

# Wandel im Wiener Sanktionsregime: Wieso das Wiener Arbeitsmarktservice seit 2018 mit mehr Strenge gegen Arbeitslose vorgeht

## Abstract

Im AMS Wien gab es im Zeitraum 2018/2019 einen Regimewechsel, der zu einer erhöhten Sanktionswahrscheinlichkeit bei Arbeitslosengeldbezieher:innen führte. Diese Entwicklung ist eingebettet in einen umfassenderen Wandel der österreichischen Arbeitsmarktpolitik hin zur Aktivierungspolitik, die in den 1990er Jahren eingeführt wurde. Trotz dieser allgemeinen Tendenz setzte sich in Wien lange kein strengeres Sanktionsregime durch, verglichen mit den anderen Bundesländern, bevor es sich 2018 deren Durchschnitt anpasste.

Auffällig ist, dass der Sanktionsanstieg ohne begleitende Gesetzesänderungen, neue Richtlinien oder personellen Wechsel im Arbeitsmarktservice (AMS) erfolgte. Vor dem Hintergrund der Nationalratswahlen 2017 und der Regierungsbildung zwischen der konservativen ÖVP und der rechtspopulistischen FPÖ entstand jedoch eine verstärkte mediale Debatte über Arbeitslosigkeit und den Reformbedarf in der Arbeitslosenversicherung sowie konkrete Veränderungen in der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik.

In diesem Zusammenhang untersucht die Arbeit, wie es zu dem plötzlichen Anstieg der Sanktionen in Wien kam und welche Triebkräfte hinter diesen Veränderungsprozessen stehen. Zur Beantwortung dieser Fragen wurden acht Expert:inneninterviews durchgeführt, die Einblicke in die Dynamik und internen Abläufe des AMS während dieser Zeit liefern.

Die Datenauswertung zeigt, dass der Sanktionsanstieg in Wien im Zusammenhang mit dem Regierungs- und Ressortwechsel 2017 steht. Er resultiert aus einem Zusammenspiel von institutioneller, diskursiver und machtpolitischen Faktoren.

## 1. Einleitung

Ab Sommer 2018 wurden in Wien dreimal häufiger leistungsmindernde Sanktionen gegen Arbeitslose ausgesprochen als noch im Jahr 2017. Der Anstieg der Sanktionen gegen Personen, die Ansprüche auf Versicherungsleistungen nach der Arbeitslosenversicherung geltend machen, erfolgte sprunghaft und hat sich seither auf einem hohen Niveau stabilisiert. Seit 2018

verharren die Sanktionen auf diesem hohen Niveau, verteilt über alle regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservices (AMS) Wien. Eine Auswertung der Daten zeigt, dass sich österreichweit die sanktionsbedingten Sperren seit 2018 verdoppelt haben, wobei der wesentliche Teil des Anstiegs von den Wiener Geschäftsstellen ausgeht.

Mitte der 1990er Jahre fand in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik ein Paradigmenwechsel hin zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik statt. Unter Aktivierung werden Maßnahmen verstanden, die darauf abzielen, Arbeitslose in Beschäftigung zu bringen. Sie folgen dem Grundprinzip des Förderns und Forderns. Dazu wird der Leistungsbezug an individuelle und vertragliche Bedingungen geknüpft. Auch die Ausweitung der Zumutbarkeitskriterien und die Verschärfung der Zugangskriterien zum Leistungsbezug sind Teil der Aktivierungspolitik (Weishaupt, 2019). Mit der Einführung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und der Umsetzung des Aktivierungsparadigmas ging eine Umstrukturierung der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung einher, die 1994 zur Gründung des AMS führte. Das Aktivierungsparadigma hat sich bis Anfang der 2000er Jahre als europäische Strategie der Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt (Weishaupt, 2010). Damit einher ging die Transformation der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung, die europaweit durch das New Public Management geprägt wurde (ebd.). Die österreichische Reformentwicklung ist somit eingebettet in eine europäische Reformdynamik zur Beschleunigung der Erwerbsintegration.

Im Zuge dieses Paradigmenwechsels wurden strenge Sanktionsregime zu einem immanenten Bestandteil der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Lediglich in Wien konnte sich diese Komponente lange Zeit nicht durchsetzen. Trotz hohen Drucks innerhalb des AMS und entgegen der europäischen und internationalen Dynamik hin zu schärferen Sanktionsregimen (Knotz, 2019) blieb Wien davon weitgehend unberührt. Mit dem Jahr 2018 ändert sich dies. In Wien vollzieht sich ein abrupter Wandel hin zu einem schärferen Sanktionsregime. Damit gibt Wien seine Sonderrolle in diesem Bereich auf und gleicht sich dem österreichischen Durchschnitt an.

Im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt des Sanktionsanstiegs sind keine Gesetzesänderungen zu verzeichnen, und es fand kein personeller Wechsel auf der Geschäftsführungsebene des AMS statt. Darüber hinaus sind öffentlich keine Richtlinien oder Weisungen bekannt, die einen Hinweis auf den Ursprung der plötzlichen Sanktionssteigerungen geben könnten. Allerdings fanden auf bundespolitischer Ebene 2017 Nationalratswahlen statt, nach denen die rechtspopulistische FPÖ gemeinsam mit der konservativen ÖVP die Regierungsverantwortung

übernahm. In diesem Kontext fiel das Bundesministerium für Arbeit (BMA), unter dessen Zuständigkeit das AMS liegt, an eine Ministerin der FPÖ.

Im Zuge der Nationalratswahlen und der Neubildung der Regierung kam es zu einer verstärkten medialen Debatte, die sich ausführlich mit dem Thema Arbeitslosigkeit, insbesondere mit Blick auf Wien, und dem Reformbedarf der Arbeitslosenversicherung und -verwaltung auseinandersetzte (Beyer et al., 2020). Dabei wird unter anderem auf bekannte Narrative zurückgegriffen, die die individuelle Verantwortung für Arbeitslosigkeit betonen und Verschärfungen der Zugangskriterien, niedrigere Leistungen und härtere Sanktionen fordern (ebd.). Insbesondere neoliberale Frames, die auf Markteffizienz, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und Kürzung passiver und aktiver Leistungen setzen, rückten verstärkt in den Vordergrund (ebd.). In diesem Kontext geht die Arbeit der folgenden Forschungsfragen nach:

**Wie kam es zu dem abrupten Anstieg der Sanktionen in Wien? Welche Triebkräfte stehen hinter den Veränderungsprozessen, die einen Wandel im Sanktionsregime des AMS Wien erklären können?**

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurden acht Expert:inneninterviews geführt. Die Gespräche mit den Expert:innen eröffneten Einblicke in die Dynamik der Arbeit des AMS und seiner Gremien zum Zeitpunkt der Änderung des Sanktionsregimes.

## 2. Theoretische Vorüberlegungen

In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung gibt es einen großen Forschungszweig, der sich mit Transformationsprozessen von Wohlfahrtsstaaten beschäftigt. Veränderungsprozesse und die Funktionsweisen von Wohlfahrtsstaaten sowie deren Antriebs-, Brems- und Beharrungsfaktoren, sind dabei eine zentrale Fragestellung. Im Rahmen dessen wird auch die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik insbesondere der Wandel von einer passiven über eine aktive hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in zahlreichen Publikationen wissenschaftlich eingebettet (Obinger/Tálos 2006, 2020; Bonoli 2010; Knotz 2019).

Sanktionen sind in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung Merkmal des Ausbaus aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Den Trend hin zu einer „fordernde Aktivierung“ (Knotz, 2019, S.1) beschreiben u.a. Obinger/Tálos, 2006 & 2020; Bonoli, 2010, Weishaupt, 2011 und Knotz, 2019.

Es gibt unterschiedliche theoretische Zugänge, um Wandel in der sozialen Sicherung zu untersuchen. Obinger und Tálos (2006) teilen diese in vier unterschiedliche Theoriestränge auf

und plädieren für eine stärkere Verknüpfung der unterschiedlichen Theorieschulen (S. 13ff). Dafür führen sie die Ansätze der funktionalistischen, konflikttheoretischen, institutionellen und internationalen Schule zusammen und entwickeln einen multidimensionalen theoretischen Forschungsansatz. Auch der Sozialpolitikforscher Giuliano Bonoli (2010) führt drei unterschiedliche Zugänge zusammen. Mit einem Zusammenspiel aus politischen, institutionellen und ideen- und diskursgeleiteten Ansätzen, beschreibt der Politikwissenschaftler die unterschiedlichen Ausprägungen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Um der Fragestellung nach Veränderungsprozessen im Sanktionsregime des AMS Wiens nachzugehen, werden die Ansätze neu zusammengeführt. Orientiert an den theoretischen Rahmen von Bonoli (ebd.) und Obinger/Tálos (2006) werden der institutionelle, konflikttheoretische und der diskurszentrierte Ansatz als Analyserahmen verwendet.

Das breite Verständnis von Funktionsweisen, wie Veränderungen im Sanktionsregime entstehen, ermöglicht eine offene Herangehensweise an den Forschungsgegenstand und bietet dennoch einen klaren theoretischen Rahmen. Der theoretische Rahmen wird als Hilfsmittel verstanden, um die unterschiedlichen Einflusskanäle, die auf den Sanktionsanstieg hingewirkt haben zu systematisieren und die Fragebögen für die Expert:inneninterview zu entwerfen. Angelehnt an Obinger/Tálos (2006) wird davon ausgegangen, dass die Ansätze ergänzend und wechselseitig anschlussfähig sind, um multikausale Mechanismen von Wandel oder Kontinuität im Sanktionsregime erklären zu können (ebd., S. 16).

Der **institutionelle Ansatz** sieht etablierte wohlfahrtsstaatliche Strukturen als prägenden Faktor für Wandlungsprozesse und Kontinuitäten von Wohlfahrtsstaaten. Diese prägen die Handlungsspielräume von Akteuren. Darüber hinaus räumt der Ansatz Staats-, Demokratie- und Verbändestrukturen eine herausragende Rolle ein (Obinger/Tálos, S. 16). Zentrale Konzepte des institutionellen Ansatzes im Rahmen dieses Forschungsprojektes sind: die Pfadabhängigkeiten (Pierson, 1996), Vetopunkte der Sozialpartner (Immergut, 1990) und das New Public Management (Weishaupt, 2010), die den Handlungsspielraum des AMS und die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung in Wien bestimmen. Der institutionelle Ansatz zeigt, wie historisch gewachsene institutionelle Strukturen Handlungskorridore vorgeben, Entwicklungen kanalisieren oder auch blockieren können. Sie bilden die Voraussetzung für die Gestaltung von Politik. Dabei umfasst der Institutionenbegriff nicht nur formale, sondern auch informelle und ungeschriebene, aber etablierte Handlungskorridore.

Der **konflikttheoretische Ansatz** sieht die Ausprägung des Wohlfahrtsstaates als Ergebnis politischer Auseinandersetzungen unterschiedlicher Interessensgruppen. Er wird vor allem

durch die Forschung der Machtressourcentheorie (Esping-Andersen, 1998) geprägt. Ein kleinerer Forschungszweig beschäftigt sich mit der Rolle des Korporatismus. Der korporatistische Ansatz hebt die Rolle von Auseinandersetzung im Rahmen institutionalisierter Interessenskonflikten zwischen Staat und Verbänden hervor. Wohingegen die Machtressourcentheorie den politischen Einfluss und die Organisationsfähigkeit und -stärke ins Zentrum stellt, um Ausprägungen des Sozialstaats zu erklären. Zentrale Argumente des konflikttheoretischen Ansatzes zeigen, dass politische Koalitionen und ihre arbeitsmarktpolitische Ausrichtung, die Mobilisierungskraft der Interessen der Arbeiter:innen sowohl in Parteien als auch außerhalb des Parlaments sowie die Staatstradition eine wesentliche Rolle bei der Transformation des Sanktionsregimes spielen. Die Neuausrichtung des Sanktionsregimes kann nach diesem Ansatz als Resultat der Machtverschiebung politischer und sozialer Bewegungen sowie der Staatstradition verstanden werden.

Der **diskurszentrierte Ansatz** hebt die Rolle gesellschaftlicher Diskurse und des Framings im Kontext des Wandels von Wohlfahrtsstaaten hervor. Er ermöglicht es, Framing und Diskurse in die Analyse wohlfahrtsstaatlichen Wandels einzubeziehen und deren Einfluss auf die Ausprägung des Sozialstaates zu untersuchen. Laut Foucault sind Diskurse spezifische „Ordnungen des Denkbaren und Sagbaren“ (Foucault, 1969, S. 74). Diskurse sind durchsetzt von Machtbeziehungen, sie ordnen Wissen, schaffen gesellschaftlichen Arenen. Der akteurszentrierte Ansatz des „diskursiven Institutionalismus“ von Vivien Schmidt (2002, 2008) betont die Bedeutung öffentlicher und politischer Diskurse, um zu analysieren, wie kulturelle und normative Ideen zum Wandel der Sozialpolitik beitragen können (Pfau-Effinger, 2019, S. 224). Diskurse über wohlfahrtsstaatliche Werte können sowohl zur Stabilität als auch zum Wandel von Wohlfahrtsstaaten beitragen (ebd., S. 228). Der diskurszentrierte Ansatz ist die theoretische Grundlage, die sich mit den Auswirkungen von Ideen, Ideologie und Normen auf die Ausprägung des Wohlfahrtsstaats beziehen.

### 3. Hintergrundinformationen

#### 3.1 Das Arbeitsmarktservice

Das AMS ist eingebettet in den österreichischen Korporatismus. Die Sozialpartner, bestehend aus der Arbeitnehmer:innenseite (Arbeiterkammer und Österreichischer Gewerkschaftsbund) und der Arbeitgeberseite (Industriellenvereinigung und Wirtschaftskammer Österreich), sind maßgeblich in den Strukturen des AMS verankert. Korporatismus bedeutet, dass es ein institutionelles Arrangement gibt, das zum Interessenausgleich zwischen Kapital und Arbeit

beiträgt. Die Sozialpartner sind die zentrale Interessenvertretung, die durch Kooperation und Konsensfindung diesen Ausgleich anstrebt.

Gegründet wurde das AMS 1994 im Zuge des Ausbaus der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Als Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts ist das AMS eine autonome Arbeitsmarktverwaltung, die im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums arbeitet. Die Bundesregierung gibt mit dem Arbeitslosenversicherungsgesetz, dem Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz, dem Arbeitsmarktförderungsgesetz und Arbeitsmarktservicegesetz den gesetzlichen Rahmen vor. Darüber setzen die jeweiligen Bundesarbeitsminister:innen mit den arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben die Schwerpunkt ihrer Arbeitsmarktpolitik. Zudem ist die Bundesregierung in der Verantwortung des AMS-Budgets. Im Rahmen dessen hat das AMS eine hohen Gestaltungsspielraum. Durch das Prinzip der Selbstverwaltung wird die Arbeitsmarktpolitik maßgeblich durch einen drittelparitätisch besetzten Verwaltungsrat (Regierungsvertreter und Sozialpartner) und einer Geschäftsführung ausgestaltet. Ziel dieser Organisationsstruktur ist eine flexible Reaktionsfähigkeit auf den Arbeitsmarkt und eine Unabhängigkeit von langwierigen Gesetzgebungsverfahren. Darüber hinaus ist das AMS in Bundes-, Landes- und regionaler Ebene gegliedert. Hierbei wird den einzelnen Ebenen eine hohe Autonomie bei der Umsetzung der Ziele und Vorgaben eingeräumt.

### 3.2 Sonderrolle Wien

Wien nimmt in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik eine Sonderrolle ein. Die Stadt unterscheidet sich in ihrer Arbeitsmarktstruktur und in der Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung deutlich vom Rest des Landes. Die Tatsache, dass Wien die einzige Metropole Österreichs ist, führt zu einer anderen Arbeitsmarktsituation als in den ländlich, suburban und kleinstädtisch geprägten Regionen der anderen Bundesländer. Die Sonderrolle Wiens spiegelt sich auch innerhalb des AMS wider. Personell ist das AMS Wien mit 1800 Mitarbeiter:innen die größte AMS-Landesorganisation. Die Landesgeschäftsstelle Wien verfügt über rund ein Drittel des Gesamtbudgets des AMS. Mit dem Wiener Arbeitnehmer:innen Förderungsfond (waff) hat Wien eine eigene Einrichtung zur Unterstützung der aktiven Arbeitsmarktpolitik des AMS. In Wien wurde das Aktivierungsparadigma nie so scharf umgesetzt, wie in den anderen Landesteilen Österreichs. So haben alle Bundesländer mit Ausnahme von Wien haben seit Beginn der 2010er Jahre ein verschärftes Sanktionsregime zu verzeichnen. Erst 2018 ändert sich auch hier diese Entwicklung.

### 3.3 Sanktionen

Der Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung ist an die Erfüllung einer Anwartschaft geknüpft. Deren Kriterien sind: Arbeitswilligkeit, Arbeitsfähigkeit und Arbeitslosigkeit; die Einzahlung in die Arbeitslosenversicherung über einen bestimmten Zeitraum; die Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung und ein unverbraucher Leistungsanspruch. Es gilt das Äquivalenzprinzip, d.h. die zu zahlenden Leistungen richten sich nach Höhe der eingezahlten Versicherungsbeiträge. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes richtet sich nach Alter und Anwartschaft.

Auch nach der Leistungsgewährung muss die Erfüllung der Anwartschaften kontinuierlich nachgewiesen werden. Andernfalls kann es zu Leistungseinstellungen kommen - Sanktionen. Die Ablehnung einer Beschäftigung sowie die Vereitelung der Arbeitsaufnahme. Aber auch das unentschuldigte Fernbleiben bei einer Schulung oder Maßnahme sowie deren Vereitelung führen zu Sanktionen. Entscheidend dafür, ob Sanktionen verhängt werden, ist, wie die *Zumutbarkeit* und *Mitwirkungspflicht*. Die Zumutbarkeit legt fest, unter welchen Bedingungen ein Jobangebot angenommen werden muss. Die Mitwirkungspflicht beinhaltet die Wahrnehmung von Beratungsterminen, Jobmessen oder Maßnahmen (Schulungen, Bewerbungstraining etc.), die Verpflichtung zur vollständigen Vorlage aller erforderlichen Unterlagen und die Verpflichtung, sich aktiv um eine Arbeitsaufnahme zu bemühen. Die Zumutbarkeit und Mitwirkung wird über die Zeit unterschiedlich ausgelegt, was sich in schwankenden Sanktionsbescheiden über die Regionen und über die Zeit hinweg widerspiegelt.

Sanktionen sind immanenter Bestandteil des Grundprinzips aktivierender Arbeitsmarktpolitik: „Förderns und Forderns“. Sanktionen verkörpern dabei ein zentrales Element des „Forderns“. Sie sind eine Disziplinierungsmaßnahme und sollen dazu dienen, dass die Arbeitssuchenden ihren „Mitwirkungspflichten“ nachkommen, wie z.B. das unter Beweis stellen ihrer Arbeitsbereitschaft. Je strenger die Auslegung der Pflichten und je weiter die Zumutbarkeit gefasst wird, desto schwächer wird die Verhandlungsbasis der Arbeitnehmer:innen. Denn so werden sie unter Androhung der Streichung ihrer Versicherungsleistungen gezwungen, auch Arbeitsangebote anzunehmen, die eine Schlechterstellung im Arbeitsmarkt für sie darstellen.

## 4. Methode

Um herauszufinden, wieso das AMS Wien ab 2018 strenger gegenüber Arbeitslosen vorgeht wurden acht Expert:inneninterviews sowie Hintergrundgespräche geführt. Die Interviews

wurden semistrukturiert geführt mit einem Interviewleitfaden. Die Annahme, dass sich Transformation im Wohlfahrtsstaat durch machtpolitische, institutionelle und diskursive Einflüsse vollzieht, bildet die Grundlage für den Interviewleitfaden. Als Expert:innen wurden Personen interviewt, die über einen privilegierten Zugang zu Information über Entscheidungsprozesse verfügen (Meuser/Nagel, 2009, S. 467). Im Zusammenhang mit dem Aufbau des AMS, wurden die vertikalen und horizontalen Ebene abgedeckt. D.h. es wurde sowohl mit allen Seiten der Sozialpartnerschaft und Regierungsvertreter:innen gesprochen, als auch die Bundes-, Landes- und Regionalebene des AMS abgedeckt. Auf diese Weise wurde versucht, aus dem Expertenwissen der verschiedenen Teilbereiche einen breiten Überblick an Informationen und Erkenntnissen zu generieren. Die Auswertung erfolgte in drei übergeordneten Schritten: 1) Datenreduktion, 2) Datenreorganisation und 3) Datenpräsentation.

## 5. Ergebnisse

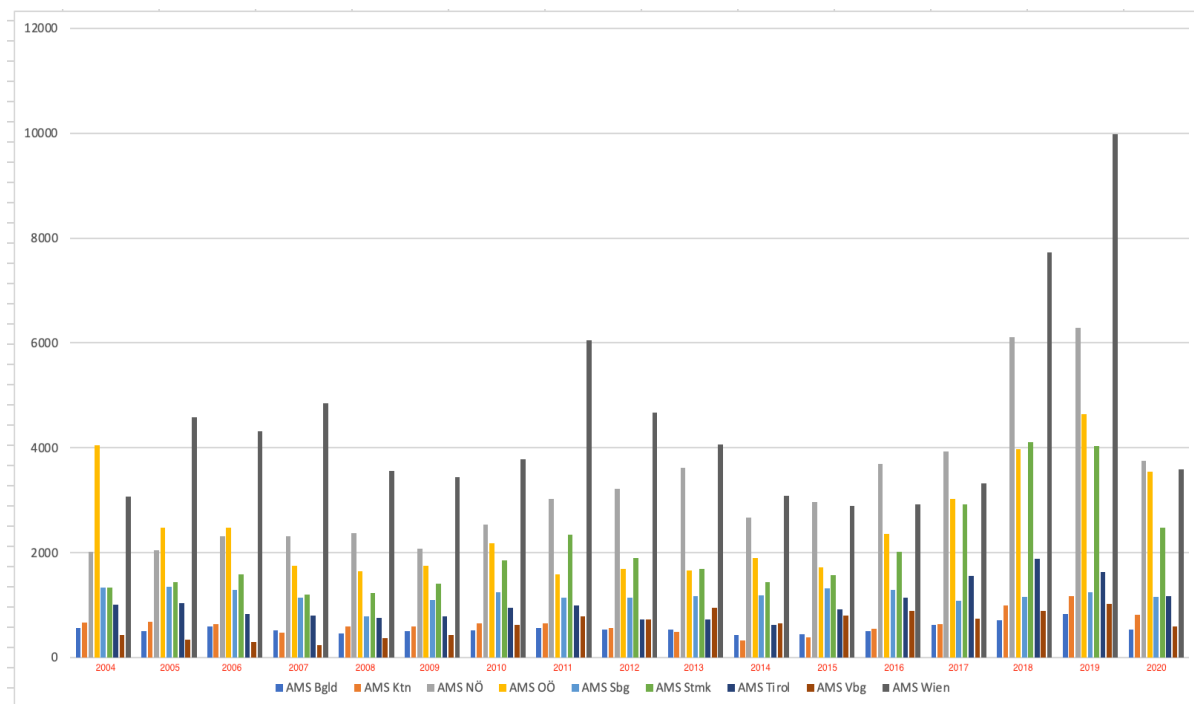
Die Interviews zeigen, dass auf politischer und administrativer Ebene schon seit vielen Jahren Druck auf das AMS-Wien ausgeübt wurde, ein härteres Sanktionsregime zu etablieren, und dass es seit 2014 Anstrengungen gibt, dies durchzusetzen. Allerdings bleiben diese ohne Erfolg. Mit dem Regierungswechsel 2017 auf Bundesebene erhöht sich der Druck auf das AMS von politischer, medialer und gesellschaftlicher Seite. Ab 2018 zeichnete sich dann ein signifikanter Anstieg der Sanktionen ab. Dabei verzeichnet nicht nur Wien einen Anstieg der Sanktionen, sondern auch in andere Bundesländer erhöhen sich die Sanktionen. Allerdings fällt der Anstieg in Wien mit Abstand am stärksten aus.

Auf die Frage, warum es 2018 zu einem so drastischen Anstieg der Sanktionen in Wien kam, variieren die Erklärungen der Interviewten erheblich. Diese reichen von einer veränderten Arbeitsmarktlage, die eine höhere Integrationskraft am Arbeitsmarkt ermöglichte; über multikausale Erklärungsansätze aufgrund politischen und gesellschaftlichen Drucks sowie der institutionellen Veranlagung des AMS. Zudem wird die These vertreten, dass der Anstieg auf einen Mentalitätswechsel der Leistungsbeziehenden zurückzuführen sei. Andere Gesprächspartner geben an, sich den Anstieg der Sanktionen nicht erklären zu können. So sagt der ehemalige AMS-Vorsitzende, Herbert Buchinger:

*„Es hat die ganze Zeit Druck auf die Landesorganisation Wien gegeben, dass sie die Sanktionen zu lasch halten. Und dann haben sie dem nachgegeben. Es ist nichts Besonderes passiert 2018. Also es war ständiger Druck.“ (Buchinger: 31)*



Was insbesondere mit Blick auf den Aufbau des AMS nach dem New Public Management bemerkenswert ist. Denn hierdurch ist die Zielsteuerung im Aufbau des AMS tief verankert sowie die genaue statistische Erhebung. Durch ebendiese sollte sich der Output eigentlich steuern und messen lassen.



Die Ergebnisse aus den Expert:inneninterviews zusammengefasst ergibt sich ein Bild bei dem ein Zusammenspiel aus der institutionellen Konstruktion, der öffentlichen Debatte und machtpolitischen Verschiebungen zu einem Wandel im Sanktionsregime geführt haben. Orientiert am theoretischen Rahmen der Arbeit soll im Folgenden auf Datengrundlage der Expert:inneninterview die Forschungsfrage beantwortet werden: Wie kam es zu dem abrupten Anstieg der Sanktionen in Wien? Welche Triebkräfte stehen hinter den Veränderungsprozessen, die einen Wandel im Sanktionsregime des AMS Wien erklären könnten?

### 5.1 Machtressourcen – Etablierung eines neue Politikstils

Mit dem Regierungswechsel 2017 stieg die politische Aufmerksamkeit für das Thema Arbeitsmarktpolitik und das AMS (Tálos, 2019; Theurl, 2018). Im Regierungsprogramm wurde eine grundlegende Reform und Evaluierung des AMS festgeschrieben. Geplant waren unter anderem die Umwandlung des AMS in eine GmbH und die Einsetzung einer Task Force zur Überprüfung der Effizienz der Organisation (ÖVP/FPÖ, 2017). Darüber hinaus sollte die

Vermittlung in den Arbeitsmarkt erhöht, die Verweildauer im AMS verkürzt und die Zumutbarkeitskriterien ausgeweitet werden (ebd.). Zudem sollte das Prinzip der aktivierenden Maßnahmen des Förderns und Forderns in den Vordergrund gerückt werden (ebd.). Des Weiteren wurde die Besserstellung österreichischer gegenüber ausländischen Arbeitskräften im Regierungsprogramm festgeschrieben (ebd.). Das Regierungsprogramm kann als Wende hin zu einer neoliberal-paternalistischen aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit fremdenfeindlichen Elementen gelesen werden (Theurl, 2018; Tamesberger/Stelzer-Orthofer, 2018, S. 39; Fink, 2019, S. 226ff).

Aus den Interviews ergibt sich, dass die Wahlen 2017 ein einschneidendes Erlebnis für alle Akteure darstellte und sich die Zusammenarbeit im AMS im Zuge dessen neu konfigurieren musste. Die extrem skeptische Haltung der neuen Regierung gegenüber dem AMS und der Sozialpartnerschaft insgesamt führte zu einer angespannten und ungewissen Situation.

Materialisiert hat sich die Skepsis der Regierung gegenüber dem AMS und der Sozialpartnerschaft auf mehreren Ebenen. (1) Dem AMS wurde sowohl durch mediale Auftritte und öffentlichkeitswirksame Aussagen sowie durch Budget- und Maßnahmenentscheidungen, klar gemacht, dass es unter besonderer Beobachtung steht, und man plant seine Autonomie einzuschränken. (2) Der Interessensvertretung der Arbeitnehmer:innen wurde 1. mit der Reduktion der Kammerumlage für die AK gedroht, was die Arbeitsfähigkeit der Interessensvertretung massiv geschwächt hätte; und 2. aus den etablierten Arbeitsweisen, bei denen vieles informell zwischen Ministerium, AMS-Management und Sozialpartnern abläuft, ausgeschlossen. (3) Darüber hinaus wurde den federführenden Beamten im Bundesarbeitsministerium die Arbeit erschwert, was den verstärkenden Effekt eines Bruchs mit etablierten Abstimmungs- und Vorgehensweisen hatte. Aus den Gesprächen zeigt sich, dass die Konfliktlinien während der Periode 2017-2019 nicht nur zwischen Kapital und Arbeit verlaufen sind, sondern es eine zusätzliche Konfliktlinie zwischen AMS und Regierung ergeben hat.

### *5.1.1 Aktion 20.000 & Integrationsjahr*

Eine der ersten Amtshandlungen der FPÖ-Arbeitsministerin Beate Hartinger-Klein war die Abschaffung der Aktion 20.000. Das Projekt hat Langzeitbeschäftigungslose in geförderte Beschäftigung gebracht.

*„Es haben sich die Mehrheitsverhältnisse umgekehrt. Am augenfälligsten war wohl die mehr oder weniger über Nacht erfolgte Abschaffung dieser Aktion 20.000, [...] das über eine ministerielle Zielvorgabe der damaligen Hartinger-Klein passiert ist und das wir im*

*Verwaltungsrat nicht aufhalten konnten. Weil im gleichen Ausmaß ja auch die budgetären Mittel dafür verschwunden sind, weil die hat der Finanzminister nicht mehr freigeben.”*  
(Vertreter:in der Arbeitnehmer:innen)

Die Abschaffung der Aktion 20.000 markiert den Auftakt zu einer Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik unter der ÖVP-FPÖ-Regierung. Sowohl in der inhaltlichen Ausrichtung als auch im Umgang mit dem AMS und den Sozialpartnern. Mit der Einstellung der Förderung von Langzeitarbeitslosen wird vor allem ein Projekt abgeschafft, für das sich die Interessenvertretung der Arbeitnehmer:innen eingesetzt hat. Dass die Sozialpartner und das AMS überhaupt nicht in den Prozess eingebunden wurden, stellt ein Novum in der Zusammenarbeit dar.

Ein weiteres Beispiel für den neuen Politikstil, ist die Einstellung des Integrationsjahres. Hier wurden Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte bei der Integration in den Arbeitsmarkt unterstützt. Die neue Regierung kürzte das Budget für 2017 um die Hälfte und strich es 2018 zur Gänze. Dies bedeutete einen tiefen Einschnitt in das Budget des AMS. Wien war davon besonders betroffen. Die Abschaffung des Integrationsjahres wirkte sich daher vor allem auf die Budgetsituation des AMS Wien aus. Ein:e Manager:in des AMS beschreibt im Interview, wie aus diesem politischen Vorhaben ein Macht- und Kompetenzringen zwischen Regierung und AMS wurde:

*„Wir haben aushalten müssen, dass uns eine schwarz-blaue Regierung das Geld abgedreht hat. [...] Wir mussten das aus unserem normalen Budget stemmen. Das haben wir geschafft. [...] Ich glaube, die anderen [Regierung] haben sich gedacht, wenn sie die Mittel kürzen, wird es da nichts mehr geben. Dann war klar, auch wechselseitig, das ist ein Irrtum.”* (AMS-Management)

Die Streichung der Mittel für das Integrationsjahr war ein Ausdruck der neuen Arbeitsmarktpolitik, die Workfare-orientiert ist und auf Ausgrenzung von Migrant:innen setzt. Zudem kann es als Versuch gesehen werden, das Wiener AMS zu schwächen, dass traditionell für eine aktive und qualifizierende Arbeitsmarktpolitik steht.

## 5.2 Die Rolle von Diskursen und öffentlichem Druck auf den Sanktionsanstieg

Teile der Regierung waren mit der Arbeit des AMS und insbesondere des Wiener AMS unzufrieden. Diese politische Unzufriedenheit spiegelte sich nicht nur im oben beschriebenen Politikstil und internen Machtverschiebungen im AMS wider, sondern wurde auch in öffentlich ausgetragener Kritik zum Ausdruck gebracht. Gleichzeitig verschärfte sich die Debatte gegenüber Arbeitssuchenden generell (Tálos, 2019; Stelzer-Orthofer/Tamesberger, 2018; Beyer et al., 2020). Sozialleistungsmissbrauch und das Narrativ der sogenannten „Durchschummler“ wurden verstärkt in den Diskurs über Arbeitslosigkeit eingebracht (Tálos, 2019; Stelzer-Orthofer/Tamesberger, 2018; Beyer et al., 2020). Auch die arbeitsmarktpolitische Handhabung Wiens wird Gegenstand einer öffentlichen Debatte, die Druck auf das Vorstand und Geschäftsführung des AMS und AMS Wien ausübt.

*„2017, 2018 gab es massive Angriffe auf das AMS vom Bundeskanzler her. Das war schon ziemlich konfliktreich. Bis hin zu absurden Interventionen des Vorstandes, der dann im Fernsehen gesagt hat, wenn man unzufrieden ist, dann soll man sie rausschmeißen.“* (Beamt:in)

Die Ankündigung des Bundeskanzlers, Sebastian Kurz, das AMS grundlegend umzugestalten ging einher mit der Begründung im ORF, dass das AMS „seinen Herausforderungen nicht gewachsen“ sei und sich im AMS „dringend etwas ändern“ müsse (Kurier, 2018). Aber auch eine „umfassende Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich“ (ÖVP/FPÖ, 2017, S. 142) wurde Teil des Umbauplans der Regierung.

Die Legitimation der Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wird geframt mit vermeintlichen „Leistungsmissbrauch“ (ebd.). Hierdurch werden vor allem Forderungen für restriktive Workfare-Maßnahmen insbesondere gegenüber Langzeitarbeitslosen und Migrant:innen legitimiert. Der arbeitsmarktpolitische Diskurs setzt den Generalverdacht, dass Arbeitssuchende unrechtmäßig Leistungen beziehen und Sozialsystem ausnutzen (Stelzer-Orthofer/Tamesberger, 2018, S. 22f). Hierzu trägt die neue Bundesregierung maßgeblich bei (ebd.; Beyer et al., 2020).

Das Narrativ verfängt auch bei den Akteuren des AMS. So sagt ein:e Manager:in des AMS:

*„Da muss man wirklich sagen, ist Wien natürlich in der Verbindlichkeit besonders betroffen, dass Menschen nicht kommen und in den Mittag schlafen oder dort nicht hingehen. Da war relativ klar: Das halten wir für inakzeptabel. Wien hat einfach so Themen gehabt, wo uns klar*

*war, wenn wir diese Themen nicht im Griff kriegen, dann stehen wir die ganze Zeit in der Zeitung.“*

Hierin spiegelt sich wider, wie Personen im Management des AMS das Narrativ des „faulen Arbeitslosen“ übernehmen. Es zeigt auch die Angst vor schlechter Presse, die zu einem Handlungsmotiv des Managements wird.

### *5.2.1 Die überregionale Vermittlung*

Eine weitere große arbeitsmarktpolitische Debatte während Schwarz-Blau, die von allen Interviewpartner:innen im Zusammenhang mit den gestiegenen Sanktionen in Wien hervorgebracht wurde, ist die *überregionale Vermittlung*. Hier werden Arbeitssuchende über die Bundesländergrenzen hinaus zu vermitteln. Ziel ist es, die Mobilität der Arbeitslosen zu erhöhen und damit den großen regionalen Disparitäten innerhalb Österreichs entgegengewirkt werden. Der Ausbau der überregionalen Vermittlung erfolgte parallel zur Einstellung des Integrationsjahres. Die Bundesministerin für Arbeit erließ in diesem Zusammenhang eine Weisung, mit der die überregionale Vermittlung von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in landwirtschaftliche Hilfstätigkeiten in den arbeitsmarktpolitischen Zielen des AMS verankert wurde. Im Zuge dessen wurde die überregionale Vermittlung für alle Wiener Arbeitssuchenden intensiviert. Der Anstieg der Sanktionen und die überregionale Vermittlung gingen zeitgleich einher. Wenn gleich nicht alle Sanktionen im Zusammenhang mit einem Verstoß gegen die überregionale Vermittlung ausgesprochen wurden.

Die überregionale Vermittlung ist einerseits eine Reaktion auf den wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Druck, Arbeitslose und Migrant:innen österreichweit zu verteilen und das Arbeitskräftepotenzial für die Gastronomie und Landwirtschaft zu erweitern. Andererseits stellt das Instrument eine Möglichkeit dar, den Anteil der Sanktionsbescheide an den Bundesdurchschnitt anzupassen. Den Verantwortlichen war klar, dass eine stärkere Forcierung der überregionalen Vermittlung zu einem Anstieg der Sanktionsbescheide führen würde. Auf die Frage, wie der Anstieg der Sanktionen zu erklären sei, antwortet eine Person aus dem Management des AMS:

*„Das sind ja auch Jahre [2017ff], wo wir die über regionale Vermittlung forciert haben. Und das führt natürlich auch zu Sanktionen. Wenn Sie jemandem sagen, jetzt gehen Sie einmal dort in die Saison arbeiten und die Person mag das nicht, führt es zu einer Sanktion.“*  
(AMS-Management)

Die überregionale Vermittlung ist eingebettet in die nativistisch-autoritäre Ideologie der rechtspopulistischen Regierung und Ausdruck der neuen Work-First-Arbeitsmarktpolitik.

Durch den Ausbau der überregionalen Vermittlung erhoffen sich die AMS-Verantwortlichen zudem eine bessere Medienpräsenz. Sowie die Möglichkeit, das AMS als funktionierende und leistungsfähige Behörde unter Beweis zu stellen.

### 5.3 Pfadabhängigkeiten, der institutionelle Aufbau und der Sanktionsanstieg

Die Konstruktion des AMS, seine institutionelle Einbettung als auch das Aktivierungsparadigma als vorherrschendes arbeitsmarktpolitisches Leitbild haben Pfadabhängigkeiten geschaffen, die für die Zunahme von Sanktionen entscheidend sind. Die Struktur des AMS, seine arbeitsmarktpolitischen Ziele und seine organisatorische Ausrichtung am New Public Management sind dabei die zentralen Argumente für den Zusammenhang zwischen Sanktionen und institutionellen Pfadabhängigkeiten. Die Autonomie und der Wettbewerb zwischen den einzelnen Landesgeschäftsstellen spielen eine entscheidende Rolle für den Anstieg der Sanktionen. Aber auch die allgemeine Zielsteuerung begünstigt den Vergleich und bieten so die Grundlage für die „Notwendigkeit“, Sanktionen zu erhöhen.

#### 5.3.1 *New Public Management*

Die effizienzorientierte Prozesssteuerung bewirkt, dass das AMS seine Tätigkeiten statistisch genau dokumentiert und auswertet. So werden jährlich die arbeitsmarktpolitischen Ziele quantitativ festgeschrieben und u.a. nach Zielgruppen aufgeschlüsselt (Geschlecht, Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit, etc.). Über alle administrativen Ebenen hinweg, werden Tätigkeiten dokumentiert, messbar und vergleichbar gemacht, auch der Kund:innenkontakt. Der hohe Stellenwert des Numerischen führt zwangsläufig dazu, dass Zahlen gleichwertig nebeneinander interpretiert werden. So werden Forderungen, wie eine Erhöhung von Sanktionen, zu einer legitimen Forderung. Dabei wird allerdings von einer Homogenität des Arbeitsmarktes und der Arbeitssuchenden ausgegangen, die die Besonderheiten unterschiedlicher Arbeitsmärkte vernachlässigt.

Hinzu kommt die Autonomie der einzelnen Landesgeschäftsstellen, die eng mit dem Wettbewerbsgedanken verknüpft ist und die Leistungen der einzelnen Länder in Konkurrenz setzt. So kommt aus den Interviews hervor, dass der Vergleich für das verwaltungspraktische Handeln sowie die Sanktionen von den Interviewten als wichtig wahrgenommen wird. Bezogen auf die Sanktionen sagt eine Person aus dem AMS-Management:

*„Und da muss man schon sagen, und wir haben immer darauf geschaut, zu sagen, Österreich ist da **gleich verteilt**. Also muss das [Sanktionsniveau] in Wien gleich sein wie in anderen Bundesländern.“*

Die Sanktionserhöhung begründet sich maßgeblich durch den Bundesländervergleich und die Annahme einer statistischen Gleichverteilung. Doch der Wiener Arbeitsmarkt entscheidet sich signifikant von dem im restlichen Österreich. Fast ein Drittel des Arbeitsmarktes findet hier statt. Verglichen mit den anderen Bundesländern ist die Arbeitslosigkeit hier höher. Aber auch das Arbeitskräftepotenzial setzt sich hier anders zusammen als in den anderen Teilen Österreichs. Die Anzahl an Personen mit (multiplen) Vermittlungshemmnissen ist in Wien durch den vergleichsweisen hohen Anteil von bspw. migrantischen Personen und alleinerziehenden Haushalten deutlich höher als im restlichen Teil des Landes. Die Annahme, dass eine Gleichverteilung in Österreich vorherrscht, steht im Widerspruch zur Sonderstellung des Arbeitsmarkts in Wien. Dennoch, die Zielarchitektur des AMS geht von einer homogenen Gruppe Arbeitssuchender aus. Diese spiegelt sich z.B. in ihrer Zielsteuerung wider. Dabei wird die Heterogenität der Arbeitssuchenden nicht abgebildet.

### *5.3.2 Die interne Umsetzung des Sanktionsregimes*

Zur operativen Steuerung und Messung der Performance von Berater:innen wird im AMS das Management- und Kontrollinstrument einer Balance Scorecard (BSC) verwendet. Hier werden die Leistungen der Landesgeschäftsstellen, der regionalen Geschäftsstellen, der einzelnen Abteilungen und der einzelnen Berater:innen gemessen. In der Praxis können z.B. die Berater:innen hierüber stetig sehen, wie gut ihre Vermittlungstätigkeit mit den vorgegebenen Zielen harmoniert. Aus der BSC leitet sich zudem eine jährliche Prämienzahlung für die Berater:innen ab. Wie sich die BSC im Arbeitsalltag auf die Berater:innen auswirkt, beschreibt eine der Gesprächspartner:innen so:

*„Das [die Performance] ist vor dem ganzen Team besprochen worden, und da hat es so die Grünen gegeben und die Roten gegeben. Und grün war gut und rot war schlecht. Es ist dann zwar nicht mehr dazu gesagt worden, außer, schaut euch an, wo ihr steht, aber das hat trotzdem was mit einem gemacht.“ (Berater:in)*

Auch auf der Ebene der Landesgeschäftsführung ist die BSC ein wichtiges Mess- und Bewertungsinstrument. Dass die im System des AMS angelegte und durch die BSC implementierte Konkurrenz eine entscheidende Rolle in der Handlungslogik der Akteure spielt, bestätigen alle Gesprächspartner:innen. So hebt ein:e AMS-Manger:in hervor, dass die gute

Performance der Wiener Landesorganisation ein wichtiges Anliegen der Geschäftsführung war und ein gutes Abschneiden von den Mitarbeiter:innen gefordert wurde.

Die Berater:innen geben in den Interviews an, dass im Zuge des Ausbaus der überregionaler Vermittlung, strengeren internen Vorgaben für die Erstellung von Sanktionsbescheide eingeführt wurden. Zur Umsetzung, so geht aus den Interviews hervor, hat es im Laufe der Zeit rigidere interne Vorgaben und Handlungsanweisungen gegeben. Insgesamt berichten die Berater:innen, dass ihre eigene Handhabung im Zeitverlauf weiter eingeschränkt wurde und die Kontrolle durch regelmäßige Abfragen zugenommen hat.

### 5.3.3 Aktivierungsparadigma

Die arbeitsmarktpolitischen Ziele und das Aktivierungsparadigma bestimmen die Pfadabhängigkeit auf ideologischer Ebene. Durch den Wandel von „Welfare“ zu „Workfare“ erhöht sich der Druck zur Beschäftigungsaufnahme, gefördert durch die arbeitsmarktpolitischen Leitlinien der EU und deren Aktivierungsparadigma. Zentrale Aufgabe ist somit die Vermittlung in die Beschäftigungsaufnahme. Im Alltag der Berater:innen bedeutet das:

*„Unser Ziel ist natürlich, das oberste jetzt, dass die Personen bei uns weg sind.“* (Berater:in)

Die im System angelegte Zielsetzung der schnellstmöglichen Vermittlung lassen Sanktionen zu einem zweckerfüllenden Mittel werden. Studien zeigen, dass Sanktionen sehr wohl Effekte bei der schnelleren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erzielen.

## 5.4 Zusammenfassung Interviews

Der Anstieg der Sanktionen in Wien steht im Zusammenhang mit dem Regierungs- und Ressortwechsel und resultierte aus einem Zusammenspiel institutioneller, diskursiver und politischer Faktoren. Diese förderten eine Verschiebung hin zu einer strengeren Arbeitsmarktpolitik und signalisierten eine gute Zusammenarbeit mit der neuen Regierung. Die Verschlechterung der Zusammenarbeit zwischen Regierung, AMS und Sozialpartnern trug dazu bei, dass dies als notwendig betrachtet wurde. Besonders die Machtressourcen der Arbeitnehmer:innen wurden geschwächt, unterstützt durch den Wegfall informeller Kanäle und die neue Führung im Arbeitsministerium. Zudem trugen die institutionelle Verfassung des AMS, die öffentliche Debatte und das Aktivierungsparadigma zur Erklärung des Sanktionsanstiegs bei. Auf diskursiver Ebene geriet besonders die Wiener Geschäftsstelle unter politischen und medialen Druck, was die Geschäftsführung in eine defensive Position



gegenüber der Regierung sowie durchsetzungsstarke Position gegenüber den arbeitnehmer:innen-nahen Sozialpartnern und den eigenen Mitarbeitenden brachte.

Abschließend lässt sich festhalten, dass der Wandel im Sanktionsregime des AMS Wien auch durch strengere interne Vorgaben und verstärkte überregionale Vermittlungsanweisungen zurückzuführen ist. Die Androhung rechtlicher Konsequenzen und die internen Kontrollinstrumente schränkten die Autonomie der Berater:innen ein und vereinheitlichte ihr Vorgehen. Die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, die Work-First Ansätze, führten zu einem erhöhten Druck auf arbeitslose Personen und trugen zur Zunahme der Sanktionen bei, um das Sanktionsniveau Wiens an den bundesweiten Durchschnitt anzupassen.

## 6. Diskussion & Fazit

Die Analyse verdeutlicht, wie sich auf bundespolitischer Ebene veränderte arbeitsmarktpolitische Ideen, die ein strikteres und paternalistischeres System fördern, in der Wiener Verwaltungspraxis durchsetzten. Eine zentrale Rolle spielte dabei die öffentlichkeitswirksame Auseinandersetzung mit Themen wie Arbeitslosigkeit, Sanktionen und dem Missbrauch von Sozialleistungen. Der mediale Druck auf das AMS und insbesondere auf das Management sowie die Berater:innen trug wesentlich zur Umsetzung der strengeren Maßnahmen bei.

Die wissenschaftliche Literatur liefert verschiedene Beiträge, die sich mit den arbeitsmarktpolitischen Veränderungen unter der ÖVP-FPÖ-Regierung von 2017 bis 2019 auseinandersetzen (z.B. Tálos, 2019; Stelzer-Orthofer/Tamesberger, 2018). Dieser Beitrag ergänzt die bestehende Forschung, indem er die Wechselwirkungen zwischen der rechtspopulistischen Regierung und der Verwaltungspraxis aufzeigt. Es wird deutlich, dass kein grundlegender systematischer Umbau des AMS erforderlich war, um eine Verschärfung der Praxis im Sanktionsregime zu bewirken. Diese Ergebnisse fügen sich in die wissenschaftliche Diskussion über den Einfluss rechtspopulistischer Ideologien auf Sozialpolitik ein (Rathgeb, 2018, 2023). Sanktionen sind ein zentraler Bestandteil rechtspopulistischer Ideologie. Durch die Benennung vermeintlich Schuldiger – Ausländer, Flüchtlinge, Arbeitslose und „Durchschummler“ – werden der Abbau und die Rücknahme sozialer und arbeitsrechtlicher Sicherungen legitimiert oder verschleiert.

Die Expert:inneninterviews zeigten die weitreichende Wirkung der Regierung und ihres Politikstils auf die Akteure im Verwaltungsrat und in der Geschäftsführung. Die Drohung und öffentliche Stimmungsmache einerseits gegen das AMS, der von Seiten der Regierung

vorgeworfen wird, ihren Aufgaben und Pflichten nicht nachzukommen, und andererseits gegen arbeitslose Menschen, insbesondere Migrant:innen und Wiener:innen, denen vorgeworfen wird, sich auf Kosten der Mehrheit am Sozialversicherungssystem zu bereichern, führt zu dem, was Tálos et al. (2019) als Disziplinierungseffekt bezeichnen.

Das AMS Wien steht mit seinem Kurswechsel hin zu mehr Härte im Leistungsbezug nicht allein. In der Literatur finden sich zahlreiche Hinweise darauf, dass es international eine Dynamik hin zu mehr Strenge in sozialen Sicherungssystemen und Sanktionsregimen gibt (Weishaupt, 2011; Bonoli, 2010; Knotz, 2019). Mehr Pflichten und Vorgaben für Arbeitslose und schneller greifende leistungsmindernde Sanktionen sind international zu beobachten (Knotz, 2019). Dementsprechend findet in Wien nicht nur eine Anpassung an den österreichischen Durchschnitt, sondern auch an den internationalen Trend statt. Ein Beitrag dieser Forschung besteht unter anderem darin, dass gezeigt werden konnte, wie sich diese Entwicklungen auf lokaler Ebene in der Verwaltungspraxis niederschlagen. Die Forschung zum AMS Wien verdeutlicht die Bedeutung der regionalen Wohlfahrtsstaatsforschung, die in der Wohlfahrtsstaatsforschung bisher nur ein sehr kleines Forschungsfeld darstellt.

Diese Forschung zeigt, wie relevant die Auslegung der Behörde von Gesetzen für die Strenge in der Verwaltungspraxis ist. So konnte sich ohne eine Gesetzesänderung oder eine offizielle politische Weisung ein vielfach strengeres Sanktionsregime durchsetzen. Diese Erkenntnis weist zudem auf Schwachstellen von Forschungsarbeiten, wie u.a. von Carlo Knotz (2019) und der OECD, die mit Hilfe eines Indikators die Strenge von Sanktionsregimen länderübergreifend vergleicht. Dabei beziehen sich die Autor:innen ausschließlich auf gesetzlich festgeschriebene Zumutbarkeitskriterien und Mitwirkungspflichten, sowie die Höhe und Dauer von Leistungsminderungen. Der Fall des AMS-Wiens zeigt, dass eine rein rechtliche Betrachtung zumindest für den österreichischen Fall kaum Aussagekraft über die Sanktionsstrenge geben kann.

Eine strengeres Sanktionsregime ohne Gesetzesänderung ist möglich. Das heißt, auch ein AMS, das Arbeitssuchende weniger unter Druck setzt, muss möglich sein. Das würde nicht nur die Verhandlungsmacht der Arbeiter:innen stärken sondern auch den Stress, die Gesundheit und die Bedingungen bei der Arbeitswiederaufnahme bei den Arbeitssuchenden verbessern (Pilgerstorfer, 2022).

## Literatur

- Beyer, K., Griesser, M., & Pühringer, S. (2020). Zwischen Meritokratie und Wohlfahrtschauvinismus: Eine Mediendiskursanalyse zu sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen der ÖVP-FPÖ-Regierung 2017-2019 in Österreich. *ICAE Working Paper Series*, 109.
- Bonoli, G. (2010). The Political Economy of Active Labour Market Policy. *SSRN Electronic Journal*.
- Ebbinghaus, B. (2005). *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform (05/2; MPIfG Discussion Paper)*. Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Esping-Andersen, G. (1998). *The three worlds of welfare capitalism* (Repr). Princeton Univ. Press.
- Fink, M. (2019). Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau. In *Die Schwarz-Blauere Wende in Österreich*. LIT.
- Foucault, Michel. (1969): *Wahnsinn und Gesellschaft: eine Geschichte des Wahnsinns im Zeitalter der Vernunft*. Suhrkamp.
- <https://kurier.at/politik/inland/bundeskanzler-kurz-kuendigt-reform-des-ams-an/400010712>  
(Letzter Aufruf am 24.09.2024).
- Immergut, E. M. (1990). Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. *Journal of Public Policy*, 10(4), 391–416.
- Knotz, C. (2019). Why Countries ‘Get Tough on the Work-Shy’: The Role of Adverse Economic Conditions. *Journal of Social Policy*, 48(03), 615–634.
- Knotz, C. M. (2019). Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012. *European Sociological Review*.

Kurier (2018). Kurz: Unsere Sozialsysteme sind viel zu attraktiv für Migranten, 24. März 2018.

Online:

Meuser, M., & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview—Konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Lauth, & D. Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 465–479). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Obinger, H., & Tálos, E. (2006). *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau: Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition* (1. Aufl.). VS, Verl. für Sozialwiss.

Obinger, H., & Tálos, E. (2020). *Sozialstaat Österreich (1945–2020). Entwicklung – Maßnahmen – internationale Verortung*. Studien Verlag.

ÖVP & FPÖ (2017). Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022. Online: [https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm\\_2017-2022.pdf](https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf) (Letzter Aufruf am 24.09.2024).

Pfau-Effinger, B. (2005). Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation. *Journal of Social Policy*, 34(1), 3–20.

Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143–179.

Pilgerstorfer, T. (2022). AMS-Sanktionen: Mental ungesund, gesellschaftlich teuer. Blog Arbeit und Wirtschaft, 7. Juni 2022. Online: <https://www.awblog.at/Arbeit/ams-sanktionen> (Letzter Aufruf 25.09.2024)

Rathgeb, P. (2018). *Strong governments, precarious workers: Labor market policy in the era of liberalization*. ILR Press, Cornell University Press.

Rathgeb, P. (2023). Zwischen neoliberaler Erbe und selektivem Protektionismus: Zur Entwicklung rechtspopulistischer Wirtschafts- und Sozialpolitik. In *Ambivalenzen in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat*. Beltz Juventa.

- Schmidt, V. A. (2002). Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment? *Comparative Political Studies*, 35(2), 168–193.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326.
- Tálos, E. (Hrsg.). (2019). *Die schwarz-blaue Wende in Österreich: Eine Bilanz*. LIT.
- Tamesberger, D., & Stelzer-Orthofer, C. (2018). Die arbeitsmarktpolitische Agenda der schwarz-blauen Regierung: Symbolische Politik oder radikaler Umbau? *WISO*, 3, 16–43.
- Theurl, S. (2018). *Arbeitsmarktpolitik Reloaded: Hartz IV für Österreich*. In: *Kurswechsel*, 3, 75–82.
- Theurl, S. (2019). Wie exzessives Sanktionieren von Arbeitslosen den Versicherungsschutz untergräbt. *Blog Arbeit und Wirtschaft*, 4. März 2019. Online: <https://www.awblog.at/Soziales/exzessives-sanktionieren-von-arbeitslosen> (Letzter Aufruf am 24.09.2024).
- Weishaupt, J. T. (2010). A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services. *Socio-Economic Review*, 8(3), 461–486.
- Weishaupt, J. T. (2011). *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*. Amsterdam University Press.