren Beschäftigungsformen, wie zum Beispiel Pensions-SÖB muss eine gerechte Entlohnung angedacht werden, auch unter der Berücksichtigung von Vordienstzeiten (Stichwort „working-poor“). Aus Sicht der befragten ExpertInnen besteht die Gefahr, dass sich TransitmitarbeiterInnen in den gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassungen (SÖBÜ) zu sogenannten „LeiharbeiterInnen zweiter Klasse“ entwickeln und ein damit verbundenes Lohndumping entstehen kann (Osterkorn et al. 2014, 208).

Darüber hinaus bedarf es im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des zweiten Arbeitsmarktes letztendlich einer Auseinandersetzung darüber, welche Perspektiven den TeilnehmerInnen von Beschäftigungsprojekten geboten werden können bzw. sollen. Für die TransitmitarbeiterInnen eines SÖB stellt die Beschäftigung ein befristetes Ersatzsystem dar, welches ein Sprungbrett in den ersten Arbeitsmarkt bedeuten kann, jedoch für die Mehrheit der TransitmitarbeiterInnen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen am ersten Arbeitsmarkt faktisch nicht existiert. Bei der Entwicklung von Beschäftigungsformen am zweiten Arbeitsmarkt sollte die Frage im Vordergrund stehen, wie die Arbeitsmarktchancen der Transitarbeitskräfte nachhaltig erhöht werden können. Dabei braucht es einerseits Ansätze um die individuellen Arbeitsmarktchancen zu erhöhen (z.B. Erwerb von fachlichem Know-how und Qualifikationen) und andererseits braucht es Ansätze zur Veränderung der Rahmenbedingungen am ersten Arbeitsmarkt (z.B. beschäftigungsfördernde Maßnahmen, Bonus-Malus-System zur Beschäftigungsförderung älterer Personen), da die Beschäftigungserfolge wesentlich von der Arbeitsmarktsituation abhängig sind.

Der kurz skizzierte Ausschnitt verschiedener Aspekte im Zusammenhang mit der qualitativen Ausgestaltung der Angebote soll darauf hinweisen, dass der bereits eingeschlagene Kurs der Aktivierung von Arbeitslosen nicht immer das Ziel verfolgt, den Betroffenen eine längerfristige Perspektive zu ermöglichen, sondern diese temporär oder über verschiedene Angebote fragmentiert und deshalb mit Wartezeiten verbunden in Maßnahmen zuweist, ohne dass sich Aussichten auf langfristige Beschäftigungserfolge für viele TeilnehmerInnen einstellen.

---

[12] Für nähere Informationen siehe http://www.greencare.at/ oder http://www.greencare-oe.at/

[13] Aktuell werden TransitmitarbeiterInnen nach BAGS KV entlohnt bzw. TeilnehmerInnen der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung (SÖBÜ) nach den kollektivvertraglichen Mindestentgelt, das im Beschäftigungsbetrieb für die ausgeübte Tätigkeit gilt (BAGS KV 2015, 16).

3.1.3 DAUERHAFTE BESCHÄFTIGUNGSFORMEN VS. MINDESTSICHERUNG OHNE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVE

Ein zentraler Diskussionspunkt in Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung des zweiten Arbeitsmarktes stellt die grundsätzliche Frage, welchen Auftrag bzw. welche Zielsetzung dieser einnehmen soll. Die befragten ExpertInnen halten einheitlich am traditionellen Auftrag der Transitfunktion in den ersten Arbeitsmarkt (bzw. in die Alterspension beim Pensions-SÖB) fest und es wird auf die Problematik verwiesen, dauerhafte Beschäftigung im Ersatzsystem zweiter Arbeitsmarkt anzubieten. Dies impliziere eine defizitorientierte Sichtweise auf bestimmte Personengruppen als generell nicht (mehr) integrier- bzw. für den ersten Arbeitsmarkt brauchbar, wobei eine solche Bewertung stark von den Rahmenbedingungen abhängig zu sehen sei und in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit anders ausfalle als in Zeiten von Arbeitskräfteknappheit. Dem gegenüber argumentieren Anbieterorganisationen eines zweiten Arbeitsmarktes, dass der erste Arbeitsmarkt für Personen mit Attributen wie Krankheit oder erhöhtes Alter nicht aufnahmefähig sei, was eine längerfristige bzw. dauerhafte Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt notwendig mache, um menschenwürdige und langfristige Perspektiven zu schaffen. Sollte der zweite Arbeitsmarkt künftig die Bereitstellung längerfristiger Arbeitsplätze als Auftrag erhalten, würde dies eine grundlegende Adaptierung des Systems erfordern (Osterkorn/ Lankmayer 2015, 110f).

Die bereits im Beitrag skizzierten Spannungsfelder und Herausforderungen würden bei längeren Beschäftigungsformen noch stärker zu tragen kommen und sich Finanzierungsfragen sowie Fragen einer „Erfolgsdarstellung“ noch einmal neu stellen: Aus dem Blickwinkel einer auf einer fiskalen Kosten-Nutzen-Rechnung basierenden Evaluierung ist nämlich davon auszugehen, dass dauerhafte(re) Beschäftigungsverhältnisse am 2. Arbeitsmarkt zur Folge haben, dass die monetären Investition der öffentlichen Hand nicht zur Gänze zurückspielen werden, da bei diesen Beschäftigungsformen die Rückflüsse aus Sozialversicherungsbeiträgen und direkten Steuern nach Integration in den ersten Arbeitsmarkt als Einnahmen des Staates wegfallen oder erst nach Jahren anfallen.

Die Aufweichung der Transitfunktion in den ersten Arbeitsmarkt ist durch die Einführung der Pensions-SÖB bereits vollzogen (Osterkorn/ Lankmayer 2015, 114) und aktuelle Diskussionen auf Kostenträger-Seite lassen vermuten, dass v.a. für schwer vermittelbare Zielgruppen weitere Beschäftigungsformen mit längerer Verweildauer[14] angedacht sind.

Hinsichtlich der Förderung der (Re-) Integration in den ersten Arbeitsmarkt von sogenannten „schwer vermittelbaren“ Personen werden aktuell auf Kostenträgerseite zwei grundlegend unterschiedliche Strategien diskutiert:

- Erstere setzt auf längere Verweildauer bzw. „dauerhafte“ Beschäftigungsformen für bestimmte Zielgruppen. wie z.B. ältere Personen oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, die unter den aktuellen Rahmenbedingungen kaum Chancen auf eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufweisen.

[14] In Form von Pilotprojekten bestehen in OÖ bereits zwei sogenannte Reha-SÖBs mit einer verlängerten Verweildauer von zwei (für Personen unter 50 Jahre) bis drei (für über-50-Jährige) Jahren. Zielgruppe sind Personen, die bisher eine befristete Invaliditäts-/ Berufsunfähigkeitspension erhalten haben bzw. Personen, die eingeschränkt arbeitsfähig sind und keine befristete Invaliditäts-/ Berufsunfähigkeitspension erhalten (Osterkorn et al. 2014, 16).

- Die zweite verfolgt den Ansatz, Personen ohne „realistische Aussichten“ auf eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt keine arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen anzubieten, was bedeutet, dass diese Personen langfristig in das System der Mindestsicherung gedrängt werden. Dieser Strategie liegt der Gedanke zugrunde, jene Personen mit arbeitsmarktpolitischen Mitteln zu fördern, die realistische Aussichten auf eine Beschäftigung haben, um so – in Zeiten von Budgetkürzungen – einen möglichst effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten. Dies würde die bereits angesprochenen Creaming-Effekte weiter fördern.

Beide Strategien sind grundsätzlich äußerst kritisch zu betrachten und verdeutlichen die paradoxe Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik in Österreich: Einerseits werden LeistungsbezieherInnen verstärkt aktiviert (siehe Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung oder IP-Neu) und andererseits gibt es für die Personen unter derzeitigen Rahmenbedingungen kaum Aussichten auf eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Ebenso fehlen v.a. für niedrig qualifizierte Personen und Personen ohne Berufsschutz adäquate Angebote zur Um- bzw. Höherqualifizierung[15]. In der Konsequenz werden die Personen entweder in aktivierende Maßnahmen (bei denen für die Mehrheit der TeilnehmerInnen unter den aktuellen Rahmenbedingungen keine Beschäftigungserfolge[16] zu erwarten sind) oder dauerhaft in das System der Mindestsicherung verwiesen, ohne dass diesen Personen Entwicklungsmöglichkeiten angeboten werden.

Im Zusammenhang mit dem zweiten Arbeitsmarkt stellt sich die Frage, ob es gewünscht und gesellschaftlich vertretbar ist, für Personen die de facto keinen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt bzw. zum System der sozialen Absicherung über Arbeit finden, eine Art Ersatzsystem in Form eines dauerhaften zweiten Arbeitsmarkt zu schaffen. Sollte ein Weg in diese Richtung eingeschlagen werden, bedarf es unbedingt einer grundlegenden Adaptierung des bisherigen Systems des zweiten Arbeitsmarktes v.a. in Hinblick auf Tätigkeitsfelder und Rahmenbedingungen für TransitmitarbeiterInnen, wie sie bereits oben beschrieben skizziert wurden.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus der Arbeitslosenforschung und die negativen Effekte von Arbeitslosigkeit auf die (psychische) Gesundheit (u.a. Paul/ Moser 2001, 84; Hollederer et al. 2008, 29) müssen für Personen im System der Mindestsicherung, die nicht mehr aktiviert werden, Angebote angedacht werden, wie diese in die Gesellschaft integriert werden können und wie die personalen und sozialen Ressourcen (z.B. durch Bildung, Freizeitangebote, Freiwilligenarbeit) gestärkt werden können, was sich letztlich positiv auf die (psychische) Gesundheit auswirken kann (Weber 2012, 153). Darüber hinaus ist die Frage der materiellen Existenzsicherung dieser Personen zu diskutieren, wie dies z.B. Debatten rund um ein „bedingungsloses Grundeinkommen“ intendiert ist: Auf diese Debatten wird – im Sinne einer Fokussierung des Beitrags – nicht näher eingegangen.

---

[15] Im System IP-Neu können nur Personen mit Berufsschutz an Maßnahmen der beruflichen Reha teilnehmen, Personen ohne Berufsschutz haben keinen Rechtsanspruch auf berufliche Rehabilitation und gleichzeitig nicht die Möglichkeit der beruflichen Um- bzw. Höherqualifizierung (Sauer 2014).

[16] Die bundesweite Beschäftigungsquote ehemaliger SÖB-TeilnehmerInnen beläuft sich 2011 auf 23%, die der ehemaligen BBE-TeilnehmerInnen auf 32% (BMASK 2013, 61 u. 276). Beides sind Instrumente zur Förderung der (Re-)Integration arbeitsmarktferner Gruppen mit multiplen Vermittlungshemmnissen.

4 SCHLUSSFOLGERUNG UND AUSBLICK

Wie Studien gezeigt haben, rechnet sich ein Großteil der Sozialökonomischen Betriebe bei volkswirtschaftlicher Betrachtung. Neben den rein monetären Rückflüssen (Sozialversicherungsbeiträge, Steuereinnahmen etc.) erzielen SÖB eine Vielzahl an weiteren individuellen (z.B. Verbesserung des Selbstvertrauens oder der Gesundheit, soziale Stabilisierung) und gesamtgesellschaftlichen Nutzen (Einsparung von Gesundheitsleistungen, sozialer Friede durch Vermeidung von Armut etc.). Die üblichen Methoden zur Erfolgsmessung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten berücksichtigen meist nur Beschäftigungseffekte und so kann es dazu kommen, dass in Zeiten von Budget-Kürzungen die scheinbar nicht „erfolgreichen" Maßnahmen – also Angebote mit niedrigen Beschäftigungsquoten zum Stichtag drei Monate nach Maßnahmenende – eingestellt werden, wenngleich diese Angebote dennoch gesamtgesellschaftliche Nutzen erzeugen. Daher erscheint es aus unserer Sicht – speziell bei arbeitsmarktpolitischen Angeboten mit sehr arbeitsmarktfernen Zielgruppen mit multiplen Vermittlungshemmnissen – notwendig, weitere Indikatoren zur Erfolgsmessung mit zu berücksichtigen, auch um den Trend der Ökonomisierung und Druck auf Vermittlungsquoten entgegen zu steuern. Die Notwendigkeit der Erweiterung der Erfolgsindikatoren sehen auch andere AutorInnen (u.a. Riesenfelder 2005; Hausegger 2012; Eppel et al. 2014).

Ebenso sollte eine längerfristige volkswirtschaftliche Betrachtung einer kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Sichtweise vorgezogen werden. Den AutorInnen ist klar, dass dies der operativen Budget- und Zielplanung mit Horizonten von wenigen Monaten oder einem Jahr wiederspricht, dennoch erzielen SÖB und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen generell häufig gesamtgesellschaftliche Nutzen über einen längeren Zeitraum, sodass sie sich erst nach mehreren Jahren rechnen.

Auf Basis der Forschungstätigkeit des IBE im Bereich der Evaluierungen von arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien zeigt sich ein Optimierungspotential hinsichtlich der Ausgestaltung von Beschäftigungsprojekten am zweiten Arbeitsmarkt. Einzelne Optimierungsaspekte wurden bereits oben (Kapitel 3.1.2) angeschnitten. Im Vordergrund sollte dabei die Schaffung von realisierbaren, längerfristigen Perspektiven liegen sowie das Angebot einer sinnvollen Tätigkeit. Dies bedeutet nicht, dass noch keine guten Beispiele in Österreich bestehen im Sinne davon, dass SÖB unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht auch für gewisse Zielgruppe positive Wirkungen erzielen oder als Chance wahrgenommen werden können. Doch wie bereits dargelegt, schränken der zunehmende Druck auf die Einhaltung von Vermittlungs- und Eigenerwirtschaftungsquoten die Rahmenbedingungen der Trägereinrichtungen so ein, dass eine qualitatives Angebot, das sich nach den individuellen Bedarfen richtet nur im kleinen Rahmen, z.B. in Form von Pilotprojekten, möglich ist.

Gerade vor dem Hintergrund der Diskussionen um längere Verweildauern für stark ausgegrenzte Zielgruppen scheint eine Auseinandersetzung mit der Qualität von Beschäftigungen im Rahmen eines SÖB bzw. SÖBÜ umso notwendiger.

Die skizzierten Entwicklungen und aktuellen Diskussionen auf Kostenträgerseite und politischer Ebene, geben Anlass folgendes Zukunftsszenario zu zeichnen:

Die von uns als notwendig erachtete Optimierung der bestehenden Angebote hinsichtlich der bereits beschriebenen Qualitätsmerkmale wird angesichts der Rahmenbedingungen wohl nur in einem kleinen Segment stattfinden – und gibt es bereits. Die zunehmende Ökonomisierung und Fokussierung auf Beschäftigungserfolge wird dazu führen, dass die bereits oben angeschnittenen Selektions- und Creaming-Mechanismen in arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien zunehmen werden. Also, dass die „leistungsstärkeren" und „fitteren" Personen Angebote vom AMS erhalten und Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen anstatt eines qualitativen Angebotes überhaupt keines mehr bekommen und somit auf Kurz oder Lang in das System der Mindestsicherung verwiesen werden, bzw. je nach Arbeitsmarkt- und Budget-Situation wiederholt ohne Aussichten auf längerfristige Beschäftigungserfolge aktiviert werden. In diesem Sinne ist es und wird es in Zukunft noch deutlicher eine wesentliche Herausforderung für den (Sozial-)Staat Österreich werden, diesen Menschen Lebensperspektiven bieten zu können: Dies betrifft die Fragen des Zugangs zum Arbeitsmarkt sowie zu sozialstaatlichen Leistungen, die aktuell wesentlich über den Zugang zu Erwerbsarbeit geregelt sind, und über die materielle Absicherung hinaus die Schaffung von Teilhabemöglichkeiten an der Gesellschaft.

5 LITERATURVERZEICHNIS

AK OÖ, Unterlagen zur Pressekonferenz vom 19.03.2015: Zukunft des zweiten Arbeitsmarkts. Verfügbar unter: http://media.arbeiterkammer.at/ooe/presseunterlagen/2015/PKU_2015_03_19_ZukunftDesZweitenArbeitsmarktes.pdf (dl: 04.08.2015)

Alteneder, Wolfgang/ Frick, Georg (2015): Anhaltende Nachfrageschwäche – Quartalsprognose zum österreichischen Arbeitsmarkt 2015/ 2016. Im Auftrag des AMS Österreich. Wien: Syntesisforschung GmbH

AMS (2014): Bundesrichtlinie. Qualitätsstandards für Arbeitsverhältnisse im Rahmen eines Sozialökonomischen Betriebs (SÖB) oder eines Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekts (GBP) (AV-SÖB/GBP). Verfügbar unter: http://www.ams.at/_docs/001_AV_SOEB_GBP_RILI.pdf (dl: 03.08.2015)

BAGS-KV (Kollektivvertrag der Sozialwirtschaft Österreich) mit Stand 1. Februar 2015. Verfügbar unter: http://www.bags-kv.at/1093,,,2.html (dl: 04.08.2015)

Baumfeld, Leo/ Hummelbrunner, Richard/ Lukesch, Robert (2009): Instrumente systemischen Handelns. Leonberg: Rosenberger Fachverlag

Baumgartner, Josef/ Kaniovski, Serguei/ Pitlik, Hans (2015): Wirtschaftswachstum weiterhin verhalten, Arbeitslosigkeit bleibt hoch. Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2019. In: WIFO-Monatsberichte 88 (1), 51-66

Bergmann, Nadja/ Riesenfelder, Andreas/ Sorger, Claudia (2012): Auswirkung der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeistungsbezieherInnen ins Erwerbsleben. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Wien: L & R Sozialforschung

Biffl, Gudrun (1994): Evaluierung von Instrumenten der experimentellen Arbeitsmarktpolitik. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Verfügbar unter: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/1994_gudrun_biffl_experimentelleAMP_evaluation.pdf (dl: 21.07.2014)

BMASK (2012): Reform der Invaliditätspension anlässlich der Regierungsklausur am 9.11.2012. Verfügbar unter: http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/4/3/CH2311/CMS1353309942605/ip_neu_22.11.2013aus_pdf.pdf (dl: 03.08.2015)

BMASK (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2013. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK). Verfügbar unter: http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/doku_aamp_1994-2013_webversion.pdf (dl: 03.08.2015)

BMASK (2014): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014, 2014. Verfügbar unter: http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/akive_arbeitsmarktpolitik_in_oesterreich_2014.pdf (dl: 04.08.2015)

BMF (2014): Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2015-2018. Verfügbar unter: https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Strategiebericht_2015-2018.pdf?4jwmob (dl: 03.08.2015)

Der Standard vom 03.11.2014: 389.155 ohne Job: Dramatischer Anstieg bei Langzeitarbeitslosigkeit. Verfügbar unter: http://derstandard.at/2000007621321/389155-Oesterreicher-suchen-einen-Job (dl: 03.08.2015)

Dimmel, Nikolaus (o.J.) : Die Erweiterung des Arbeitsmarktes. Orientierungsmarkten zwischen einem dritten, integrativen und erweiterten Arbeitsmarkt. Verfügbar unter: http://www.fab.at/static_files_fab_relaunch/media/dokumente/REFERAT_Dimmel.pdf (dl: 29.07.2015)

Eppel, Rainer/ Horvath, Thomas/ Lackner, Manuel/ Mahringer, Helmut / Hausegger, Trude/ Hager, Isa/ Reidl, Christine/ Reiter, Andrea/ Scheiflinger, Sara/ Friedl-Schafferhans, Michaela (2014): Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK). Wien: WIFO und Prospect. Verfügbar unter: http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/0/0/9/CH2247/CMS1318326022365/endbericht_hauptteil_so_b_gbp_april_2014.pdf (dl: 03.08.2015)

Fonds Soziales Wien (2011): Tagesstruktur.Verfügbar unter: http://behinderung.fsw.at/beschaeftigung/tagesstruktur (dl: 02.03.2015)

Hausegger, Trude (2012): Arbeitsmarktbezogene Diagnostik. Hintergründe, Herausforderungen, Ziele. In: Hausegger, Trude (Hrsg.) Arbeitsmarktbezogene Diagnostik und Wirkungsorientierung. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag

Hollederer, Alfons (2008): Psychische Gesundheit im Fall von Arbeitslosigkeit. In: Praktische Arbeitsmedizin 12 (10), 29-32

Lankmayer, Thomas/ Moser, Rudolf (2014): Der Sozialstaat im Wandel – veranschaulicht am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik. In: WISO 3/14

Lankmayer, Thomas/ Niederberger, Karl/ Rigler Sandra (2015): Social Return on Investment (SROI) am Beispiel der BASAR GmbH. Im Auftrag des Arbeitsmarktservice Oberösterreich. Linz: IBE. Unveröffentlicht

Niederberger, Karl/ Hiesmair, Manuela/ Schmatz, Thomas (2014): Individueller Nutzen beruflicher Reha-Ausbildungen. Eine Studie im Auftrag der BBRZ Reha GmbH. Linz: IBE. Unveröffentlicht

Osterkorn, Maria/ Lankmayer, Thomas (2015): Der zweite Arbeitsmarkt im Wandel. In: WISO 38. Jg. Nr. 2, 99-116

Osterkorn, Maria/ Lankmayer, Thomas/ Schmatz, Thomas/ Hiesmair, Manuela (2014): SÖB und GBP im Wandel. Endbericht.Verfügbar unter: http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAAahU-KEwjn0deKwYzHAhVJjSwKHUGJCac&url=http%3A%2F%2Fmedia.arbeiterkammer.at%2Fooe%2FStudie_SOEB_im_Wandel_2015.pdf&ei=FCi_Vef3KsmasgHBkqa4Cg&usg=AFQjCNGcqCW26q8cEAreblFq8JKaiya0Jw&bvm=bv.99261572,d.bGg (dl: 03.08.2015)

Paul, Karsten/ Moser, Klaus (2001): Negatives psychisches Befinden als Wirkung und als Ursache von Arbeitslosigkeit: Ergebnisse einer Metaanalyse. In: Zempel, J./ Bacher, J./ Moser, K. (Hrsg.): Erwerbslosigkeit. Ursachen, Auswirkungen und Interventionen. Opladen: Leske + Budrich.

Pesendorfer, Christian (2013): Monitoring der TMA-Beschäftigungskarrieren und Analyse der Kosten pro Arbeitsmarkterfolg 2012. Ergebnisse zu den Erwerbskarrieren der TransitmitarbeiterInnen (TMA) und den Kosten pro Arbeitsmarkterfolg in den Oberösterreichischen Beschäftigungsbetrieben (GBP, SÖB). Linz: Institut für Ausbildungs- und Beschäftigungsberatung (IAB). Unveröffentlicht

Pesendorfer, Christian (2014): Befragung der TransitmitarbeiterInnen in den arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsbetrieben OÖ. Ergebnisse der 30. Zufriedenheitserhebung im Nov. 2013. Im Auftrag des Arbeitsmarktservice Oberösterreich. Linz: Institut für Ausbildungs- und Beschäftigungsberatung (IAB). Unveröffentlicht

Riesenfelder, Andres (2005): Die Moralisierung der Risiken? Die Guten ins Tröpfchen, die schlechten in die Beschäftigungssimulation? Was leiste ein zweiter Arbeitsmarkt? Wien: L & R Sozialforschung. Verfügbar unter: http://www.lrsocialresearch.at/files/riesenfelder_beitr.pdf (dl: 13.08.2015)

Sauer, Roland. (2014): IP Neu – Berufliche Rehabilitation. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für gesundheitlich beeinträchtigte Menschen. Foliensatz des BMASK vom März 2014. Verfügbar unter: http://www.gfb.or.at/uploads/pics/logos/IP_neu_Praesentation_Sauer_GfB.pdf (dl: 03.08.2015)

Volkshilfe Österreich (2012): Positionen. Arbeit und Integration. Fakten, Hintergründe, Forderungen. Verfügbar unter: https://www.volkshilfe.at/cms/download.php?downloadId=116...1 (dl: 03.08.2015)

Weber, Friederike (2012): Arbeitsmarktbezogene Diagnostik und Selbstwirksamkeit. In: Hausegger, Trude (Hrsg.) Arbeitsmarktbezogene Diagnostik und Wirkungsorientierung. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag

6 AUTORİNNEN

Karl Niederberger, Mag. rer. soc. oec.

Studium der Sozial- und Wirtschaftsstatistik an der Universität Wien und Linz mit Schwerpunkt Demographie. Seit Mai 2000 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am IBE. Arbeitsschwerpunkte: Methoden der angewandten und theoretischen Statistik, Aufbereitung und Analyse von Datenbanken, Demographie, Soziographie, Fiskalanalysen, Monitorings, Marktanalysen, Modellbildungen.

Thomas Lankmayer, Mag. rer. soc. oec.

Studium der Sozialwirtschaft an der Johannes Kepler Universität Linz (Schwerpunkte: Gesellschafts- und Sozialpolitik, Volks- und Betriebswirtschaftslehre, Gesundheitssoziologie). Thema der Diplomarbeit: „Auswirkungen von Insolvenzen auf Beschäftigte am Beispiel der Quelle AG Linz – Arbeitsmarktpolitische Instrumentarien zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt“. Seit August 2012 am IBE als wissenschaftlicher Mitarbeiter. Arbeitsschwerpunkte: Quantitative und qualitative Sozialforschung, Arbeitsmarktpolitik und Jugendliche am Übergang.

Manuela Hiesmair, Mag.a rer. soc. oec.

Studium der Sozialwirtschaft an der Johannes Kepler Universität Linz (Schwerpunkte: Gesellschafts- und Sozialpolitik, Öffentliche Betriebswirtschaftslehre und Nonprofit Management, Bildungs- und Organisationssoziologie). Thema der Diplomarbeit: „Digitale Ungleichheit. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Österreich.“ Seit April 2011 am IBE als wissenschaftliche Mitarbeiterin. Arbeitsschwerpunkte: Qualitative Sozialforschung, Evaluierungen, Gesundheit und Pflege