

Wien, September 2005
Andreas Riesenfelder

Die Moralisierung der Risiken? Die Guten ins Töpfchen, die schlechten in die Beschäftigungssimulation? Was leistet ein zweiter Arbeitsmarkt?

1 Vorbemerkungen zum politischen Kontext

Die Diskussion von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wäre wohl nur halbherzig geführt, würde nicht zunächst das Fundament, auf dem sie gewachsen sind und aktuell ihr Angebot entfalten, einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Daher erfolgt ein kurzer Exkurs, der den politischen Kontext beleuchten soll.

Der Verantwortungsbereich des Staates befindet sich aktuell in einem grundsätzlichen Wandel. Dieses Statement gilt allgemein als unumstritten, hierzu wurden auch vor einigen Jahren schon entsprechende Materialien publiziert. So sprach etwa Bourdieu dies an, als er 1998 von einer „Rückbildung des Staates“, welcher sich nach und nach aller gesellschaftlichen Aufgaben entledige, schrieb (Bourdieu 1998). Demnach werde Bildung, Gesundheit und Pensionsvorsorge nach und nach immer mehr in die Hände der kollektiven und individuellen Subjekte gelegt. Wo früher die Verteilungsgerechtigkeit angesprochen wurde, ist heute vielmehr eine Rhetorik der Chancengerechtigkeit auszumachen (Neuhaus 2003).

Die damit verbundene Grundthese, dass der Staat an Stärke eingebüßt hat, wird allerdings nicht allgemein geteilt. So kritisieren etwa Vertreter der Governmentality Studies¹ diese Position (Franz 2004) und zeigen anstelle dessen lediglich eine Veränderung der staatlichen Steuerungsprinzipien auf. Demnach regierte der Staat vor einiger Zeit noch mit **direkten Technologien**, wie zum Beispiel Sanktionen, so arbeitet der heute mehr als früher mit **indirekten Mechanismen**. In diesem Sinne etwa wäre eine indirekte

¹ Dem Ansatz der Governmentality Studies (siehe etwa Lemke 2000, Lemke 2000b) folgend basieren Machtpraktiken nicht auf Verboten oder direkten Zwängen, vielmehr wird Macht als das Einwirken auf das Handeln anderer verstanden. Dies kann durch vielerlei Formen umgesetzt werden, etwa durch die Steuerung von Prozessen, wie Individuen sich selbst als Subjekt begreifen und verstehen (Formen der Subjektkonstitution), durch Verantwortungsübertragungen oder durch Suggestionen, wie etwa im Fall der neoliberalen Parole „Du kannst alles erreichen, solange du dich nur anstrengst“. Macht ist in dieser Denktradition kein Besitz und kann auch nicht erworben werden, vielmehr ist sie eine Beziehung zwischen Personen, die nur in ihrem aktuellen Gebrauch existiert. Dieser Gedanke einer relationalen Machtform beinhaltet auch die Annahme, dass eine Zerstörung des Staatsapparates (der in konzentrierter Form Machtbeziehungen aufweist) nicht das Verschwinden dieser Machtformen herbeiführen würde, da Macht als relationales Netz von Beziehungen alle Teile der Gesellschaft durchzieht und von daher auch weiter bestehen würde.

Drohung, wie zum Beispiel die Arbeitslosigkeit, als Anleitung zu verstehen, die Verantwortung für das eigene Leben zu übernehmen, ohne den Staat „belangen“ zu können. Eine andere Form der indirekten Steuerung wären die Mittelkürzungen für Weiterbildungseinrichtungen. Letztere müssen auch unter den geänderten Bedingungen weiterhin dafür sorgen, dass sie weiterhin über entsprechende Marktanteile versorgen und der Konkurrenz trotzen können. Ein dritter Beleg hierfür wäre etwa die Übertragung staatlicher Agenden auf jene Ebenen und Bereiche, die traditionell als nichtstaatlich galten, wie etwa im Falle der Post oder der Telekom.

Interessant ist nun, dass der Staat durch diese Strategie keineswegs in seiner Macht geschwächt wird, sondern durch die Delegation von Aufgaben und Verantwortungen die Kräfte gebündelt einsetzen und rationalisieren kann. Diese „indirekte Regierung“ kann Fach (2000) zufolge durch drei Aspekte beschrieben werden:

- Animation: Der Staat distanziert sich von der direkten Regierungsposition und nimmt die Rolle des „Ermöglichenden“ oder „Aktivierenden“ ein.
- Penetration: Durch die Dezentralisierung der Macht entstehen parzellierte Felder von Gemeinschaften, die durch ihre Bereitschaft der aktiven Verantwortungsübernahme aktiv mitregieren können, wie etwa Familien, Nachbarschaften und diverse Initiativen.
- Suggestion: Da die Grenzen zwischen „aktiv“ und „passiv“ verschwinden, bemerken Individuen ihre „aktive (Selbst)Kolonialisierung“ nur in Ansätzen.

Zugespitzt könnte etwa formuliert werden, dass das **Individuum nun in der Pflicht steht, sich selbst angemessen zu regieren**, um einen adäquaten Lebensstil zu erreichen. Die Chance, externe Erklärungsschemata für Erfolg oder Misserfolg heranziehen zu können, schwindet nun deutlich, denn einer **neoliberalen Rationalität** folgend werden Menschen dazu angeleitet, sich selbst in eine bestimmte Richtung zu entwickeln, sich gewissermaßen aus einer Unternehmerperspektive heraus zu formen. Die Verantwortung für das Resultat dieses Prozesses hat eine Ich-AG² nun auch selbst zu tragen, allfälliges Scheitern ist auf das Auswählen der falschen Handlungsalternative zurück zu führen.³ Selbstverwirklichung und Selbstbestimmung ist nun längst nicht mehr nur auf die Freizeit beschränkt, vielmehr gelten sie als zentrale Kategorien der Arbeitswelt und durchziehen diese in allen Bereichen. Wird diese Logik konsequenterweise fortgeführt, so ist das Individuum dazu angehalten, „ein Projekt aus sich selbst“ (Rose 2000) zu machen. Platz ist - so die Konsequenz - denen zu schaffen, die leistungs- und erfolgsorientiert verfahren, denn der/die Erfolgreiche hat die Moral an seiner/ihrer Seite. (Franz 2004, S. 73)

² Was früher als „Atomisierung“ oder auch als „soziale Entfremdung“ zumeist negativ beschrieben wurde, wird heute häufig im Zusammenhang mit der Bezeichnung „Ich-AG“ als positive Freisetzung des Individuums verstanden.

³ Hinzu kommt, dass nicht nur der Nationalstaat, sondern auch viele andere tradierte Institutionen ihre Rolle der Sinnstiftung zunehmend abbröckeln, wie etwa Kirche, Familie, Parteien und Gewerkschaften, was letztlich auch einen Beitrag dazu liefert, dass die Verantwortung des Subjekts immer weiter zementiert wird.

Ganz im Unterschied zu dem Risikobegriff Ulrich Becks, welcher konstatiert, dass Risiken in der modernen Gesellschaft prinzipiell nicht mehr kalkulierbar sind und somit einen egalisierenden Effekt aufweisen gehen der Tradition der Governmentality Studies folgend nun neoliberale Regierungselemente von einem **Risikobegriff** aus, welcher als kategorisierbar gilt und als Kehrseite des Erfolgs gesehen werden muss (vgl. Lemke 2000c). Letztlich kann hier auch eine Drohung herausgehört werden, die dem **dialektischen Prinzip von Erfolg/Misserfolg** verbunden ist. Wo auf der einen Seite bei gutem Risikomanagement der Erfolg winkt, so kann auch auf der anderen Seite bei schlechtem Risikomanagement die Unfähigkeit, sich selbst zu managen als individueller Mangel verstanden werden, welcher letztlich konkreten Worst-Case-Szenarien folgend zum Scheitern führt.

Schlägt die Verantwortungsübertragung auf externe Einrichtungen im Falle des persönlichen Scheiterns oder Erfolges fehl, so fehlt es letztlich an der Möglichkeit der Anbringung externer Erklärungsschemata, die das Individuum auf sich selbst zurückwerfen. Gerade im Falle des Scheiterns sind es daher **moralisch verantwortliche Objekte**, auf die wir treffen. Diese Moral, die hier wirkt, ist durch ein inhärentes Leistungsprinzip gestützt, gebunden an Eigenschaften, die leistungs- und erfolgskompatibel sind. Der Moral eigen somit auch ist ein gewisser Selbst-Sanktions-Effekt.

- Am Beispiel der Krankheit etwa wird die moralische Verantwortung deutlich sichtbar, wenn davon gesprochen wird, dass Krankheit grundsätzlich vermeidbar sei, wenn nur ein ausreichendes Informations- und Risikomanagement betrieben werden würde und ein adäquater Lebensstil gepflegt werden würde.
- Oder wie es auch öfters zu hören ist: Arbeitslose verfügen nicht über ausreichende Kompetenzen zur Selbstführung und sind demnach für ihre Situation moralisch selbst schuld.

Mit der Veränderung der Risikokonzeption geht also auch eine Veränderung der Vorstellung von Moral einher. Prävention wird zumindest aus der Sicht des Individuums zur moralischen Praktik, Weiterbildung wird ähnlich wie Gesundheit zur Präventionsmaßnahme, die auf individueller Ebene vor Verlust der Arbeit aufgrund mangelnder Qualifikation schützen soll. Dies alles konnte nur kommen, weil Prävention als Bestandteil einer neoliberalen Moral gilt, die sich gesellschaftlicher Werte entledigt hat und sich an Kriterien wie Leistung und Effizienz anlehnt. Mit der **Privatisierung von Risiken** liegt das Risiko, schlechte oder unpassende Weiterbildungsangebote zu besuchen, allein in der Hand des Teilnehmers/der Teilnehmerin und wirft ihn/sie auf sich selbst zurück. (Franz 2004, S. 177)

Erziehungswissenschaftlern zufolge ist auch der Bereich der **Pädagogik** aus der Tendenz der **Verantwortungsübertragung auf das Individuum** nicht ausgeschlossen. Der Bildungsbegriff, welcher zuvor noch eng mit dem der Kultur verknüpft ist, der als reflexiver Selbstbildungsprozess begriffen wurde, wird nun immer mehr durch den Begriff der Ausbildung, das Erlernen einer Profession ergänzt und ersetzt. Anpassungsleistungen treten immer mehr in den Vordergrund, und richten sich utilitaristisch auf den Arbeitsmarkt aus. Bildung im idealistischen Sinn wird zunehmend durch den Erwerb von soft skills und Schlüsselkompetenzen ersetzt.

Die Wissensgesellschaft und die **Übertragung der Marktlogik auf den Bildungsbe- reich** stellen genau jenen Kontext dar, der die permanente Weiterbildung zum Programm erhebt. Auch hier und auch durch das Konzept der employability mit der Prä- misse der kurzfristigen Verwertung von Bildungsinhalten wird Verantwortung auf die einzelnen Individuen delegiert und moralisch verankert.

Eng damit im Zusammenhang steht auch der Trend zum **selbstgesteuerten und selbstorganisierten Lernen**. Die Verantwortungsdelegation auf das Individuum hat also auch hier nicht halt gemacht. Sicherlich können unterschiedliche Hintergründe für diesen Trend ausgemacht werden. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass rein ökonomische Kosten-Nutzen-Kalküle, welche als Reaktion auf allfällige geringere Mit- telzuweisungen gedeutet werden können, hinter dieser Entwicklung verborgen sind. Eine Reduktion auf diesen Aspekt würde allerdings der Sache nicht gerecht werden. Wie die Vielzahl der Literatur und auch die vergleichsweise lange Tradition dieser Ar- gumentationsrichtung zeigt (siehe etwa Faulstich 2002), existiert eine Strömung, die relativ unabhängig vom jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Kontext ausgerichtet ist und ein breites lerntheoretisches Fundament aufweist. Allerdings sagt dies noch nichts über den tatsächlichen Einsatz aus und dieser wird erfahrungsgemäß doch zu einem Teil durch die Hoffnung mitgetragen, die Effizienz durch den Einsatz und die Weiterentwicklung von selbstgesteuerten Lernmethoden zu steigern. Erhöhte Aufmerk- samkeit beim Einsatz dieser Lernmethoden ist jedenfalls auf jene Personenkreise zu richten, die als bildungsferner einzustufen sind. Gerade diese Teile der Bevölkerung läuft Gefahr, von der Selbstorganisation von Lernprozessen überfordert zu sein und benötigt umfangreichste institutionelle Supportstrukturen.

Dies führt geradewegs zum **Thema Qualität**. Bildungseinrichtungen weisen zwar eine lange Tradition und große Professionalität im Umgang mit diesem Thema auf, aller- dings sind die Auswirkungen des starken ökonomische Druck nicht zu übersehen. So gilt es als bekannt, dass Qualitätsdiskussionen im Weiterbildungsbereich etwa dann intensiviert werden, wenn Finanzprobleme auftauchen, wenn im Zuge von Mittelkür- zungen Effektivitätsschübe gefordert sind, eine zielgenauere Mittelverwendung garan- tiert werden soll und drohender Ressourcenabbau nicht mehr vermieden werden kann. In weiterer Folge führen Begriffsumdeutungen dazu, dass Bildungsbegriffe durch be- triebswirtschaftliche ersetzt werden, denken wir etwa daran, dass *TeilnehmerInnen* zu *KundInnen* werden (was das Konzept der KundInnenbindung impliziert). Gleichzeitig rückt der prozesshafte Charakter der Bildung in den Hintergrund und wird durch das „Ergebnis“ ersetzt. Dieser Prozess, auch als Ökonomisierung der Bildung bezeichnen- bar, dürfte weitreichende Folgen aufweisen, die noch nicht in ihrer Gesamtheit ab- schätzbar sind.

Dieser hier gezeichnete politische und gesellschaftliche Hintergrund sollte deutlich ge- macht haben, unter welchem hohem Druck die TeilnehmerInnen von Unterstützungs- Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen stehen. Mit der vordefinierten Rolle des Arbeitskraftunternehmers/der Arbeitskraftunternehmerin, dessen/deren Anforderungen, sich selbst zu optimieren, niemals aufhören und der damit einhergehenden Privatisie- rung der Risiken schleppen sie **eine ganz besondere Last** mit sich.

Nach diesen Vorbemerkungen können wir nun einen weiteren Schritt gehen: Wie kann aktive Arbeitsmarktpolitik aus der Sicht der Evaluation gesehen werden? Langjährigen Erfahrungen wird es von Vorteil sein, diese Fragestellung aus den unterschiedlichen Perspektiven der beteiligten Akteure zu klären. Drei Perspektiven sollen vor allem beleuchtet werden: (1) die Perspektive des Auftraggebers/der Auftraggeberin, (2) die Perspektive des Trägers und (3) die Perspektive des Teilnehmers/der Teilnehmerin.

2 Die Perspektive des Auftraggebers/der Auftraggeberin

AuftraggeberInnen bzw. endbegünstigte Institutionen erarbeiten **strategische arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte** und halten diese (meist) in Programmplanungsdokumenten fest. Diese Dokumente sind für die Umsetzung der Maßnahmen als Referenz heranzuziehen und gelten auch für allfällige Wirkungsevaluationen als Maßstab.

Sehen wir uns diese Planungsprozessstruktur am Beispiel der **Umsetzung des Europäischen Sozialfonds** an, des wichtigsten europäischen Finanzierungsinstrumentes der Förderung von Humanressourcen, welcher sich im Ziel 3⁴ insbesondere an der Unterstützung von benachteiligten Personen am Arbeitsmarkt ausrichtet (Arbeitslose, Frauen, niedrig Qualifizierte, behinderte Personen).

Zunächst erfolgte eine Analyse der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation, an die eine Überprüfung der Kohärenz mit dem Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP 1998), dessen Säulen und Leitlinien angeschlossen wurde. Zusammen mit den Analyseergebnissen der Vorperiode und Abstimmungen mit anderen Förderschienen (etwa die Behindertenmilliarde) wurden **förderbare Maßnahmen, förderbare Zielgruppen** und zuletzt auch **Zielgrößen und Indikatoren** bestimmt.

Sehen wir uns nun für den mit 39% Anteil größten Schwerpunkt dieses Förderprogramms, den Schwerpunkt 1⁵, welcher sich der Verhinderung von Arbeitslosigkeit widmet, an, welche Zielgrößen hier definiert wurden. Grob unterteilt finden wir einerseits

⁴ Im Ziel 3 ist für Österreich ein Fördervolumen von insgesamt rund 1,26 Mrd. Euro für die Jahre 2000 bis 2006 vorgesehen, die Interventionen konzentrieren sich auf folgende 7 Schwerpunkte:

1. Verhinderung und Bekämpfung der Erwachsenen- und Jugendarbeitslosigkeit
2. Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt
3. Förderung des lebensbegleitenden Lernens und Stärkung des Beschäftigungspotenzials in Forschung, Wissenschaft und Technologie
4. Flexibilität am Arbeitsmarkt
5. Chancengleichheit von Männern und Frauen
6. Territoriale Beschäftigungspakte und Lokale Beschäftigungsinitiativen
7. Technische Hilfe

⁵ Der Schwerpunkt 1 beinhaltet Unterstützungsmaßnahmen (Berufsorientierung, Aktive Arbeitssuche/Job Coaching, Berufsvorbereitung und Gründungsberatung), Qualifizierungsmaßnahmen (Aus- und Weiterbildung, Training) und Beschäftigungsmaßnahmen (SÖB, GBP, BEB, GEB) (siehe BMWA 2001, S. 5). Zur Zielgruppe wurden Übertrittsgefährdete, von Ausgrenzung Bedrohte, ältere Arbeitslose, arbeitslose Jugendliche und Langzeitarbeitslose gezählt.

Aktivitätsziele, andererseits Wirkungsziele. Letztere stellen sich im Schwerpunkt 1 etwa wie folgt dar:

- Arbeitsaufnahme im Anschluss an die ESF-konfinanzierte Maßnahme oder Weiterführung einer kofinanzierten Beschäftigung: 50% binnen 9 Monaten nach Ende der Maßnahme
- Bei Aufnahme einer neuen Beschäftigung nach Ende einer kofinanzierten Maßnahme: 60% der Zeit der nachfolgenden 6 Monate in Beschäftigung (siehe BMWA 2001, S. 8).

Diese Wirkungsziele sind mit quantitativen Methoden überprüfbar. Erster Wert ist als einfache Verlaufsbeobachtung zu realisieren, kann allerdings auf individueller Ebene weder eine Aussage über Dauerhaftigkeit einer Arbeitsmarktintegration treffen, noch einen Einblick über die persönliche Sicherung des Lebenseinkommens geben kann. Der zweite Zielgrößenwert geht schon eher auf den Aspekt der Nachhaltigkeit und Dauerhaftigkeit des Maßnahmenerfolges ein. Demnach steht hier im Mittelpunkt die Fragestellung, welches Beschäftigungsvolumen eine geförderte Person im Nachbeobachtungszeitraum aufweist, was erfahrungsgemäß als einer der zentralen Indikatoren für die Einkommenssicherung gilt. Allerdings können beide Wirkungsziele nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie vor allem an Vorgaben des AMS orientiert sind (Integration in den Regelarbeitsmarkt und Reduktion der Arbeitslosigkeit), den Prozess der persönlichen Entwicklung, oder Aspekte, wie eine Erhöhung der Motivation, Stärkung des Selbstvertrauens oder des Durchhaltevermögens aber ausblenden.

Auch im Schwerpunkt 2, welcher sich auf Maßnahmen zu Gunsten von Behinderten richtet, können keine gänzlich anderen Tendenzen⁶ festgestellt werden. Qualitative Dimensionen und Prozesse werden auch hier im Rahmen der Zielvorgaben nur am Rande thematisiert. Als Kritikpunkt am Planungsprozess im arbeitsmarktpolitischen Kontext muss daher letztlich die den Planungsdokumenten innewohnende Pragmatik gelten, was etwa die Umsetzbarkeit und auch die Überprüfbarkeit der Wirkungen betrifft. Zur Erläuterung soll noch ein weiteres Beispiel herangezogen werden: Seitens der Ex-ante Evaluation des Ziel 3 - Planungsdokumentes wurde etwa von den EvaluatorInnen im Schwerpunkt 2 eine Erweiterung der Aktivitäten um den Punkt „*Erhöhung der Sensibilität von Unternehmen für Belange der Behinderten*“ vorgeschlagen (Lechner 2000, S. 27). Dieser Vorschlag wurde jedoch von den Endbegünstigten abgewiesen mit der Begründung, die Erfolge seien nur schwer überprüfbar.

Als Gegenbeispiel zu dem im Rahmen des Ziel 3 Programmes geförderten Maßnahmen wollen wir uns einem anderen Bereich zuwenden, den **Sozialökonomischen Betrieben Österreichs**. Anhand der Evaluation der Sozialökonomischen Betriebe (siehe

⁶ So wird im Schwerpunkt 2 etwa für (langzeit)arbeitslose TeilnehmerInnen an Arbeitsassistentz, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen der Aspekt der dauerhaften Integration als Zielgröße folgendermaßen spezifiziert: Innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Maßnahme sollen durchgehend länger als drei Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein: (a) 40% der Arbeitsassistentz TeilnehmerInnen, (b) 22% der TeilnehmerInnen an Qualifizierungsmaßnahmen und (c) 33% der TeilnehmerInnen an Beschäftigungsmaßnahmen.

Lechner et al. 2001) wurde gezeigt, dass Zielvorgaben für diesen Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich des arbeitsmarktpolitischen Erfolges oftmals unterschiedlich gestaltet sind und nicht nur von Bundesland zu Bundesland größere Unterschiede aufweisen, sondern auch in vielen Fällen mit jedem Träger individuell ausgehandelt wurden. Nun könnte argumentiert werden, dass individuelle Vereinbarungen auf der Ebene der Träger gar nicht so schlecht seien, kann doch mit solch einer Vorgangsweise ein optimales Eingehen auf die jeweiligen Spezifika der Region und die individuellen Zielgruppen der Maßnahme gewährleistet werden. Dieses Argument ist sicherlich zu Teil als richtig zu bewerten, verliert aber seine Stichhaltigkeit dann, wenn im Zuge von Budgeteinsparungen Fördervolumen neu verhandelt und adaptiert werden. Werden solche Verhandlungen auf einer individuellen Ebene - eben jeder der Maßnahme - geführt, dann hängt der Ausgang der Verhandlung stark vom Verhandlungsgeschick der Projektverantwortlichen ab. In weiterer Folge können durch solche angespannten Bedingungen Creaming-Effekte nicht ausgeschlossen werden, näheres hierzu noch weiter unten.

Was ist nun unter einer solchen Vereinheitlichung zu verstehen? Zunächst wäre zu fragen, wie eine Vermittlungsquote auszusehen hätte. Es wäre etwa zu definieren, in welchem Zeitraum diese Quote zu erfüllen ist und wie langfristig die erlangten Beschäftigungen im Sinne der **Nachhaltigkeit** auch beizubehalten sind. Wie das folgende Beispiel zeigen soll, sollte diesem Aspekt ein hoher Stellenwert zukommen: Berechnungen bundesweiter Tendenzen ergaben zwar im ersten Jahr nach Ende der Förderung einen Anteil von lediglich rund 38% an Personen, welche ihre Arbeitsmarktlagen verbessern konnten. Bei langfristiger Beobachtung im dritten Jahr nach Ende der Maßnahme konnte aber immerhin für rund 54% eine Integration in das Beschäftigungssystem nachgewiesen werden.

Unter Berücksichtigung der oftmals schweren und vielfachen Vermittlungshemmnisse der Zielgruppen von Sozialökonomischen Projekten wäre es aber auch angebracht, eine Erfolgsbewertung nicht nur hinsichtlich der zeitlichen Bedingungen zu überdenken, sondern auch hinsichtlich der Frage, welche Arbeitsmarktstati dabei Berücksichtigung finden. So sollten zusätzlich zum Übertritt in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt bei Maßnahmen dieser Art auch weitere Ausbildungen und Therapien als arbeitsmarktpolitischer Erfolg gewertet werden (ebd. S. 64). Dies würde aber bedingen, dass die Frage des Maßnahmenerfolges gänzlich neu zu bewerten ist. Zusätzlich müssen auch qualitative Indikatoren eine Aufwertung erfahren. Entsprechende Stichwörter wären etwa die Verbesserung der Vermittelbarkeit, die Steigerung von Motivation und Selbständigkeit sowie die Beseitigung von vermittlungshemmenden Problemlagen.

Insgesamt besteht der Eindruck, dass die Sozialökonomischen Beschäftigungsprojekte, wenn ihre Wirkung an den relativ eng gesteckten AMS-Zielvorgaben gemessen wird, unter kurzfristigen starken Vermittlungsdruck geraten und ihre Stärke, den Aufbau von nachhaltiger überfachlicher Kompetenz, nicht wirklich ausspielen können. Der überaus hohe Stellenwert von Sozialerträgen wurde zwar nicht im Falle der Sozialökonomischen Betriebe herausgearbeitet, konnte aber an anderer Stelle klar nachgewiesen werden: So zeigte eine Evaluation der Betrieblichen Eingliederungsbeihilfe (BE-SEB; Lohnkostenförderung), dass mehr als die Hälfte der TeilnehmerInnen unmittelbar

durch die Teilnahme am Förderprogramm ein höheres Selbstwertgefühl hatten, rund die Hälfte sich nicht mehr ausgegrenzt fühlten, mehr als zwei Drittel dadurch verstärkt Kontakte zu anderen Menschen aufbauen konnten und fast drei Viertel der TeilnehmerInnen sich körperlich bzw. gesundheitlich besser fühlten (siehe Mitterauer et al. 1999).

Nun sei der Vollständigkeit halber noch ein drittes „Programm“ dargestellt, das wieder eine kontrastierende Situation aufweist, denn hier liegen - zumindest was mir bekannt ist - de facto keine Wirkungsziele vor, auch ist davon auszugehen, dass keine Aktivitätsziele vereinbart wurden. Es handelt sich um ein Sanktionsinstrument in Form von **Bezugssperren nach §10 des AIVG**, ein einschneidendes und auch sehr umstrittenes Instrument. Dieses wurde von L&R Sozialforschung einer Wirkungsevaluation unterzogen, wobei allerdings vorausgeschickt werden muss, dass seitens des Auftraggebers/der Auftraggeberin einer Veröffentlichung der Ergebnisse nicht zugestimmt wurde und es daher nicht möglich ist, hier Detaildaten zu publizieren.

Zur Erläuterung: Mit einer Ausschlussfrist vom Bezug des Arbeitslosengeldes gemäß § 10 AIVG müssen diejenigen Personen rechnen, die eine zumutbare Beschäftigung nicht annehmen oder eine Teilnahme an einer Nach- bzw. Umschulung oder an einer Maßnahme zur Wiedereingliederung verweigern. Das Arbeitslosengeld wird aktuell für sechs, im Wiederholungsfall für acht Wochen eingestellt. Die Zahl der Ausschlussfristen lag 2002 bei 10.668 Fällen⁷, davon waren in 3.869 Fällen Frauen betroffen. Im Jahr 2004 wurden mit 15.486 Fällen bereits um einiges mehr Paragraph-10-Sperren verhängt, davon waren 5.270 Betroffene weiblich. Dieser Maßnahme sollte aktuell wieder besonderes Augenmerk gewidmet werden, ist doch mit dem Erscheinen des BGBl. I Nr. 28/2004 (14. Juni 2004) der absolute Berufsschutz nur mehr auf die ersten 100 Tage der Arbeitslosigkeit beschränkt worden, danach gelten bei „nicht dem bisherigen Tätigkeitsbereich entsprechender Tätigkeit“ Einkommensuntergrenzen von 80% (120 Tage) bzw. 75%.

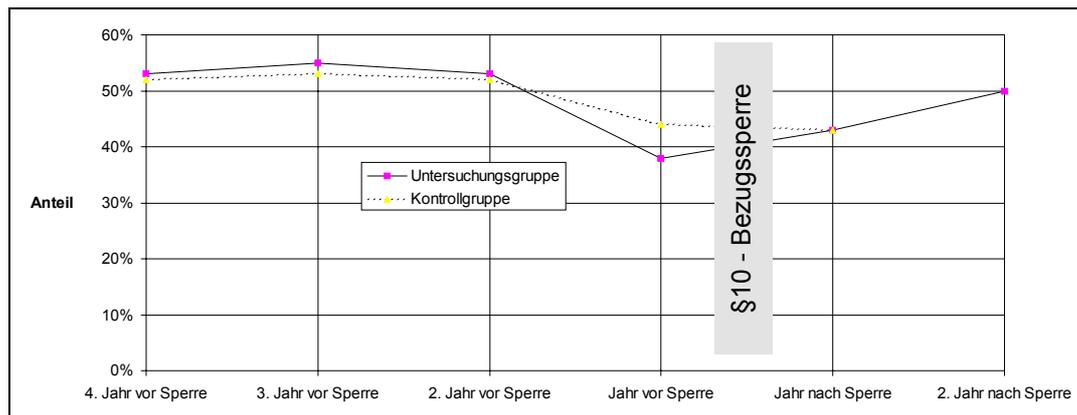
Dieses Instrument stellt nun wie erwähnt einen Sonderfall dar, weil hierzu keine Planungsdokumente mit definierten Wirkungszielen und Mengengerüsten vorliegen. Daher war es auch ein Ansatz der Begleitevaluation, möglichst offen zu verfahren und die empirischen Arbeiten auf einer breiten Basis anzulegen. Es wurden unter anderem Risikogruppen identifiziert, längerfristige Verbleibskarrieren berechnet (Beschäftigungssituation, Arbeitslosigkeitssituation, erwerbsferne Lagen), Auslöser, Hintergründe und Ursachen rekonstruiert, die Sichtweisen aller Beteiligten dargestellt, Einkommenssituationen verglichen und vieles andere mehr.

An der folgenden Grafik etwa wird sichtbar, dass diesem Instrument tatsächlich eine „hohe Wirksamkeit“ beschieden werden kann, allerdings konnte auch an anderer Stelle nachgewiesen werden, dass längerfristig starke negative Effekte auf die Arbeitsmarktkarrieren der betroffenen Personen nicht auszuschließen sind. Den gezeigten Ergebnissen folgend etwa erhöhte sich zwar längerfristig unter den Betroffenen das durchschnittliche Volumen von Zeiten der unselbständigen Beschäftigung von 38% im Jahr vor der Sperre auf 50% im zweiten Jahr nach Ende der Bezugssperre. Dies ging

⁷ siehe Leistungsbezieherdaten des AMS 2002

durchaus auch parallel mit einer Erweiterung der Suchaktivitäten. Allerdings waren wie erwähnt auch deutliche negative Effekte spürbar, so war etwa ein nachhaltiger Anstieg von Personen aus der sog. Risikogruppe zu verzeichnen, also jenen Personen, welche unter anderem nach Anwendung der Maßnahme umfangreiche arbeitsmarktferne (OLF) Zeiten und ein deutlich höheres Armutsrisiko aufwiesen.

Abbildung 1: Bezugssperren: Beschäftigungszeitanteile in Untersuchungs- und Kontrollgruppe



Quelle: L&R Datafile „§10 Bezugssperren“; unveröffentlicht

Diese drei aus meiner Sicht typischen Beispiele für unterschiedliche Planungsqualitäten könnten noch durch weitere Programm- und Maßnahmenstrategien ergänzt werden, was aber diesen Rahmen bei weitem sprengen würde. Resümierend ist meiner Meinung nach der Schluss zu ziehen, dass allzu häufig die Seite der Erfolgsvorgaben und Wirkungsziele daran ausgerichtet wird, was gemessen werden kann und was vordergründig und kurzfristig als arbeitsmarktbezogener Erfolg verbucht werden kann. Weiche Indikatoren, wie etwa persönliche Motivation, Sozialkompetenz und Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit werden oft nur stiefmütterlich behandelt, obwohl diese sich nachgewiesenermaßen langfristig in einer stabileren Arbeitsmarktintegration niederschlagen.

3 Die Perspektive der Träger

Die Situation der Maßnahmenträger hat sich in den letzten Jahren ganz bedeutend geändert. Verantwortlich ist hierfür nicht nur der bereits dargestellte Prozess der Mittelkürzungen, sondern auch seit dem Jahre 2002 die großflächige Anpassung der Vergabepaxen öffentlicher AuftraggeberInnen. Wo zuvor noch häufig Direktvergaben von Aufträgen der Fall waren, trat nun an deren Stelle die Ausschreibung nach dem Modell des Bundesvergabegesetzes für nichtprioritäre Dienstleistungen. Diese Umstellungen betreffen mit wenigen Ausnahmen auf Seiten der AnbieterInnen und potentieller Auf-

tragnehmerInnen sowohl private als auch gemeinnützige Träger sowie Vorfeldorganisationen der Sozialpartner (WIFI, BFI).

Nach Meinung vieler Träger bestehen die Vorteile einer Ausschreibung nach dem Bundesvergabegesetz wie sie jetzt gehandhabt wird, noch am ehesten in jenen Bereichen, wo es um die Vergleichbarkeit der Angebote und deren Transparenz geht. Leider müssen aber auch viele Nachteile in Kauf genommen werden, die eng mit dem Thema der Qualität verwoben sind. Ich will zwei davon herausgreifen, das Preisargument und die Einbettung von Innovationsmöglichkeiten.

Diskussionen zum **Preisargument** sind vor dem Hintergrund der bereits angesprochenen Mittelkürzungen zu führen. Aktuell kommt dem Preisargument ein überdimensionaler Stellenwert zu. Hier kann auch das im Vergabegesetz verankerte Bestbieterprinzip im Grunde genommen wenig ändern, denn wie es ein Träger formulierte: „Es lernen alle früher oder später, wie ein optimales Angebot auszusehen hat und dann bleibt halt nur mehr der Preis als bestimmende Größe über.“ Im Prinzip - so ein vereinfachter Kurzbefund - ist das Billigstbieterprinzip daher die gelebte Praxis vieler Vergabeverfahren. Letztlich führte dieser Umstand auch dazu, dass aktuell ein aggressives Preisdumping am Anbietermarkt zu beobachten ist, welches letztlich auf dem Rücken der TrainerInnen und in weiterer Konsequenz somit auch der TeilnehmerInnen ausgetragen wird, wenn etwa manche der angebotenen Trainerhonorarsätze um zweistellige Prozentbeträge gesunken sind und aktuell sich um die 9 Euro je Stunde bewegen. Als Folge ist zu bemerken, dass mittlerweile viele hochspezialisierte und gut ausgebildete TrainerInnen sich vom Markt zurückgezogen haben.

Eine Alternative zu der derzeitigen Situation stellt die flächendeckende Einführung des Kollektivvertrags⁸ für ArbeitnehmerInnen der privaten Bildungseinrichtungen dar. Allerdings müssen aktuell die Chancen, dass die Träger den Kollektivvertrag geschlossen annehmen, als eher gering eingeschätzt werden.

Ein weiterer Nachteil der aktuell gelebten Vergabepaxis ist die fehlende Einbettung von **Innovationsmöglichkeiten** in das System. Von den meisten AnbieterInnen wird das Ausschreibungsprocedere, welche in der Regel keine Alternativofferte zulässt, als extrem innovationsfeindlich erlebt. Ein Träger formulierte dies folgendermaßen: „Es ist de facto verboten, innovativ zu sein!“ Zur Erläuterung: Eine Mitsprachemöglichkeit der Träger ist im Rahmen einer Vergabe nach dem Bundesvergabegesetz nicht vorgesehen. Die Implikationen daraus sind weitreichend. So kann etwa konstatiert werden, dass sich in den letzten Jahren die Richtung der Informationstätigkeit geändert hat. „Klopfte“ früher ein Träger mit einer innovativen Idee bei der vergebenden Stelle an, so bestand genügend Freiraum, das Konzept zu diskutieren, gegebenenfalls nachzujustieren und anzuwenden. Heute hat sich diese Möglichkeit auf die Direktvergabe von Pilotprojekten mit kleinen oder kleinsten Budgetvolumina reduziert, welche auf längere Sicht das Thema Innovation aber bei realistischer Betrachtung nie ausfüllen können.

⁸ Stand 1.4.05, verfasst von der BABE (Berufsvereinigung der ArbeitgeberInnen privater Bildungseinrichtungen)

Das größte Volumen der Aufträge wird von Seiten der ausschreibenden Stelle ohne Rückfragen und Anregungen der Träger ausgeschrieben.

Längerfristig gesehen kann unter dem Gesichtspunkt der Mittelverknappungen und des harten Wettbewerbs unter den Trägerinstitutionen nicht garantiert werden, dass die Qualität der Maßnahmen gehalten werden kann. Zu den ersten Anzeichen, wie die beschriebenen könnten sich auch bald weitere hinzugesellen. So ist es unter den herrschenden Bedingungen durchaus denkbar, dass Creaming-Effekte zunehmen und sich somit eine doppelte Benachteiligung von Personen mit Vermittlungshindernissen nicht mehr vermeiden lässt. Auch ist bereits abzusehen, dass Einsparmöglichkeiten bei Trainingsmaßnahmen, wie etwa die Installation von Satellitenarbeitsplätzen unter den gegebenen Umständen verstärkt genutzt werden. Letztlich müssen wir uns aber die Frage stellen, ob es sich um einen Zufall handelt, dass gerade aktuell im Lichte der angespannten Budgetlage dieses Instrument (das Training auf Satellitenarbeitsplätzen) als Alternative gehandelt wird.

4 Die Perspektive der TeilnehmerInnen

Wie bereits ausgeführt wurde, muss davon ausgegangen werden, dass Mittelkürzungen der öffentlichen Hand von den Trägern nur zum Teil durch Effizienzsteigerungen aufgefangen werden können. Die Leidtragenden sind daher - so ein Kurzbefund - die TeilnehmerInnen der Maßnahmen selbst. Einsparungen werden einerseits auf der inhaltlichen Ebene vorgenommen, dies kann anhand des in den letzten Jahren stark gestiegenen Anteils von Aktivierungsmaßnahmen nachgezeichnet werden.

Zum anderen ist ein deutlicher Trend zur Verkürzung von Maßnahmen feststellbar, obwohl bereits mehrfach bewiesen wurde, dass die Wirkung einer Maßnahme in Abhängigkeit von der Dauer höchst unterschiedlich beschaffen ist. Anhand der folgenden Tabelle soll dies dokumentiert werden. Das vorliegende Beispiel bezieht sich auf Transitarbeitskräfte in sozialökonomischen Beschäftigungsprojekten (Lechner et al. 2001) und zeigt fast die doppelten Beschäftigungseffekte bei Überschreiten einer 6-monatigen Teilnahmedauer, wobei die Daten bereits um vorzeitige Drop-Out-Fälle bereinigt wurden (Hier durchschnittlich 14,3 Prozentpunkte Zuwachs gegenüber 6,9 PP). Auch im langfristigen Vergleich lassen sich noch deutliche Differenzen zwischen den beiden Gruppen herausarbeiten, wenngleich sie auch etwas geringer ausfallen.

Tabelle 1: Entwicklung der Beschäftigungszeitanteile (Mittelwerte) von Transitarbeitskräften differenziert nach der Teilnahmedauer

	TN-dauer bis 6 Monate	TN-dauer über 6 Monate
3. Jahr vor Maßnahme	28,9%	35,7%
2. Jahr vor Maßnahme	21,9%	30,1%
1. Jahr vor Maßnahme	15,0%	18,7%
1. Jahr vor / 1. Jahr nach Maßnahme	+ 6,9 %-Punkte	+ 14,3 %-Punkte
1. Jahr nach Maßnahme	21,9%	33,0%
2. Jahr nach Maßnahme	26,2%	39,2%
3. Jahr nach Maßnahme	29,9%	44,0%

Quelle: L&R Datafile „SÖB - HV-Daten“

Etwas problematischer stellt sich die Situation noch dar, wenn Maßnahmen von TeilnehmerInnen nicht mehr selbst ausgesucht werden, sondern den TeilnehmerInnen von außen „empfohlen“ werden, wie dies aktuell bei Aktivierungsmaßnahmen häufig der Fall ist. Folgende Tabelle zeigt etwa, dass unter den Maßnahmen der aktiven Arbeitssuche nur rund 20% der TeilnehmerInnen die Maßnahme aus eigener Motivation heraus gewählt hatten, hingegen doch fast zwei Drittel (rund 61%) auf Drängen des Beraters/der Beraterin im AMS. Unter diesem Blickwinkel ist es auch kaum verwunderlich, dass nur ein verschwindend geringer Teil (rund 3%) von ihnen sich neue Perspektiven aneignen konnte und immerhin rund 17% die Maßnahme insgesamt als nur genügend oder sogar sehr schlecht bewerteten.

Tabelle 2: ESF Ziel3 Schwerpunkt 1 - Entscheidungsgrundlage für die Maßnahmenteilnahme

	AA	BO	BQ	BP	SP1
Kurs selbst ausgesucht	19,8%	42,8%	64,5%	47,1%	44,6%
Kursbesuch auf Drängen des AMS	60,5%	24,6%	15,6%	33,5%	33,3%
Überzeugung durch AMS-BeraterIn	29,8%	42,8%	25,1%	27,3%	30,2%
Beste Alternative	14,0%	22,5%	33,2%	24,4%	24,0%
Zu wenig Information zu Alternativen	21,7%	17,1%	17,9%	16,9%	18,5%
Aufgrund Rahmenbedingungen	6,2%	4,3%	7,2%	7,0%	6,3%

Quelle: L&R Datafile „Ziel 3 SP1 Interviews“ AA...Aktive Arbeitssuche; BO...Berufsorientierung; BQ...berufliche Qualifikation; BP...Beschäftigungsprojekt; SP1...Gesamtergebnis Schwerpunkt 1

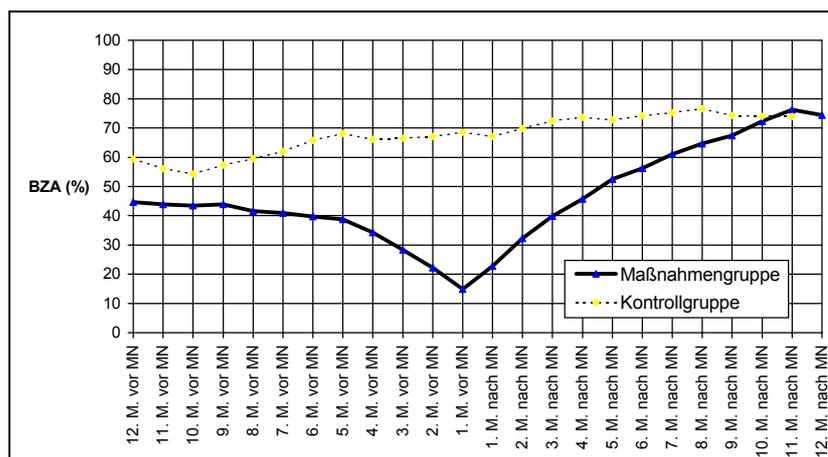
Wie kann nun eine Wirkungsanalyse beschaffen sein, die möglichst nahe an der Perspektive der TeilnehmerInnen platziert ist? Vor allem werden es zwei Aspekte sein, die zu berücksichtigen sein werden:

Zum einen wird es nicht ausreichend sein, nur auf die Vermittlungs- und Integrationsprozesse zu fokussieren. Langjährige persönliche Erfahrung hat gezeigt, dass die **Sozialerträge** einen wesentlichen Anteil an einer nachhaltigen Wirkung einer Maßnahme besitzen. Aspekte, wie ein höheres Selbstwertgefühl, das Gefühl, nicht mehr ausgegrenzt vom Arbeitsmarkt zu sein oder Kontakte zu anderen Menschen spielen demzufolge eine bedeutende Rolle (siehe oben). In Abhängigkeit vom Typus der Maßnahme (Aktivierungs-, Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen) und von der Arbeits-

marktferne der TeilnehmerInnen an werden die sozialen Erträge noch viel weiter reichen. Beispielsweise wäre eine Verbesserung des Gesundheitszustandes, psychologische Unterstützung oder die Konsultation einer Schuldenberatungsstelle zu erwähnen.

Zum anderen soll darauf hingewiesen werden, dass bei der Messung von Beschäftigungs- und Integrationseffekten eine längerfristige Verlaufsbeobachtung unbedingt den vielerorts auffindbaren Stichtagskonzepten (Status Ende drittes Monat nach Ende der Maßnahme) vorzuziehen ist. Nur mit solch einem differenzierten Vorgehen ist auch gewährleistet, dass der Integrationsprozess der TeilnehmerInnen nachgezeichnet werden kann. Besonders bei Fachkursen ist dieser Umstand bekannt, welcher auch aus der folgenden Grafik am Beispiel der TeilnehmerInnen an EDV-Ausbildungen ersichtlich wird. Hier erfolgt in den Monaten nach Ende der Maßnahme eine stetige Verbesserung der Beschäftigungssituation, bis letztlich erst nach 11 Monaten ein Höchstwert erreicht ist.

Tabelle 3: EDV-Kurse Burgenland: Entwicklung der Beschäftigungszeitanteile in Monatsintervallen, Mittelwerte, differenziert nach Maßnahmentyp



Quelle: L&R Datafile „EDV-Kurse Burgenland - HV-Daten“

5 Literatur

- BMWA 2001: Ziel 3 Österreich 2000-2006. Ergänzung zur Programmplanung.
- Bourdieu, Pierre 1998: Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion. Konstanz.
- Fach, Wolfgang 2000: Staatskörperkultur. Ein Traktat über den schlanken Staat. In: Lemke, Thomas et al (Hg.). Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main. Suhrkamp. S. 110-130.
- Faulstich, P. u. a. (Hrsg.) 2002: Praxishandbuch selbstbestimmtes Lernen. Weinheim.
- Franz, Julia 2004: Die Regierung der Qualität. Eine Rekonstruktion neoliberaler Gouvernementalität am Beispiel von Qualitätsmanagement in der Erwachsenen- und Weiterbildung. Diplomarbeit an der Justus Liebig Universität Gießen.
- Lechner, Ferdinand / Rainer Loidl / Lukas Mitterauer / Walter Reiter / Andreas Riesenfelder 2001: Evaluierung Sozialökonomischer Betriebe. Endbericht an das Arbeitsmarktservice Österreich. Wien: L&R SOZIALFORSCHUNG.
- Lechner, Ferdinand / Irene Pimminger 2000: Ex-ante Begutachtung des EPPD Ziel 3 für die Programmperiode 2000-2006 in Österreich - Zusammenfassung des Endberichts. Wien: L&R SOZIALFORSCHUNG.
- Lemke, Thomas / Susanne Krasman / Ulrich Bröckling (Hg.) 2000: Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main. Suhrkamp.
- Lemke, Thomas 2000b: Neoliberalismus, Staat und Selbsttechnologien. Ein kritischer Überblick über die governmentality studies. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 41, Bd. 1, S. 31-47.
- Lemke, Thomas 2000c: Immunilogik - Beitrag zu einer Kritik der politischen Anatomie. In: Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften. Bd. 236. S. 399-411.
- Mitterauer, Lukas / Walter Reiter / Andreas Riesenfelder 1999: Evaluation der Besonderen Eingliederungsbeihilfe (BESEB) 1997 Endbericht an das Arbeitsmarktservice Österreich. Wien: L&R SOZIALFORSCHUNG.
- Neuhaus, Wolfgang 2003: Subjekt ohne Grenzen. Über die Macht der Individualisierung und ihre Unfähigkeit zur Systemkonformität.
(<http://www.telepolis.de/r4/artikel/13/13533/1.html>)
- Rose, Niklas 2000: Das Regieren unternehmerischer Individuen. In: Kurswechsel, Heft 2, S. 8-27.