

Entwertung und Prekarisierung sozialer Dienstleistungen

Das Beispiel der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Roland Atzmüller

Wesentliches Element der Durchsetzung wettbewerbsstaatlicher Regulationsformen (exemplarisch Hirsch 2005) ist die weitgehende Unterordnung von Sozialpolitik unter wirtschaftspolitische Strategien zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes. Durch Rückbau der dekommodifizierenden Elemente der sozialen Sicherungssysteme, welche den Zwang zur Teilnahme an den Arbeitsmärkten reduzierten, werden die Möglichkeiten gesellschaftlicher Integration über legitime Formen der Nicht-Teilnahme an Erwerbsarbeit sukzessive eingeschränkt. In diesem Prozess werden die Rechte der Individuen auf soziale Transferleistungen wieder stärker an ihre Bereitschaft zur Lohnarbeit gebunden, was als Workfare (Peck 2003) bezeichnet wird.

Der workfaristische Umbau der Wohlfahrtsstaaten bewirkt dabei auf der einen Seite eine inhaltliche Neuausrichtung staatlicher Sozialpolitik, auf die m.E. der Bedeutungszuwachs aktiver Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren verweist. Auf der anderen Seite werden in den Veränderungsprozessen die Verhältnisse zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und nichtstaatlichen bzw. privatwirtschaftlichen Akteuren neu artikuliert. Daher ist die Neuorientierung der Sozialpolitik nicht zu trennen von den Transformationsprozessen der staatlichen Steuerungsformen und institutionellen Konfigurationen, die das Medium der Durchsetzung workfaristischer Sozialpolitik darstellen. In diesem Kontext ist insbesondere auf die Praxis der Auslagerung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen aus den unmittelbaren Aufgabenbereichen der Staatsapparate durch Formen öffentlicher Ausschreibung und Erzeugung von Wettbewerb zu verweisen.

Die Entwicklung des öffentlichen Vergabewesens wird in erheblichem Maße von den Strategien der EU-Kommission zur Durchsetzung eines europäischen Binnenmarktes, der Liberalisierung aller ökonomischen Bereiche (also auch der Erbringung sozialer und öffentlicher Dienstleistungen) und der Kontrolle und Eindämmung der öffentlichen Ausgaben und Budgetdefizite beeinflusst (vgl. den Beitrag von Schlager/Klatzer in diesem Heft). Die Schaffung nichtdiskriminierender Märkte für Güter und Dienstleistungen durch die Regelung des Vergabewesens soll zu einer Dämpfung der Kosten und damit zu einer Reduktion der Budgetdefizite sowie Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der involvierten Unternehmen führen (Handler 2005). Heinz Handler (2005) fasst die Zielsetzung der EU-Kommission in Bezug auf die Regelung des öffentlichen Auftragswesens folgendermaßen zusammen:

»Im öffentlichen Sektor trägt sie zur Anhebung der ›Qualität‹ der öffentlichen Finanzen bei, weil die Verfahrenstransparenz und der Wettbewerb unter den Anbietern die Qualität der ausgeschriebenen Leistungen erhöhen und gleichzeitig ein Druck auf die Preise ausgeübt wird.« (Handler 2005, 3)

Dieser Prozess kann jedoch nicht allein als Vermarktlichung der Erbringung sozialpolitischer Aufgaben analysiert werden. Zwar wird auf der einen Seite der Wettbewerb zwischen Anbietern durch die Schaffung von Quasimärkten für sozial- und arbeitsmarktpolitische Aufgaben angeheizt, um eine effektive und effiziente Umsetzung von Programmen und damit Kostenersparnis zu gewährleisten. Durch die Stimulation privatwirtschaftlicher Innovationsfähigkeit für sozialpolitische Prozesse sollen variable und flexible Lösungen kreiert werden, welche den sich verändernden Arbeitsmarkterfordernissen angepasst sind. Auf der anderen Seite ist die Etablierung sozialwirtschaftlicher Märkte begleitet von wachsenden, von den öffentlichen Nachfragern formulierten Anforderungen an die managerielle Professionalisierung sozial- oder arbeitsmarktpolitischer Projekte (etwa in Bezug auf Kostenrechnung, Bilanzerstellung etc.) und einer zunehmenden Verbürokratisierung der Beziehungen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern, die aus dem Informationsbedürfnis ersterer im Prozess der Schaffung von Märkten resultierten.

In diesem Beitrag möchte ich anhand einiger Entwicklungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich seit Mitte der 1990er Jahre zeigen, welche Auswirkungen dies für sozialwirtschaftliche Organisationen aber auch Arbeitslose hat.¹ Ich werde daher zuerst wesentliche Parameter der Reform der Arbeitsmarktverwaltung und der Ausgliederung des Arbeitsmarktservice (AMS) aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Jahr 1994 nachzeichnen, die zu einer umfassenden Reorganisation der aktiven Arbeitsmarktpolitik geführt haben. Im nächsten Schritt werde ich einige Folgen der öffentlichen Vergabe arbeitsmarktpolitischer Aufgaben und der damit verbundenen bürokratischen Kontrollstrategien sowie Professionalisierungsanforderungen auf die in diesem Bereich tätigen Organisationen und Beschäftigten analysieren. Diese deuten auf eine Entwertung und fortschreitende Prekarisierung der Erbringung sozialer Dienstleistungen im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik hin, von der natürlich auch die in derartigen Projekten zu »aktivierenden« Arbeitslosen nicht unberührt bleiben, wie ich im abschließenden Abschnitt anhand der kontinuierlichen Reduktion der Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik je geförderter Person diskutieren möchte.

Die Ausgliederung des Arbeitsmarktservices

Im Jahr 1994 wurde das Arbeitsmarktservice nach langen politischen Auseinandersetzungen in der SPÖ/ÖVP Koalitionsregierung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales ausgegliedert, da – beeinflusst von der neoliberal inspirierten Kritik am Wohlfahrtsstaat – eine Reihe von Defiziten in der vormaligen Arbeitsmarktverwaltung (AMV) identifiziert wurden, die eine »effiziente« und »zielgruppenorientierte« Funktionsweise der Arbeitsämter verhinderte (Institut für Policy Research 1992). Diese Defizite resultierten demnach aus der Organisationsstruktur der AMV, deren Abläufe zu komplex, zeitaufwändig und schwerfällig waren. Als Behörde war die AMV zu wenig autonom, um über die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik zu entscheiden und außerdem anfällig für politische Interventionen, und zu hierarchisch, um dezentrale Strategien entwickeln zu können, die auf regionale Bedürfnisse eingehen konnten.

Aus dieser Analyse resultierte schließlich eine Reihe von Vorschlägen zur grundlegenden Reorganisation der AMV. Die Reform der AMV sollte die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Staates näher an die Arbeitslosen und Unternehmen bringen,

um von der »Verwaltung« der Arbeitslosigkeit zu einer Aktivierung der Arbeitslosen zu kommen. Die Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigung und die adäquate Versorgung der Wirtschaft mit Arbeitskräften wurden zum prioritären Ziel erklärt. Zur Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsvermittlung wurde die Entwicklung eines »breite(n) Sortiment(s) an Vermittlungsmethoden« angeregt, welches an den jeweiligen Anforderungen der Betriebe und den Bedürfnissen der Arbeitssuchenden orientiert sein sollte. Arbeitsmarktferne sozialpolitische Aufgaben sollten dem AMS entzogen und die Leistungszuerkennung (Arbeitslosentgelt, Notstandshilfe) mit den arbeitsmarktpolitischen Aufgaben (Information, Beratung, Vermittlung etc.) zusammengeführt werden, um die Reintegration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu fördern, und weil die Trennung dieser Bereiche auch eine »längerfristige Abhängigkeit von den Leistungen« der Arbeitslosenversicherung bedinge (Institut für Policy Research 1992). Die Ausgliederung des AMS aus dem Ministerium wurde quasi als einzig denkbarer Weg präsentiert, um aus der Behörde ein »modernes Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit« (Feurstein 1998, 516) zu machen.

Als solches obliegt nun dem AMS bzw. seinen Teilorganisationen auf Bundesländer bzw. Bezirksebene die Durchführung der aktiven (Beratungs-, Vermittlungs- und Förderungstätigkeit) und passiven (Lohnersatzleistungen) Arbeitsmarktpolitik. Die Regierung bzw. das Sozialministerium und ab 2000 das Wirtschafts- und Arbeitsministerium blieben für die Formulierung der Ziele der Arbeitsmarktpolitik zuständig und behielten das Aufsichtsrecht (Tritremmel 1998). Im ausgegliederten AMS wurden die Sozialpartner auf der Ebene der Steuerung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten »in vollem Umfang in die Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik eingebunden« (Feurstein 1998, 517). Auf diese Weise sollte die konstruktive Zusammenarbeit der Sozialpartner gesichert und offene Opposition gegen arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen und Maßnahmen verhindert werden.

Die Aktivitäten des AMS werden über Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement, Maßnahmen zur Qualitätssicherung und neue »mitarbeiterorientierte« Strategien im Personalmanagement gesteuert. Das heißt, die arbeitsmarktpolitischen Vorgaben des Ministeriums bzw. der Regierung werden von der Bundes- bzw. den Landesgeschäftsstellen zu arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und Schwerpunktprogrammen konkretisiert, die dann von den Regionalgeschäftsstellen umgesetzt werden. Mit dem Arbeitsmarktservicegesetz 1994 (§32) erhielt das AMS außerdem die Möglichkeit, arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen, soweit es diese nicht selbst erbringen kann oder dies nicht zweckmäßig oder wirtschaftlich ist, an Dritte zu vergeben.

Vermarktlichung und Bürokratisierung

Ein zentraler Effekt der institutionellen Reorganisation im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist die vermehrte öffentliche Vergabe von Aufgaben an (vorwiegend) Non-Profitorganisationen der Sozialwirtschaft. Dies ist durch das Bundesvergabegesetz (BVerG), welches auf einer Reihe europäischer Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufgaben und zur Liberalisierung von Dienstleistungen beruht und auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Arbeits- und Arbeitskräftevermittlung; Unterrichts- und Berufsbildungswesen) als so genannte »nicht-prioritäre Dienstleistungen« erfasst, geregelt.

Das Vergabewesen ist in Österreich seit 1993 durch das BVergG, welches im Prozess der Angleichung des österreichischen Rechts an die EU erlassen wurde, normiert, wobei erst in der Novelle 1997 auf Dienstleistungen Bezug genommen wurde. Da parallel zum BVergG in den 1990er Jahren auf Länderebene neun Landesvergabe-gesetze geschaffen wurden, entstand zuerst ein sehr zersplittertes System (Handler 2005). Im Jahr 2002 kam es zu einer umfassenden Neuregelung des Bundesvergabe-gesetzes, nachdem der Verfassungsgerichtshof den mangelnden Rechtsschutz bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte (Direktvergaben) als nicht verfassungsgemäß erkannt hatte. Seitdem unterliegt die Gesetzgebungskompetenz im öffentlichen Auftragswesen dem Bund, die Vollziehung ist weiterhin geteilt zwischen Bund und Ländern, was zu einer Vereinheitlichung des Systems führte. Im Jahr 2006 wurde das BVergG erneut novelliert. Für so genannte nicht-prioritäre Dienstleistungen sind nun Ausnahmen von den vorgeschriebenen Verfahrensformen möglich (Schedlberger 2006). Die rechtliche Normierung der Vergabe öffentlicher Aufträge regelt die unterschiedlichen zur Anwendung kommenden Ausschreibungsverfahren und Vergabeformen (von der Bekanntmachung bis zum Vertragsabschluss), die damit verbundenen finanziellen Schwellenwerte, welche bestimmte Verfahrensformen der Auftragsvergabe vorschreiben, und den Rechtsschutz für die einzelnen Bieter in den jeweiligen Verfahren.

Die Vergabe von Aufträgen durch die dezentralen Länderorganisationen des AMS ist durch eine Vorstandsrichtlinie geregelt, welche die rechtlichen Vorgaben des BVergG für die Praxis der Ausschreibung arbeitsmarktpolitischer Aufgaben konkretisiert (Schedlberger 2006) und zu einer durchaus von anderen Stellen zu unterscheidenden Vergabepaxis führt (Eichmann u. a. 2008). In der föderalen Struktur des AMS sind die Landesgeschäftsstellen in Kooperation mit den Regionalgeschäftsstellen für die Planung des Beschaffungsbudgets und die Durchführung der Beschaffung zuständig. Wie Markus Schedlberger (2006) in seiner Analyse der Vergabepaxis für Bildungsmaßnahmen zeigt, werden vom AMS hauptsächlich drei Verfahrensarten angewendet – nämlich die Direktvergabe (bis € 40.000, keine öffentliche Ausschreibung), das offene Verfahren (öffentliche Ausschreibung, Zuschlag an Bestbieter) und das Verhandlungsverfahren ohne Bekanntmachung mit einem Bieter (bei Wiederholung der gleichen Maßnahme, die zuvor über ein offenes oder nicht offenes Verfahren vergeben wurde).

Die konkrete Vergabepaxis und der Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern bewirken einen vermehrten Einfluss des AMS auf arbeitsmarktpolitische Projekte und deren sozialarbeiterische und pädagogische Strategien (Dorfinger 2006, Zauner 1998, Dimmel 2005). Konkret bedeutet dies, dass die verschiedenen Projekte und Maßnahmenträger – die oft aus dem Bereich der alternativen Ökonomie entstanden – zunehmend zur Entwicklung professioneller Managementstrukturen gezwungen werden, da die Vorlage von Bilanzen und die jährliche Berichts- und Abrechnungspflicht neben den operativen Zielen der arbeitsmarktpolitischen Projekte ein zentrales Messkriterium für den Erfolg darstellen (Dimmel 2005, 21). Dies führt zu einer Erschwerung der kreativen und konzeptionellen Arbeit (Eichmann u. a. 2008), wie dies in Zeiten der Etablierung experimenteller Arbeitsmarktpolitik der 1980er Jahre (Aktion 8000) noch der Fall gewesen war:

»Mit der Einbindung der Sozialpartner in die Struktur des AMS und der neuen Indikatorensteuerung der arbeitsmarktpolitischen Ziele (...) wandelte sich der (...) ›Bottom Up-Ansatz‹ der eine Vielzahl sozialer Innovationen zugelassen und dazu die Rahmenbedingungen vorgeben sollte, hin zum ›Top-Down-Ansatz‹: Das Arbeitmarktservice weiß, welche aktiven Maßnahmen erforderlich sind und kann sie durch geeignete Verfahren zukaufen.« (Zauner 1998, 206)

Die immer wieder geäußerte positive Reminiszenz darf jedoch nicht dazu führen zu übersehen, dass in der konkreten Praxis der experimentellen Arbeitsmarktpolitik schon früh bestimmte Entwicklungen sichtbar wurden, die seit der Ausgliederung des AMS die aktive Arbeitsmarktpolitik und ihre Erbringung durch Organisationen der Sozialwirtschaft zunehmend prägen. Karl Althaler und Nikolaus Dimmel (1993) haben bereits Anfang der 1990er Jahre darauf verwiesen, dass die experimentelle Arbeitsmarktpolitik nicht dem Regulativ der rechtlich-administrativen Vollzugskontrolle unterworfen, sondern strukturell und rechtlich unterbestimmt ist. Dies führt in weiterer Folge jedoch zu Steuerungspathologien und einem bürokratischen Kompetenzzuwachs der staatlichen Administration, die durch eine »einseitige Orientierung der Förderungsgeber an der Gewährleistung einer betriebswirtschaftlichen Rationalität und überwiegend quantifizierenden Betrachtung von Projekten (...) einen spezifischen Druck auf die Projektbetreiber (...) erzeugt« (Althaler/Dimmel 1993, 352) werden. Althaler/Dimmel (1993) gehen daher bereits für die experimentelle Arbeitsmarktpolitik von einer Prekarisierung der Beschäftigungssituation der ProjektbetreiberInnen aus.

Eine von Hubert Eichmann, Jörg Flecker und Maria Klambauer (2008) von FORBA durchgeführte Studie zu den Auswirkungen der Vergabepraxis im Bereich der Erwachsenenbildung bestätigt diese Analyse und ermöglicht eine aktuelle Einschätzung der durch die aktuelle Vergabepraxis noch verstärkten Prekarisierung der Erbringung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen. Die wettbewerbsförmige Vergabe führt zu einem massiven Kostendruck auf AnbieterInnen und zu einem Preisverfall für die angebotenen Leistungen, während zugleich die Administrations- und Infrastrukturaufwendungen für die Teilnahme an Ausschreibungen massiv steigen. Dies begünstigt natürlich größere AnbieterInnen (Eichmann u. a. 2008, 25f.) und bewirkt nicht zuletzt aufgrund der Kurzfristigkeit der Förderzusagen eine Bereitschaft zu eher informellen und prekären Organisationsformen (Dimmel 2005).

„Weiters haben die Anbieter in Bezug auf die Ausgestaltung und Qualität der angebotenen Dienstleistung wenig Spielraum. Kritische Erfolgsfaktoren wie Umfang, Ablauf und vor allem die Auswahl der TeilnehmerInnen werden vom AMS bestimmt. Die Bildungsträger werden hingegen an ihren Vermittlungsquoten gemessen.« (Eichmann u. a. 2008, 32)

Da Verträge auf maximal zwei Jahre befristet werden, kommt es zu einer Reduktion der Planungshorizonte. Vom AMS teilweise für einzelne Kurse ad hoc getroffene inhaltliche Vorgaben verlangen eine erhebliche Flexibilität von den WeiterbildungsanbieterInnen.

Diese Entwicklungen wirken sich negativ auf die Arbeitsverhältnisse von TrainerInnen aus, die eine Reduktion der Stundensätze und eine umfassende Prekarisierung ihrer Beschäftigungssituation hinnehmen müssen. TrainerInnen erhalten kaum noch fixe Anstellungsverhältnisse, sondern werden in zunehmendem Maße

über Werkverträge und freie Dienstverträge beschäftigt. Der durch die Vermarktlichung der Vergabep Praxis ausgelöste Wettbewerb übt massiven Druck auf die Entlohnung der TrainerInnen aus. Diese hat sich in den letzten Jahren zum Teil erheblich reduziert:²

»Die Verschlechterung der Anstellungsverhältnisse findet auf mehreren Ebenen statt. Konkret zum Beispiel durch die Kürzung bezahlter Vorbereitungszeit (...) oder das Abwälzen von »hausmeisterlichen« Aufgaben wie z. B. das Vorbereiten der Raumtechnik (...) vor allem aber durch die veränderten Abläufe und verminderten Mitspracherechte bei den Kursmaßnahmen selbst.«

(Eichmann u. a. 2008, 27)

Entwicklungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Österreich verfügt heute über ein differenziertes Set von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Lutz/Mahringer 2007):

»In Österreich hat die aktive Arbeitsmarktpolitik seit den neunziger Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Dies zeigen sowohl die höhere Budgetausstattung als auch das stärker ausdifferenzierte Angebot an Förderungen (...). Dabei hat der Europäische Sozialfonds eine Ausweitung der Dotierung der Arbeitsmarktförderung ab 1995 wesentlich unterstützt.« (Lutz/Mahringer 2007, 200)

Tatsächlich ist das Programmbudget des AMS für Arbeitsmarktförderung in den letzten Jahren kontinuierlich angewachsen, wie aus Tabelle 1 hervorgeht. Insgesamt resultiert der Anstieg der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik aber zu einem erheblichen Teil aus der Aktivierung so genannter passiver Ausgaben, also der Einrechnung von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) in das Budget aktiver Arbeitsmarktpolitik, sowie zu einem kleineren Maß aus der Verwendung von Mitteln des ESF (European Social Funds).

Tabelle 1: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (in €)

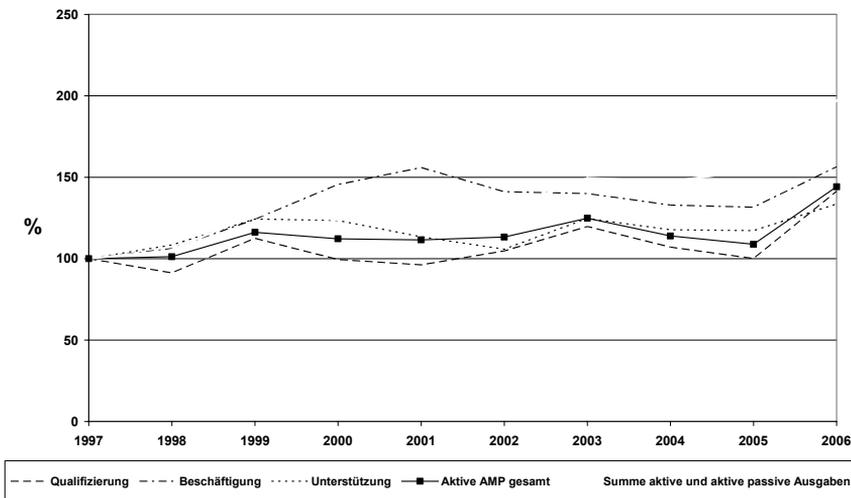
	Qualifizierung	Beschäftigung	Unterstützung	Gesamt	aktive passive Leistungen	Ausgaben gesamt
1997	343,69	116,00	44,04	503,73	49,85	553,58
1998	342,04	124,31	48,19	514,54	73,49	588,03
1999	392,44	146,17	55,61	594,21	120,87	715,08
2000	355,09	175,31	56,48	586,88	125,76	712,64
2001	352,71	192,97	53,27	598,95	173,21	772,16
2002	390,99	177,78	50,61	619,38	163,67	783,05
2003	452,76	178,63	60,38	691,77	218,61	910,38
2004	413,22	173,16	58,22	644,60	269,66	914,26
2005	395,30	175,40	59,30	630,00	354,06	984,06
2006	566,80	211,50	68,60	846,90	428,94	1275,84

Quelle: AMS Geschäftsberichte

Analysiert man die Entwicklung der Ausgaben bereinigt um die Inflationsrate so ergibt sich ein etwas differenzierteres Bild (Abbildung 1)³. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (ohne aktive passive Leistungen) im engeren Sinne zeigen eine eher geringe Wachstumsdynamik – wobei es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmenarten gibt. Sieht man von der signifikanten Erhöhung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (ohne aktive passive Maßnahmen) im Jahr 2006 ab, so lagen die Ausgaben bis 2005 nie um mehr als 25% über dem Wert von 1997.

Insgesamt haben die einzelnen Ausgabenbereiche in den letzten Jahren eine sehr unterschiedliche Dynamik aufgewiesen. Größere Anstiege der Ausgaben (inflationsbereinigt) gab es im Bereich Qualifizierung in den Jahren 1999, 2003 und 2006, was auf einen politischen Zyklus in der Ausgabenentwicklung hindeutet, da es sich in den genannten Jahren um Wahljahre handelte. Personen in Schulungsmaßnahmen werden nicht der Arbeitslosenstatistik zugeschlagen, wodurch die offizielle Arbeitslosenrate reduziert werden kann.

**Abbildung 1: Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik:
1997 = 100 (inflationsbereinigt), in Prozent**



Quelle: AMS Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

Der relativ stärkste Anstieg ist für den Bereich Beschäftigung feststellbar, der einerseits Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBPs) und Sozialökonomische Betriebe (SÖBs), andererseits betriebliche Eingliederungsbeihilfen für Langzeitarbeitslose umfasst. Dieser Anstieg geht zu einem großen Teil auf das Anwachsen der Ausgaben für Eingliederungsbeihilfen zurück, durch die ArbeitgeberInnen bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen bis zu zwei Drittel der Lohnkosten von Beschäftigten, die sich an Qualifizierungsmaßnahmen beteiligen, erstattet bekommen. Arbeitsmarktintegration wird hier durch eine temporäre Reduktion der Lohnkosten der betroffenen Arbeitskräfte erreicht.

Vergleicht man nun die Entwicklung der realen Ausgaben mit der Entwicklung der Zahl der TeilnehmerInnen an aktiver Arbeitsmarktpolitik so ergeben sich interessante Diskrepanzen. Die Zahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen – und zwar um 65% wie aus Tabelle 2 (Spalte Gesamt) hervorgeht.⁴ Der absolut stärkste Anstieg (+102.000 Personen, das entspricht einem Plus von etwa 67%) ergibt sich seit 2001 für Maßnahmen der Qualifizierung. Um mehr als 82% ist die Zahl der Personen in Maßnahmen im Bereich Beschäftigung und um mehr als 105% ist die Zahl der geförderten Personen im Bereich Unterstützung gestiegen.

Tabelle 2: TeilnehmerInnen (Personen) in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

	Qualifizierung	Beschäftigung	Unterstützung	Gesamt
2001	150.342	25.806	33.360	186.482
2002	181.821	26.608	41.092	219.173
2003	210.519	30.330	46.421	253.133
2004	214.387	30.248	57.875	266.191
2005	247.681	35.052	51.953	294.170
2006	252.331	47.094	68.630	308.530

Quelle: AMS Geschäftsberichte

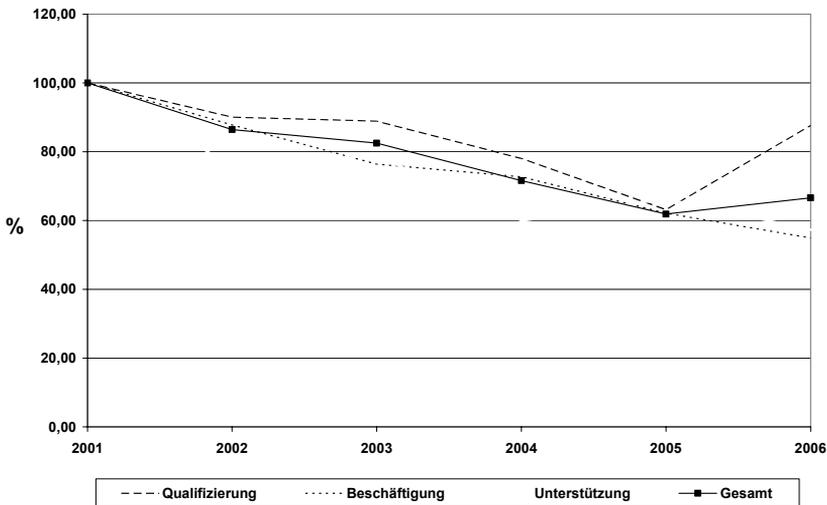
Auffällig ist, dass die Zahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stärker gestiegen ist als die Ausgaben für die einzelnen Bereiche aktiver Arbeitsmarktpolitik (ohne aktive passive Leistungen), was auf eine Verbilligung der Maßnahmen/Person schließen lässt. Durch die Berechnung der inflationsbereinigten Ausgaben pro teilnehmende Person wird diese Einschätzung bestätigt (Abbildung 2). Dies weist auf eine massive Reduktion (um bis zu minus 40%) des Wertes der Ausgaben pro Person seit 2001 hin.⁵

Es ist zwar nicht möglich, aus diesen Ergebnissen umstandslos auf einen Qualitätsverlust der angebotenen Maßnahmen zu schließen. Viele Aktivitäten wurden modularisiert, Arbeitslose nehmen an verschiedenen Maßnahmen teil, was daran sichtbar wird, dass die Zahl der teilnehmenden Personen in den einzelnen Bereichen stärker gestiegen ist als die Gesamtzahl (Tabelle 2). Insgesamt dominieren aber eher kurze und wenig intensive Maßnahmen das Fördergeschehen des AMS, für viele Maßnahmen wurde die individuelle Betreuungszeit pro Arbeitslosem/r massiv reduziert:

»In den letzten Jahren hat sich die Entwicklung hin zu billigeren Berufsorientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen deutlich beschleunigt.« (Bundeskammer 2004, 68)

Derartige Maßnahmen sind jedoch angesichts des wachsenden Bedarfs an beruflicher Reorientierung und Qualifizierung nicht ausreichend, wie Lutz und Mahringer (2007) feststellen, da die Förderungseffekte nicht ausreichend seien. Während auf der einen Seite immer mehr Personen von mehr und mehr ausdifferenzierten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfasst werden, wird die inhaltliche Qualität der Maßnahmen, zu deren Teilnahme die Arbeitslosen in steigendem Maße verpflichtet werden können, anscheinend zunehmend unzureichend.

Abbildung 2: Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (ohne aktive passive Ausgaben) pro Person: 2001 = 100 (inflationbereinigt), in Prozent



Quelle: AMS Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

Schlussfolgerungen

Die oben skizzierten Transformationsprozesse bewirken im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik Entwicklungen, in denen sowohl die Qualität der zu erbringenden Dienstleistung (z. B. im Bereich der Qualifizierung) wie auch die Bedingungen ihrer Erbringung Entwertungs- und Prekarisierungsprozessen unterliegen, mit der möglichen Folge, dass die Zielerreichung und Effektivität arbeitsmarktpolitischer Programme untergraben werden. Dies wird aber im gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Regime durch eine weitere Verstärkung der workfaristischen Tendenzen, wie an der Reform des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 2007 (ALVG) sichtbar geworden ist, beantwortet.

Es ist daher m.E. kein Zufall, dass parallel zur Entwertung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Prekarisierung ihrer Erbringung ein Ausbau des Sanktionsinstrumentariums des AMS stattgefunden hat. Nach Angaben des AMS (AMS Geschäftsberichte diverse Jg.) hat sich die Zahl der Sanktionen seit Anfang der 1990er Jahre auf etwa 87.000 mehr als verfünffacht. Waren 1995 etwa 6,5% aller in einem Jahr von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen (etwa 687.000 Personen) von Sanktionen betroffen, so hat sich dieser Wert 2006 auf 10,8% erhöht (bei 802.000 von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen).

Der Anstieg der Sanktionen ist daher nicht auf die Erhöhung der Arbeitslosigkeit zurückzuführen sondern auf zunehmend restriktivere Bestimmungen bezüglich Arbeitswilligkeit und aktiver Arbeitssuche im ALVG und – im Jargon des AMS – auf

»die intensivere Kundenbetreuung und die verbesserten Kontakte zu den Betrieben(...). Erst durch die Rückmeldungen der Betriebe ergeben sich für das AMS

eindeutige Anhaltspunkte für Sanktionen.« (Arbeitsmarktservice Geschäftsbericht 2006)

Vermarktlichung und bürokratische Kontrolle stellen einander verstärkende Dimensionen der workfaristischen Regulation postfordistischer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dar, der in zunehmenden Maße nicht nur Arbeitslose, sondern auch jene Organisationen und Personen, die mit der Erbringung sozialer Dienstleistungen betraut sind, ausgesetzt werden. Damit werden im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik demokratische Partizipationsprozesse der Betroffenen und die Entwicklung sozialer Experimente von unten – wie sie in Österreich etwa im Kontext der Etablierung experimenteller Arbeitsmarktpolitik in den 1980er Jahren noch erhofft werden konnten und die nicht der Logik möglichst rascher Integration in den Regelarbeitsmarkt gehorchen – dem Diktat knapper Budgets und quantifizierbarer Effizienz und Effektivität unterworfen.

Literatur

- Althaler, Karl S./ Dimmel, Nikolaus (1993) Sozialpolitische Handlungsfelder der experimentellen Arbeitsmarktpolitik. Aushandlungsformen, Kooperation und Konflikt zwischen Arbeitsmarktverwaltung, Ländern und Gemeinden, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 22, Nr. 3, 343-360.
- Arbeitsmarktservice (AMS) (1997 – 2006) Geschäftsbericht, diverse Jahrgänge, http://www.ams.at/ueber_ams/14196.html
- Atzmüller, Roland (2008) Aktivierung statt Vollbeschäftigung. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich, in: Hermann, Christoph/ Atzmüller, Roland (Hg.) Von der brüchigen Kontinuität zum kontinuierlichen Bruch? Elemente zur Analyse der Veränderung des österreichischen Modells, Berlin, im Erscheinen.
- Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (2004) Die Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Österreich 2004, Wien.
- Dimmel, Nikolaus (2005) Zur Anwendung des Vergaberechts auf die Auftragserteilung und Vertragsgestaltung sozialer Dienste in Österreich, in: ders. (Hg.) Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015. Vergaberecht – Leistungsverträge – Sozialplanung. Wirtschaft: Forschung und Wissenschaft Bd. 12, Wien.
- Dorfinger, Günther (2006) Experimentelle Arbeitsmarktpolitik einst und heute – Eine Analyse der Rolle von gemeinnützigen Akteuren in der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte, Linz, 233-247.
- Eichmann, Hubert/ Flecker, Jörg/ Klambauer, Maria (2008) Öffentliche Auftragsvergabe und prekäre Beschäftigung. Branchenanalysen zu Erwachsenenbildung, Architektur, Reinigung, Endbericht, FORBA, Wien.
- Feurstein, Gottfried (1998) Die Bewährungsprobe des Arbeitsmarktservices, in: Khol, Andreas/ Ofner, Günther/ Stirnemann, Alfred (Hg.) Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien/ München, 515-527.
- Fink, Marcel (2006) Zwischen »Beschäftigungsrekord« und »Rekordarbeitslosigkeit«: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau/Orange, in: Talos, Emmerich (Hg.) Schwarz-Blau. Eine Bilanz des »Neu-Regierens«. Politik und Zeitgeschichte Band 3, herausgegeben von Emmerich Talos und Marcel Fink, Wien, 170-187.
- Handler, Heinz (2005) Das öffentliche Auftragswesen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. WIFO Working Papers Nr. 250, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25542&typeid=8&display_mode=2 (Download: Mai 2008)
- Hirsch, Joachim (2005) Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems, Hamburg.
- Institut für Policy Research (1992) Effektivität und Effizienz der österreichischen Arbeitsmarkt-

- verwaltung, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Die Effizienz der Arbeitsmarktverwaltung. Organisationsanalyse. Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 45, Wien 1-100.
- Lutz, Hedwig/ Mahringer, Helmut (2007) Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? Überblick über die Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte Nr. 3, 199-218.
- Peck, Jamie (2003) Workfare states. New York/London.
- Schedlberger, Markus (2006) Beschaffung von Dienstleistungen in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktpolitische Bildungsmaßnahmen. Modulnummer: 5 – Improve_Research, Working Paper 03, http://www.improve-info.at/navbf.asp?ebene=2&id1=459&id2=0&id3=_id3_&idinhalt=1959&gruppe=0&titel=FORSCHUNGSBERICHT:%20BESCHAFFUNG%20VON%20DIENSTLEISTUNGEN%20IN%20DER%20D6STERREICHISCHEN%20ARBEITSMARKTPOLITIK&link= (Download: Mai 2008)
- Tritremmel, Wolfgang (1998) Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung. Eine erste Bilanz, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien/München, 529-544.
- Zauner, Heinz (1998) Innovative Arbeitsmarktpolitik am Beispiel oberösterreichischer Sozialprojekte, in: Stelzer-Orthofer, Christiane (Hg.): Strategien gegen Arbeitslosigkeit, Gesellschafts- und sozialpolitische Texte Band 11, Linz, 87-100

Anmerkungen

- 1 Zu einer ausführlichen Analyse der Arbeitsmarktpolitik in Österreich vgl. Atzmüller (2008).
- 2 Für einige Referenzen, die diese Einschätzung bestätigen vgl. Eichmann u. a. (2008).
- 3 Für kritische Anregungen und Hinweise zu den folgenden Analysen danke ich Andreas Buzek vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- 4 Da Personen, die an mehreren Maßnahmen teilgenommen haben, nur einmal gezählt werden, stellt die Gesamtzahl der teilnehmenden Personen nicht die Summe der an Maßnahmen der Qualifizierung, Beschäftigung oder Unterstützung Teilnehmenden dar.
- 5 Marcel Fink (2006) kommt in einer aggregierten Analyse der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Ausgaben pro Förderfall zu einem Ergebnis, das in eine vergleichbare Richtung weist.