

Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik

Roland Atzmüller

Die hegemonialen Veränderungstendenzen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden seit einiger Zeit mit der aus dem angelsächsischen Sprachraum kommenden begrifflichen Neuschöpfung *Workfare* zu fassen versucht (exemplarisch Peck 2001; Atzmüller 2006). *Workfare* beschreibt eine Reorientierung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Programme, welche den Bezug von Leistungen an Gegenleistungen der Arbeitssuchenden bindet. Dazu gehören etwa die Teilnahme an Informations- und Beratungsgesprächen, aktive Arbeitssuche, die an der Zahl der Bewerbungsschreiben u. ä. gemessen wird, aber auch gemeinnützige Arbeit sowie die Teilnahme an Umschulungs- und Weiterbildungskursen und dergleichen. *Workfare* konfrontiert eine wachsende Zahl von Menschen im Falle von Arbeitslosigkeit mit einem zunehmend differenzierten Set von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Ziel dieser Maßnahmen ist es, Arbeitslose zu aktivieren und ihre Beschäftigungsfähigkeit unter sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu sichern und so zur Flexibilität der Arbeitsmärkte beizutragen. Wie auch in anderen europäischen Staaten hat aktive Arbeitsmarktpolitik im Kontext der weit reichenden Restrukturierungen der sozialen Sicherungssysteme und angesichts fortgesetzter Arbeitsmarktprobleme in Österreich erheblich an Bedeutung gewonnen. Das führte zu einem Ausbau bzw. einer Vervielfältigung und oft sogar grundlegenden Neuentwicklung von arbeitsmarktpolitischen Institutionen, Steuerungsmechanismen und Programmen für Arbeitslose.

Im ersten Teil dieses Beitrags werde ich anhand von *Workfare* versuchen, den Zusammenhang zwischen Umbautendenzen in der Sozialpolitik und der Restrukturierung des Akkumulationsregimes im postfordistischen Kapitalismus zu diskutieren. Vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen werde ich in den nächsten Abschnitten die Evolution der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik in Österreich nachzeichnen. Dabei werde ich mich zum einen auf die Entwicklungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung konzentrieren, die spätestens seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre v. a. von Leistungskürzungen und Erschwernissen beim Zugang zu Ansprüchen geprägt sind. Danach werde ich schließlich die Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich, die in den letzten Jahren ausgebaut und ausdifferenziert wurde und mehr und mehr Arbeitslose in Maßnahmen einbezieht, näher diskutieren. Abschließen werde ich den Beitrag mit einer kurzen Analyse der Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (ALVG) 2007.

1. Workfare – Dimensionen postfordistischer »Sozial«politik

In den regulationstheoretischen Debatten zur Restrukturierung des fordistischen Wohlfahrtsstaates (Peck 2001; Jessop 2002) werden workfaristische Entwicklungen

als zentrale Dimension neoliberaler Hegemonie zur Rekommodifizierung der Ware Arbeitskraft bzw. Reorientierung staatlicher Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik diskutiert. *Workfare* stellt daher einen Angriff auf die dekommodifizierenden Effekte des Wohlfahrtsstaates dar, die temporär den Zwang zur Lohnarbeit um jeden Preis und zu jeder auf dem Markt vorgefundenen Bedingung (Dimmel 2000) einhegten.

Kern dieser Entwicklung ist die ideologische Rekonfiguration des Inhaltes wie auch der Instrumente arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen und die damit verbundene Rekonstitution der AdressatInnen dieser Politiken. Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen sozialen Folgen (Verarmung, sozialer Ausschluss, Veralten von Qualifikationen etc.) werden nicht mehr als Ergebnis von Arbeitsmarktproblemen nach dem Ende der Vollbeschäftigung gesehen. Vielmehr wird die Eigenverantwortung der Individuen für ihr Schicksal betont, sodass Arbeitslosigkeit oder Armut als Folge individueller Defizite erscheinen, die sowohl moralischer Natur (mangelndes Arbeitsethos, geringe Flexibilitätsbereitschaft etc.) als auch Ergebnis inadäquater Qualifikationen oder mangelnden Wissens über Möglichkeiten am Arbeitsmarkt sein können.

Workfaristische »Wohlfahrtsmodelle« beanspruchen, aktivierend zu sein und die Sozialtransfers in ein Sprungbrett für Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft umzubauen (exemplarisch Ferrara/Hemerijck 2003). Je nachdem, ob die Ursache für Arbeitslosigkeit und Armut eher in moralischen Defiziten oder qualifikatorischen Mängeln der Individuen verortet wird, changieren aktivierende Programme zur Sicherung der »Employability« zwischen disziplinierenden oder therapeutischen und fördernden Maßnahmen.

Die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf Ebene der staatlichen Apparate werden als eine fortschreitende Unterordnung der Sozialpolitik unter wirtschaftspolitische Erfordernisse und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit im globalisierten Kapitalismus interpretiert (exemplarisch Jessop 2002). Letztere werden v. a. in der von der postfordistischen Wirtschaftspolitik angestrebten Fähigkeit zu permanenter Innovation und zu einem forcierten Strukturwandel verortet, was eine flexible und uneingeschränkte Verfügbarkeit über den Produktionsfaktor Arbeit mit einschließt. In den regulationstheoretischen Debatten wird der sich durchsetzende Regulationsmodus daher auch als Schumpeterianischer *Workfare* Staat (SWS) beschrieben (Jessop 2002), was auf den Zusammenhang zwischen dem forcierten Umbau der arbeitsmarktpolitischen Systeme und der zu sichernden wirtschaftlichen Dynamik postfordistischer Akkumulation (Flexibilität und Innovation) verweist. Insbesondere die Privatisierung bzw. Vergabe »öffentlicher« Aufgaben an nicht-staatliche Akteure und Privatunternehmen, die längst nicht nur die Erbringung infrastruktureller Leistungen (öffentlicher Verkehr, Post, Telekom etc.) umfasst, sondern mehr und mehr auch die Implementation sozialpolitischer Maßnahmen etwa im Bereich der Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik (Atzmüller 2008), stellen ein wesentliches Element dieser neuen Form von Staatlichkeit dar. In diesen Veränderungsprozessen werden die Verhältnisse zwischen zentralstaatlichen, lokalen und im Falle der EU auch transnationalen Institutionen wie auch nicht-staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren und Institutionen neu artikuliert (Peck 2001, 11). Letztere eignen sich im Zuge der Privatisierung und Liberalisierung der sozialen Sicherungssysteme sozialpolitische Aufgaben an und übernehmen oftmals die Implementation postfordistischer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die von Zentralstaaten ausgeschrieben

werden, um über die Schaffung von Quasi-Märkten und die Durchsetzung managerieller Professionalisierung eine effektive und effiziente Umsetzung von Programmen zu sichern. Durch die Stimulation unternehmerischer Innovationsfähigkeit sollen Lösungen kreiert werden, die den sich verändernden dezentralen Bedürfnissen einer dynamischen Ökonomie angepasst sind. Die Zentralstaaten behalten in der Regel jedoch ihre Schlüsselfunktion als zentrale Steuerungs- und Planungsinstanz, da sie weiterhin die programmatischen Rahmenbedingungen und Ziele sozial- und arbeitsmarktpolitischer Programme bestimmen und deren Umsetzung durch die Vergabe von Budgetmitteln und die Durchsetzung betriebswirtschaftlicher Effizienzkriterien bei den MaßnahmenträgerInnen kontrollieren.

In diesem Kontext kann *Workfare* als Strategie interpretiert werden, die auf den Umbau arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Programme abzielt, um die Bereitschaft arbeitsloser und verarmter Teile der Bevölkerung zu sichern, auf Basis prekariisierter Arbeitsverhältnisse am flexibilisierten Arbeitsmarkt teilzunehmen, und um so im schumpeterianischen Sinne neue Kombinationen der Produktionsfaktoren zu ermöglichen. Durch die Erweiterung, den Umbau und die Entwicklung neuer arbeitsmarktpolitischer Institutionen versucht der postfordistische Staat Regulationsmechanismen zu entwickeln, »mit deren Hilfe die permanente Gefahr, dass Werte ihre Warenform verlieren (also z. B. durch Arbeitslosigkeit dauerhaft aus dem Erwerbsleben ausscheiden, R. A.), aussichtsreich bekämpft werden kann« (Offe 1975, 40). Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Agenten der kapitalistischen Produktionsverhältnisse in Austauschbeziehungen eintreten können.

Meines Erachtens verallgemeinert der SWS daher einen Politiktypus, den Claus Offe bereits Mitte der 1970er Jahre als Versuch gedeutet hat, den institutionellen Wandel und die Kapazitäten der staatlichen Apparate so zu organisieren, dass nicht prognostizierbare Entwicklungen, wie sie für innovatorische Prozesse bestimmend sind, und Effekte des Strukturwandels verarbeitbar werden (Offe 1975). Politiken zur Sicherung und Vervielfältigung der Tauschoptionen zwischen Lohnarbeit und Kapital stellen demnach ein wesentliches Element dieser Entwicklungstendenzen dar, die einen grundlegenden Umbau der staatlichen Apparate und regulatorischen Instanzen und ihrer Beziehungen zur kapitalistischen Ökonomie bedingen. Ein solcher Umbau konnte durch die überkommene Form des fordistischen Krisenmanagements seitens des keynesianischen Wohlfahrtsstaats nicht vollständig entfaltet werden.

Die skizzierten Entwicklungen sind aber nicht einfach als Unterordnung von Sozialpolitik unter die wirtschaftspolitischen Erfordernisse des postfordistischen Akkumulationsregimes zu begreifen, sondern als (historisch spezifische) Rekonfiguration der Funktionen von Sozialpolitik, die nach Offe (1993) ja in der (widersprüchlichen) Erzeugung von LohnarbeiterInnen besteht, und ihrer Beziehungen zur kapitalistischen Akkumulation. Es kann daher nicht umstandslos geschlussfolgert werden, dass im SWS Arbeitsmarkt und Sozialpolitik wieder auf die Interessen der Kapitaleseite festgelegt werden. *Workfare* stellt vielmehr eine Erneuerung der relativen Autonomie des Staates dar, dessen Aktivitäten nicht auf die partikularen Interessen einzelner Kapitalien zurückzuführen sind, da durch die Beseitigung der Rigiditäten und Engpässe, die die Austauschbeziehungen zwischen den WarenbesitzerInnen einschränken, sichergestellt werden soll, dass die staatlichen Apparate fähig sind, sich an unbestimmte zukünftige Problemlagen anzupassen und deren Kontingenzen zu absorbieren.

Die damit angesprochenen Veränderungsprozesse bedingen eine Reorganisation der gesellschaftlichen Verhältnisse, die vor dem Hintergrund der Ausdehnung flexibler und prekärer Arbeitsverhältnisse und der Zunahme von Working Poor zu einer Vertiefung gesellschaftlicher und ökonomischer Ungleichheiten führen (Peck 2001, 48). In den sozial- und arbeitsmarktpolitischen »Grenz«-Institutionen zum Arbeitsmarkt werden Individuen in komplexen und konflikthafte Prozessen in verschiedene Gruppen eingeteilt (z. B. als Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, Teilzeitbeschäftigte, karentierte Elternteile etc.), werden Ressourcen (Geld, Dienstleistungen) zuerkannt und unterschiedliche gesellschaftliche Rollen und Aufgaben definiert. Diese Prozesse sind materiell wie ideologisch zu verstehen und unterwerfen die Betroffenen unterschiedlichen Subjektivitätsanforderungen, da die konkrete Praxis der Institutionen eng mit der moralischen und normativen Konstruktion von Rechten und Pflichten betroffener Personen sowie mit ihrer institutionellen Beurteilung (»Sozialschmarotzer« vs. Opfer der Globalisierung etc.) und mit Reaktionen (Sanktionen, Beratung, Ausbildung etc.) auf mögliche Defizite und Abweichungen verknüpft ist.

Workfare verweist daher zum einen auf die staatliche Durchsetzung und Sicherung des für den kapitalistischen Verwertungsprozess notwendigen individuellen Arbeitsethos im Hinblick auf das Ziel einer Integration Erwerbsloser in den Erwerbprozess zu den auf flexibilisierten und deregulierten Arbeitsmärkten vorgefundenen Bedingungen. Es handelt sich dabei also um ein wichtiges Element der staatlichen Regulierung prekärer Arbeitsverhältnisse und Niedriglohnsektoren (Working Poor). Zum anderen können workfaristische Politiken aber nicht auf den repressiven Charakter der staatlichen Durchsetzung des Arbeitszwanges reduziert werden, da vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Strukturwandels Arbeitsmarktpolitik vor dem Problem steht, ob die potenziellen Arbeitskräfte überhaupt über die Qualifikationen und Fähigkeiten verfügen, um als Ware Arbeitskraft auf den postfordistischen Arbeitsmärkten zu agieren.

Workfare zwingt Arbeitslose daher nicht nur in ein repressives sondern auch in ein pädagogisches Verhältnis, das auf die Veränderung und Neuzusammensetzung des Gebrauchswertes ihrer Arbeitskraft abzielt. Qualifikationen und Weiterbildungen, aber auch die Vermittlung subjektiver Fähigkeiten (Kommunikation, Selbstverantwortung etc.) sind daher ein wesentliches Element postfordistischer Arbeitsmarktpolitik, das sich mit dem Versprechen verknüpft, Arbeitslosen dabei zu helfen, als souveräne Subjekte auf den Arbeitsmärkten agieren zu können. M. E. gelingt es *Workfare*-Politiken auf diese Weise, ihre repressiven Aspekte durch eine umfassende Rationalitätsbehauptung, der sich zu widersetzen unvernünftig und ein Zeichen mangelnder Fähigkeit zu Selbstbestimmung ist, zumindest zu ergänzen, wenn nicht sogar erstere hinter letzterer verschwinden zu lassen.

2. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Als Anfang der 1980er Jahre die Arbeitslosigkeit in Österreich aufgrund der globalen Wirtschaftskrise zu steigen begann, brach der politische Konsens zwischen den politischen Parteien und den Sozialpartnern zur Vollbeschäftigung zusammen. Bis Mitte der 1980er Jahre hatte sich die Zahl der Arbeitslosen bereits verdreifacht (auf 150.000 Personen). Trotz zyklisch bedingter Rückgänge in Perioden erhöhten Wirtschaftswachstums ist die Arbeitslosigkeit seither kontinuierlich angestiegen und

liegt in der gegenwärtigen Krise bei einem Jahresdurchschnitt von mehr als 250.000 Personen (ohne Personen in Schulungen). Insbesondere niedrig Qualifizierte, MigrantInnen, ältere Personen, sowie jüngere Arbeitskräfte nach dem Lehrabschluss sind in überdurchschnittlich hohem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wurde auch die austrokeynesianische Wirtschaftspolitik aufgegeben, die durch eine expansive, nachfrageorientierte Budgetpolitik, Reduktionen der Arbeitszeit aber auch die Rückführung von GastarbeiterInnen das Beschäftigungsniveau zu stabilisieren versucht hatte (Tálos 1987; Unger 1999). Durch die Verschiebungen der wirtschaftspolitischen Prioritäten rückten die Konsolidierung des Budgets, die Privatisierung der verstaatlichen Industrien, angebotsseitig orientierte Strukturreformen und eine forcierte Internationalisierung der Ökonomie (EU-Beitritt) in den Vordergrund. Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und des Strukturwandels etwa durch steuerliche Entlastungen standen daher im Zentrum der wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Mit der Aufgabe makroökonomisch orientierter Beschäftigungspolitik gewann jedoch die (aktive) Arbeitsmarktpolitik zur Sicherung eines »hohen Beschäftigungsniveaus« an Bedeutung.

Die Einführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik geht in Österreich auf das Jahr 1968 zurück, als nach langer Diskussion zwischen den Sozialpartnern und den Regierungsparteien das Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) erlassen wurde. Dieses Gesetz verpflichtete die staatliche Arbeitsmarktverwaltung, die Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten, Arbeitslosigkeit zu verhindern (z. B. durch die Sicherung von Beschäftigung in Unternehmen, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren), und die Quantität, Qualität und berufliche bzw. regionale Mobilität des Arbeitskräfteangebots zu beeinflussen (z. B. durch Schulungs- und Qualifizierungseinrichtungen) (Wilk 1991, 163). Als sich ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre die Arbeitsmarktlage zu verändern begann, änderte sich auch der Charakter der österreichischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Dabei ist festzuhalten, dass der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit den steigenden Arbeitsmarktproblemen nicht mithalten konnte, wie in den folgenden Jahren allenthalben von Gewerkschaften, Arbeiterkammer und kritischen ExpertInnen (Tálos 1987) moniert wurde.

Doch nicht nur von kritischer, an den Interessen der Lohnabhängigen orientierter Seite kam das überkommene System der Arbeitsmarktverwaltung in Österreich unter Beschuss. Die bereits skizzierten Veränderungen der wirtschaftspolitischen Prioritäten seit den 1980er Jahren sind eng verbunden mit einer wachsenden neoliberalen Kritik an der Effektivität und Effizienz der staatlichen Arbeitsmarktverwaltung. Auf der einen Seite wurde seit den 1980er Jahren – angestachelt durch Kampagnen in den Boulevardmedien – Arbeitslosigkeit zunehmend als Folge mangelnder Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen interpretiert. Die als zu großzügig angesehenen Leistungen der Arbeitslosenversicherung und die angeblich allzu sehr auf die Zumutbarkeit bedachte Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsämter ermögli­che einer wachsenden Zahl von Arbeitslosen das Leben als »Sozialschmarotzer«. Auf der anderen Seite wurde Arbeitslosigkeit als Folge eines Matchingproblems zwischen Arbeit suchenden Personen und Unternehmen aufgefasst, das daraus resultiere, dass Arbeitslose oft weder über die notwendigen Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten noch über die adäquaten, von den Unternehmen im Strukturwandel nachgefragten Qualifikationen verfügen. Diese Interpretationen der Arbeitsmarktprobleme bedingten weitreichende politische Schlussfolgerungen, wurden doch ihre

Ursachen nicht zuletzt in der besonderen Organisationsstruktur und Funktionsweise der staatlichen Arbeitsmarktverwaltung verortet (zu einer ausführlichen Darstellung Atzmüller 2008, 2009). Nach langer Diskussion wurde von der Großen Koalition mit dem Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) 1994 eine grundlegende institutionelle wie programmatische Reform der Arbeitsmarktpolitik beschlossen. Das AMSG brachte eine Ausgliederung und Dezentralisierung der Arbeitsmarktverwaltung, die zum Arbeitsmarktservice (AMS) und damit zu einem Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts wird, dem die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes unterliegt (Tálos/Kittel 2001). Das jeweils zuständige Ministerium ist weiterhin für die Formulierung der Ziele zuständig. Durch die Ausgliederung des AMS wird die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten dezentralisiert, um adäquat auf regionale Arbeitsmarktprobleme zu reagieren.

3. Entwicklungen der Arbeitslosenversicherung

Seit den 1980er, insbesondere aber seit den 1990er Jahren sind die Entwicklungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung einerseits durch eine Reihe von Maßnahmen geprägt, die zu einer Reduktion der Ansprüche der unselbständig Beschäftigten auf Lohnersatzleistungen (v. a. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) führen (Reduktion der Nettoersatzrate). Diese Entwicklungen werden andererseits von Veränderungen begleitet, die den Zugang zu Leistungen aus der ALV durch restriktivere Regeln zur Erlangung der Anwartschaft erschweren. Diese Strategien dienen auf der einen Seite einer Reduktion und Kontrolle der Ausgaben der ALV – wurden deren Überschüsse doch bspw. von der schwarz-blauen Regierungskoalition für eine Finanzierung des Nulldefizits benötigt. Auf der anderen Seite soll auf diese Weise der Anreiz erhöht werden, eine Beschäftigung aufzunehmen.

Exemplarisch können folgende Maßnahmen genannt werden: Während bis 1987 der Letztbezug des/der unselbständig Beschäftigten als Grundlage für die Berechnung des Arbeitslosentgelts herangezogen wurde, wurde in diesem Jahr der Berechnungszeitraum auf sechs Monate erhöht. Seit 1996 erfolgt die Berechnung auf Basis der Jahresbeitragsgrundlage des vorangegangenen Jahres (Spreitzer 1999).

Bei der Umstellung der Berechnung des Arbeitslosengeldanspruchs von Brutto- zu Nettoersatzrate im Jahr 1989, die mit 57,9 Prozent festgelegt wurde, kam es anfänglich zu einer Verbesserung der Ansprüche bei den niedrigen Einkommen (Tálos/Wörister 1994, 74). Aber bereits 1993 wurde die Nettoersatzrate auf 57 Prozent, im Strukturanpassungsgesetz 1995 auf 56 Prozent (Tálos/Wörister 1998) reduziert. Unter der schwarz-blauen Regierung erfolgte im Jahr 2000 eine Reduktion der Nettoersatzrate auf 55 Prozent (Fink 2006; Obinger/Tálos 2006).

Der Trend zur Reduktion der Ansprüche setzt sich im System der Notstandshilfe, in die Arbeitslose nach dem Ende des Anspruchs auf Arbeitslosengeld eintreten, fort, da deren Berechnung an letzteres gebunden ist. Ja mehr noch, durch die Reduktion der Notstandshilfe von 95 auf 92 Prozent der Höhe des Arbeitslosengelds sind die Einschränkungen hier sogar tief greifender (Ausnahme: BezieherInnen des Ausgleichszulagenrichtsatzes (2008: 747 Euro)). Bereits seit 1996 wird die Notstandshilfe darüber hinaus beim erstmaligen Bezug nach sechs Monaten mit der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes bzw. mit dem Existenzminimum (2008: 871 Euro) gedeckelt. Reduziert wurden außerdem familienbezogene Zuschläge (Mairhuber 2006).

Der Zugang zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung wurde weiters über die Verlängerung der Anwartschaft erschwert. Seit Anfang der 1980er Jahre wurde die erforderliche Beschäftigungsdauer zur Wiedererlangung eines Anspruchs auf Arbeitslosentgelt von 20 auf 26 und im Jahr 2000 auf 28 Wochen erhöht (Fink 2006; Obinger/Tálos 2006).

Parallel zur Reduktion der Leistungsansprüche wurden seit den 1990er Jahren auch die Sanktionsmöglichkeiten gegen Arbeitslosengeld- und NotstandshilfebezieherInnen, die v. a. in einer temporären Sperre des Entgeltbezugs aus der Arbeitslosenversicherung bestehen, ausgebaut und immer wieder verschärft. Gleichzeitig wurden die Zumutbarkeitsbestimmungen für Arbeitslose verändert und aufgeweicht. In der Regel stehen Sanktionen in engem Zusammenhang mit den Bestimmungen zur Arbeitswilligkeit der Arbeitslosen und ihrer Bereitschaft, eine neue Arbeitsstelle zu suchen bzw. angebotene Arbeitsverhältnisse anzunehmen. Die Zahl der Sperren des Arbeitslosengeldes hat sich nach Angaben des AMS, das diese Entwicklung als Ergebnis »intensiverer Kundenbetreuung« (AMS 2005) sieht, zwischen 1990 und 2005 verfünffacht, sodass ein wachsender Anteil der Arbeitslosen in den letzten Jahren von Sanktionen betroffen ist (Atzmüller 2009). Ein erheblicher Teil des Anstiegs der Sanktionen erfolgte v. a. nach dem Jahr 2000 und ist auf temporäre Sperren des Arbeitslosengeldbezugs wegen Versäumens eines Kontrolltermins durch den/die Arbeitslose/n zurückzuführen. Aber auch temporäre Sperren aufgrund der Vereitelung einer Beschäftigungsaufnahme haben sich seit 1995 um 50 Prozent erhöht.

4. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Angesichts anhaltender Probleme am Arbeitsmarkt entwickelte sich auch in Österreich in den 1990er Jahren ein gesellschaftspolitischer Grundkonsens zur Bedeutung aktiver Arbeitsmarktpolitik. Alle politischen Lager und die Interessenvertretungen der ArbeitgeberInnen und der ArbeitnehmerInnen bekennen sich heute zur aktiven Arbeitsmarktpolitik. Entgegen der früher vorherrschenden Kritik an der mangelnden Ressourcenausstattung wird heute ein Bedeutungszuwachs der Arbeitsmarktpolitik konstatiert, der sich in der gestiegenen Budgetausstattung niederschlägt. Österreich verfügt nunmehr über ein umfangreiches und differenziertes Set von Maßnahmen und Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Dimmel 2000; Lutz/Mahringer 2007).

Das existierende Set an Maßnahmen und Programmen gestattet zum einen eine möglichst frühe Intervention (»early intervention«) und Aktivierung der Arbeitslosen bspw. durch die Erstellung eines Betreuungsplans, der seit 2005 für alle Arbeitslosen verpflichtend ist, oder durch die Verpflichtung zum Nachweis aktiver Arbeitssuche und die verpflichtende Teilnahme an so genannten »Impulstagen« in der frühen Phase der Arbeitslosigkeit etc. Zum anderen verfügt das AMS über eine Reihe von Maßnahmen, die die (Re-)Integration spezifischer Gruppen (Frauen, Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Menschen mit Behinderungen und schwer Vermittelbare) in den Arbeitsmarkt verbessern soll. Insbesondere die adäquate Information und Beratung der Arbeitslosen ist ein wesentliches Instrument der Maßnahmen des AMS, da auf diese Weise die Arbeitslosen dazu gebracht werden sollen, ihre Möglichkeiten am Arbeitsmarkt adäquat einzuschätzen und passende Suchstrategien zu entwickeln oder sich möglicherweise beruflich zu reorientieren. Weiters soll das Auftreten der

Arbeitslosen durch Bewerbungstrainings und persönlichkeitsbildende Coachings so adaptiert werden, dass sie sich bei Vorstellungsgesprächen den Erwartungen der Unternehmen gemäß präsentieren können. Bewerbungstrainings und Coachings werden von den Arbeitslosen jedoch oftmals hinsichtlich ihrer Relevanz kritisiert und eher als Disziplinierungsinstrument angesehen (Volksanwaltschaft 1999 – 2006; Andree/Moser 2006). Auch Unternehmen beklagen, dass Arbeitslose in zunehmendem Maß in Bewerbungssituationen stark »gebrüht« wirken (Atzmüller u. a. 2006).

Um den Auftrag der Vermittlung adäquater Arbeitskräfte zu erfüllen ist natürlich der qualitative Matchingprozess zwischen Arbeitsuchenden und den Unternehmen von zentraler Bedeutung. Qualifizierung wird daher von allen relevanten politischen AkteurInnen als wichtigste arbeitsmarktpolitische Strategie angesehen. Insgesamt dominieren aber eher kurze und wenig intensive Maßnahmen das Fördergeschehen, die angesichts des wachsenden Bedarfs an beruflicher Reorientierung und Qualifizierung allerdings nicht ausreichend sind, wie Lutz und Mahringer (2007) feststellen. Zu kritisieren ist daher, dass die enge Orientierung der Qualifikationsmaßnahmen an den oftmals eher kurzfristig ausgerichteten Bedürfnissen der Unternehmen die langfristige Verbesserung des Qualifikationsniveaus der Arbeitskräfte behindert. Neben diesen Maßnahmen zur Verbesserung der »Employability« versucht das AMS auch über die temporäre Reduktion der Lohnkosten die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen etwa durch Eingliederungsbeihilfen oder durch Zuschüsse für bestimmte Gruppen von Arbeitskräften (Bonus/Malus-System für ältere Arbeitskräfte, Altersteilzeit) oder die Reduktion der so genannten Lohnnebenkosten (z. B. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung) zu verbessern.

5. Die Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 2007

Die zunehmend restriktive Praxis des AMS gegenüber Arbeitslosen und NotstandshilfebezieherInnen der letzten Jahre führte zu einer Reihe von Protesten und Auseinandersetzungen, die auch von der Volksanwaltschaft aufgenommen und behandelt wurden (Volksanwaltschaft, div. Jahre) und zu einer Reihe von Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofes geführt haben, die den Hintergrund wesentlicher Aspekte der Novelle des ALVG aus dem Jahr 2007 darstellen.

Nach Angaben der Volksanwaltschaft haben die Eingaben zur Praxis des AMS seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zugenommen (zum folgenden: Volksanwaltschaft, div. Jahre). Die Beschwerden betrafen auf der einen Seite Fragen zur Sperrung des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe, aber auch zur Berechnung der Höhe von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, die oft als wenig transparent erfahren wird (etwa bezüglich der Anrechnung des PartnerInneneinkommens). Auch Beschwerden über Sperren des Entgeltbezugs aufgrund der Nichtannahme oder angeblich schuldhaften Vereitelung einer Beschäftigung oder einer Schulungs- oder Wiedereingliederungsmaßnahme wurden an die Volksanwaltschaft herangetragen.

Ein Streitpunkt war z. B. die temporäre Zuweisung zu SÖBs (Sozialökonomische Betriebe), da manche BeschwerdeführerInnen die Sinnhaftigkeit der dort angebotenen Tätigkeiten bezweifelten und außerdem darauf hinwiesen, dass die vorübergehende Beschäftigung in einem SÖB zur Neukalkulation des Arbeitslosengeldbezugs führt, was eine Reduktion der Versicherungsleistung zur Folge hat. Beschwerden wurden außerdem eingebracht gegen die verpflichtende Teilnahme an Coaching-

Maßnahmen, die von Arbeitslosen häufig als wenig förderlich, ja mitunter sogar demütigend («Psychospielchen») empfunden werden, da sie zu wenig auf die individuelle Problemlage der Arbeitslosen eingehen und Zuweisungen oft undifferenziert erfolgen. Eine Reihe von Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofs hatte einige der Beschwerden von Arbeitslosen bestätigt. So hatte der Verwaltungsgerichtshof in einem Erkenntnis festgehalten, dass die Zuweisung zu einem SÖB nicht verpflichtend ist, da es sich dabei weder eindeutig um ein Beschäftigungsverhältnis noch um eine reine Schulungsmaßnahme handle. Die Erkenntnisse betrafen außerdem den Charakter von Coachings als Wiedereingliederungsmaßnahme, die Lohngestaltung bei Gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassern und die verpflichtende Zuweisung zu einer Arbeitsstelle durch private Vermittler, die (bislang) keine hoheitsrechtlichen Befugnisse gegenüber den Arbeitslosen hatten. Auch die so genannte aufsuchende Vermittlung, die den vom AMS betrauten Vereinen nicht nur die Vertretung von Arbeitslosen in Bewerbungsgesprächen gestatten sollte, sondern jederzeitige Hausbesuche vorsah, wurde vom Verwaltungsgerichtshof in der damals praktizierten Form für unzulässig erklärt.

2007 wurden durch eine Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, die von der großen Koalition erlassen wurde, viele der umstrittenen Maßnahmen des AMS rechtlich ermöglicht. Im § 9 des ALVG, in dem die Frage der Arbeitswilligkeit definiert wird, finden sich nun folgende Bestimmungen. Nunmehr gilt als arbeitswillig

wer bereit ist, eine durch die regionale Geschäftsstelle oder einen vom Arbeitsmarktservice beauftragten, die Arbeitsvermittlung (...) durchführenden Dienstleister vermittelte zumutbare Beschäftigung in einem Arbeitsverhältnis (...) anzunehmen, sich zum Zwecke beruflicher Ausbildung nach- oder umschulen zu lassen, an einer Maßnahme der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt teilzunehmen, von einer sonst sich bietenden Möglichkeit Gebrauch zu machen und von sich aus alle gebotenen Anstrengungen zur Erlangung einer Beschäftigung zu unternehmen, soweit dies entsprechend den persönlichen Fähigkeiten zumutbar ist. (ALVG 2007)

Diese Erweiterung der Bestimmungen zu Arbeitswilligkeit hat weitreichende Folgen. Nunmehr gilt auch ein befristeter Transitarbeitsplatz in einem SÖB oder einem Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekt als zumutbare Beschäftigung, wobei eine Begründung der Zuweisung für Langzeitarbeitslose entfällt, da hier, wie im Gesetz festgehalten, die Gründe als bekannt angenommen werden können. Die Weigerung, einer derartigen Zuweisung Folge zu leisten, kann nunmehr mit einer Sperre des Arbeitslosengeldes belegt werden. Außerdem gelten nun auch Arbeitsvermittlungen, die von vom AMS beauftragten Dienstleistern (i. e. gemeinnützige Arbeitskräfteüberlasser) vorgenommen werden, als verpflichtend im Sinne des ALVG. D. h. mit dieser Novelle des ALVG wird der Gesetzesvollzug auch auf private, wenn auch vom AMS beauftragte Organisationen übertragen. Gegen diese schleichende Privatisierung wurden in der Begutachtung des Gesetzes von ArbeitnehmerInnenseite in weiterer Folge jedoch nicht beachtete verfassungsrechtliche Bedenken eingebracht und es wurde die Befürchtung formuliert, dass die erfolgsabhängige Honorierung der privaten Vermittlung weniger an den Zuweisungskriterien als den wirtschaftlichen Interessen des Maßnahmenträgers orientiert sein werde (Reiter 2009).

Die Regelung über die Zumutbarkeit einer Beschäftigung, die auf einem Kompromiss zwischen ÖGB und der Wirtschaftskammer aus dem Jahr 2004 beruht, wird

nun auch im ALVG mit »jedenfalls« zwei Stunden Wegzeit für eine Vollzeitbeschäftigung und »jedenfalls« eineinhalb Stunden für eine Teilzeitbeschäftigung festgelegt. In Ausnahmefällen sind auch längere Wegzeiten zumutbar. Der bislang geltende Berufsschutz für Arbeitslose wurde auf 100 Tage eingeschränkt und um einen so genannten Entgeltsschutz von 80% für 120 Tage des Arbeitslosengeldbezugs ergänzt (75% für den Rest der Arbeitslosigkeit) (Obinger/Tálos 2006, 127).

6. Schluss

In diesem Beitrag habe ich die Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich seit den 1980er Jahren analysiert. Die aktive Arbeitsmarktpolitik führte nach dem Ende der Vollbeschäftigung und der austrokeynesianischen Beschäftigungspolitik zu einer Rekonfiguration des arbeitsmarktpolitischen Institutionsgefüges und der dominanten programmatischen Orientierung. Die als »passive Arbeitsmarktpolitik« tendenziell unter Legitimationsdruck gebrachte Existenzsicherung der Arbeitslosen aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung, deren dekommodifizierende Effekte zunehmend unter Missbrauchsverdacht stehen, wurde um ein »aktivierendes«, in zunehmendem Maße »workfaristisch« orientiertes System aktiver Arbeitsmarktpolitik (Dimmel 2000) erweitert. Dieses beruht auf einem zunehmend restriktiveren System der Zuerkennung von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, in dem Arbeitslosengeld- und NotstandshilfebezieherInnen immer weniger als TrägerInnen sozialer Rechte gesehen werden, sondern vielmehr als Kostenfaktor knapper Sozialbudgets. Arbeitslose werden zu (aktiv) Arbeitssuchenden bzw. KundInnen umdefiniert, deren Defizite persönlicher oder qualifikatorischer Natur durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die zwischen eher therapeutischen und eher disziplinierend-punitiven Strategien oszillieren, behoben werden müssen, um sie »beschäftigungsfähig« zu halten. Nicht mehr die Steuerung oder gar Veränderung der wirtschaftlichen Abläufe und Marktstrukturen steht im Zentrum staatlicher Politik, sondern die umfassende Verfügbarkeit von Arbeitskräften zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des nationalen Standortes in einer zunehmend globalisierten Wirtschaft.

Literatur

- Andree, Dagmar/ Moser, Rudolf (2006) Arbeitslose wollen mehr Zeit für intensivere Beratung; in: WISO, 2006/1, 53-62
- Arbeitsmarktservice (AMS) (2005) Sperren des Arbeitslosengeldes wegen Missbrauch seit 1990 vervielfacht, http://www.ams.or.at/ueber_ams/14169_8192.html (Zugriff November 2009)
- Atzmüller, Roland (2009) Aktivierung statt Vollbeschäftigung. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich; in: Hermann, Christoph/ Atzmüller, Roland (Hg.) Die Dynamik des »österreichischen Modells«. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, FORBA-Forschung Bd. 4, edition sigma, Berlin, 135-186
- Atzmüller, Roland (2008) Entwertung und Prekarisierung öffentlicher Dienstleistungen. Das Beispiel der aktiven Arbeitsmarktpolitik; in: Kurswechsel 2/2008, herausgegeben von Werner Raza und Roland Atzmüller, 58-68
- Atzmüller, Roland (2006) »Workfare«: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Großbritannien; in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 32. Jahrgang, Heft 2, 191-207

- Atzmüller, Roland/ Sylvia Köchl/ Thomas Riesenecker-Caba (unter Mitarbeit von Markus Zingerle) (2006) Wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung der Wiener sozialintegrativen Unternehmen, FORBA-Forschungsbericht Nr. 06/2006, Wien
- 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, Heft 3, 343-360
- Bundesarbeitskammer/ Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (2004) Die Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Österreich 2004, Wien
- Dimmel, Nikolaus (2000) Gemeinnützige Zwangsarbeit – Arbeitsmarktintegration zwischen Arbeitspflicht und innovativen Beschäftigungsmaßnahmen. Arbeit – Recht – Gesellschaft, Rechts- und sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Band 20, Wien
- Ferrera, Maurizio/ Hemerijck, Anton (2003) Recalibrating Europe's welfare regimes; in: Zeitlin, Jonathan/ Trubek, David (Hg.) Governing work and welfare in the new economy: European and American experiments, Oxford, 88-128
- Fink, Marcel (2006) Zwischen »Beschäftigungsrekord« und »Rekordarbeitslosigkeit«: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau/Orange; in: Tálos, Emmerich (Hg.) Schwarz-Blau. Eine Bilanz des »Neu-Regierens«. Reihe Politik und Zeitgeschichte, Band 3, Münster/Hamburg/Berlin/Wien/London/Zürich, 170-187
- Jessop, Bob (2002) The Future of the Capitalist State, Cambridge/Oxford/Malden
- 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
- Mairhuber, Ingrid (2006) Regulierung und Absicherung von Übergängen im weiblichen und männlichen Lebenserwerbsverlauf in Österreich. Kontinuitäten, Wandel und Herausforderungen, FORBA-Schriftenreihe, 4/2006, Wien
- Obinger, Herbert/ Talós, Emmerich (2006) Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Regierung, Wiesbaden
- Offe, Claus (1993) Contradictions of the Welfare State, Herausgegeben von John Keane, London
- Offe, Claus (1984) »Arbeitsgesellschaft«. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/New York
- Offe, Claus (1975) Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt/Main
- Peck, Jamie (2001) Workfare states, New York/London
- Reiter, Florian (2009) Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt, Diplomarbeit, Wien
- Spreitzer, Hannes (1999) Die dunklen Seiten des österreichischen Arbeitsmarktes, Diss. Univ. Vienna
- Tálos, Emmerich (1987) Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung: Problemwahrnehmung/ Problemartikulation, Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen in Österreich seit Mitte der siebziger Jahre; in: Tálos, Emmerich/ Wiederschwinger, Margit (Hg.) Arbeitslosigkeit – Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende? Wien, 91-166
- Tálos, Emmerich/ Wörister, Karl (1994) Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung – Herausforderungen – Strukturen, Baden-Baden
- Tálos, Emmerich/ Wörister, Karl (1998) Soziale Sicherung in Österreich; in: Tálos, Emmerich (Hg.) Soziale Sicherung im Wandel – Österreich und seine Nachbarstaaten – Ein Vergleich, Wien, 209-288
- Unger, Brigitte (1999) Österreichs Wirtschaftspolitik: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus? in: Karlhofer, Ferdinand/ Tálos, Emmerich (Hg.) Zukunft der Sozialpartnerschaft – Veränderungsdynamik und Reformbedarf, Wien, 165-190
- Volksanwaltschaft (1999 – 2006) Bericht über die Tätigkeit der Volksanwaltschaft, Wien, http://www.volksanw.gv.at/i_berichte.htm (Zugriff Oktober 2009)
- Wilk, Marius (1991) Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich von 1980 – 1984; in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) Arbeitsmarktpolitik in Österreich, Linz, 129-217