

# Die Beschäftigungseffekte der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre – Sozialhistorische Analyse und Schlussfolgerungen für die Gegenwart

Ergebnisse einer aktuellen Studie  
im Auftrag des AMS Österreich

## 1 Rahmenbedingungen und Implementierung<sup>1</sup>

Hintergrund für die Herausbildung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik in Österreich in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre war das Ende der Vollbeschäftigungsära als Folge der rezessiven Wirtschaftsentwicklung nach 1975. Um der steigenden Arbeitslosigkeit eines immer größer werdenden Kreises an Erwerbspersonen begegnen zu können, bedurfte es neuer und innovativer arbeitsmarktpolitischer Ansätze. In diesem Kontext bildete sich der Begriff der experimentellen Arbeitsmarktpolitik heraus, mit dem auf die Neuartigkeit der entwickelten Förderansätze fokussiert werden sollte und der als Trademark zur Abgrenzung von traditionellen Formen und der damit einhergehenden eher bürokratischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik verwendet wurde.

Begünstigt wurde die Entwicklung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik durch eine generelle gesellschaftliche Aufbruchstimmung in dieser Zeit. Vor diesem Hintergrund entstanden viele Projekte vor allem in einem Bottom-up-Prozess, der durch eine große Zahl an AktivistInnen und Initiativen getragen wurde, die gesellschaftspolitische Fragen thematisierten und forcierten (Sozialarbeit, Jugendbewegung, Umwelt-, Frauenbewegung, Freie Kulturinitiativen etc.). Die »Zivilgesellschaft« wurde zu einem neuen arbeitsmarktpolitischen Player, in der mit hohem Engagement – bis hin zur Selbstausschöpfung – und hoher Motivation der ProjektinitiatorInnen Initiativen entstanden, die wesentlich getragen waren aus dem Bestreben, sozialen, gesellschaftlichen Nutzen und die Schaffung von (bezahlten) Beschäftigungsmöglichkeiten in Einklang zu bringen.

Zentrale Voraussetzung dafür, dass die vor allem in einem Bottom-up-Prozess entwickelten Initiativen auch tatsächlich umgesetzt werden konnten, war der politische Wille zu arbeitsmarktpolitischen Reformen, der maßgeblich vom damaligen Sozialminister Alfred Dallinger (1980–1989) getragen wurde. Auch von den nachgeordneten Hierarchieebenen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung wurde die innovative

Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik mitgetragen. Hingegen war es in manchen Bundesländern erforderlich, dass die innovative Ausrichtung wesentlich durch aktive Schlüsselpersonen im Bundesministerium vorangetrieben wurde. Sie verhinderten auch ein Abstoppen von neuen Projektideen durch eine zu Beginn durchaus noch »hofrätlich« ausgerichtete Organisation der Arbeitsmarktverwaltungs-Bürokratie auf Bundeslandebene. Hilfreich war dabei auch die zentralistische Organisationsform der Arbeitsmarktverwaltung (AMV, bis 1994), da die Bewilligung entsprechender experimenteller Maßnahmen auf dem Erlassweg verfügt werden konnte. In anderen Bundesländern wiederum wurden von der regionalen Arbeitsmarktverwaltung in Kooperation mit externen Non-Profit-Einrichtungen bereits frühzeitig Innovationen initiiert. Unterstützend kam hinzu, dass die OECD zur damaligen Zeit lokale Beschäftigungsinitiativen forcierte, was im nationalen Policy-Prozess u.a. eine wichtige legitimatorische Funktion einnahm.

Die im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik Anfang der 1980er-Jahre etablierten Instrumente ermöglichten Beihilfen für unterschiedliche Organisationsformen und Lohnsubventionen:

- Selbstverwaltete Betriebe.
- Sozialökonomische Betriebe.
- GründungsberaterInnen und ArbeitsmarktbetreuerInnen.
- Arbeitsmarktpolitische Betreuungseinrichtungen.
- Aktion 8000 – mit dem Ziel, 8000 Arbeitsplätze in gesellschaftlich sinnvollen Bereichen für Langzeitarbeitslose zu schaffen (beispielsweise Kultur, Kinderbetreuung, Umwelt, Tourismus, soziale Dienstleistungen, Stadterneuerung/Dorfverschönerung).

Diese Instrumente waren nicht alle per se neu. Neu und innovativ war jedoch, dass so unterschiedliche Instrumente im Rahmen einer gemeinsamen Strategie eingesetzt und damit auch neue inhaltliche Beschäftigungsfelder erschlossen wurden.

## 2 Erfolge und Wirkungen

Als eine zentrale Erfolgsdimension kann die Erprobung von verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und bei posi-

<sup>1</sup> Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Wetzel, Petra/Willsberger, Barbara (2016): Die Beschäftigungseffekte der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er und 1990er-Jahre. Studie von L&R Sozialforschung im Auftrag des AMS Österreich. Wien. Download der Langfassung unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«.

tiver Wirkung deren Weiterführung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gesehen werden.

### **Entwicklung einer Infrastruktur an Beratungs- und Unterstützungsleistungen**

In der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurde eine Infrastruktur an Beratungs- und Unterstützungsleistungen entwickelt und umgesetzt, die maßgeblich für die Professionalisierung der Maßnahmenträger und die Effektivität der Projektumsetzung war. Mit diesem Outsourcing von Serviceleistungen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung in der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurde erstmals Neuland beschritten. Gründungsberatung und ArbeitsmarktbetreuerInnen sind maßgebliche Beispiele dafür.

### **Erschließung neuer Arbeitsfelder**

Ein Charakteristikum der experimentellen Arbeitsmarktpolitik ist auch die Erschließung neuer Arbeitsfelder, die bis dahin nur wenige Arbeitsplätze boten. So wurden eine Reihe von kulturellen Projekten gefördert und damit Initiativen gegründet, die ohne Förderung kaum Aussicht auf längerfristigen Bestand gehabt hätten. Teile der heutigen Kultur- und Kreativwirtschaft haben ihre Wurzeln in den 1980er-Jahren und erhielten Förderungen aus der experimentellen Arbeitsmarktpolitik (z.B. Medienwerkstatt Wien, Kino unter Sternen, Schule für Dichtung etc.). Ihnen ist es gelungen, sich am Markt zu behaupten, indem Einkünfte aus z.B. dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen, Teilnahmegebühren oder Eintrittsgeldern in einer Dimension erzielt werden konnten, die einen wirtschaftlich tragfähigen Weiterbestand ermöglichte.

Wie die Rückmeldungen einiger Träger im Rahmen der vorliegenden Studie zeigen, konnte über Förderungen im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik auch ein wichtiges Segment an sozialen Dienstleistungen etabliert werden, für die es eine steigende Nachfrage seitens der Länder und Gemeinden oder des Bundessozialamtes (nunmehr Sozialministeriumservice) gab. Durch die Förderung war es den vielfach heute noch bestehenden Initiativen und Projekten möglich, für das Erbringen sozialer Dienstleistungen eine entsprechende öffentliche Refundierung zu erzielen und sich mit diesem Angebotssegment zu positionieren. Darüber hinaus konnten insbesondere größere Träger (wie z.B. Caritas, Volkshilfe), aber auch ursprünglich kleinere, regional wichtige Anbieter (z.B. rifa) ihr inhaltliches Portfolio über soziale Dienstleistungen hinaus erweitern. So wurden etwa neben der Sozialbetreuung auch Tätigkeitsfelder wie der Verkauf von Gebrauchsgütern oder Catering aufgebaut. Diese Angebotssegmente werden in hohem Maße als wirtschaftlich eigenständige Bereiche betrieben. An solchen Beispielen lässt sich verdeutlichen, dass die experimentelle Arbeitsmarktpolitik einen durchaus nachhaltigen Charakter aufweist.

Zwei weitere Beispiele für zentrale Beschäftigungsfelder der experimentellen Arbeitsmarktpolitik sind der Bereich »Entsorgungs- und Recyclingdienste«, der in erster Linie Arbeitsplätze im Bereich von einfachen und angelernten Tätigkeiten bot, und der Bereich »Umweltschutz/Ökologie«, in dem neben einfachen Tätigkeiten in der Grünraumpflege auch qualifizierte Tätigkeiten in der Umwelt- und Abfallberatung geschaffen wurden.

### **Wirksamkeit von Anschubfinanzierungen**

Eine weitere zentrale Erfolgsdimension, wie sie z.B. im Rahmen der Aktion 8000 realisiert wurde, ist im Prinzip der Anschubfinanzierung zu sehen. Nach einer zeitlich befristeten Finanzierung aus Mitteln der Arbeitsmarktförderung sollte das Projekt oder der Arbeitsplatz aus anderen Mitteln weiter erhalten werden. Die Veränderungen in der Finanzierungsstruktur von aktuellen Beschäftigungsprojekten, die bereits in den 1980er-/1990er-Jahren entstanden sind und die damals AMV / AMS-Förderungen erhielten, macht deutlich, dass es den Projekten tatsächlich in hohem Maße gelungen ist, im Projektverlauf zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen und den Anteil der Eigenerlöse zu steigern. So ist der Anteil der AMV / AMS-Förderungen an den Budgeteinnahmen bei diesen Projekten von anfänglich 71 Prozent auf 48 Prozent (zum Zeitpunkt der Erhebungen für die vorliegende Studie im Jahr 2015) zurückgegangen. Gleichzeitig hat sich der Anteil der Budgetmittel, die von anderen öffentlichen Stellen (andere Ministerien, Länder, Gemeinden) bereitgestellt wurden bzw. werden, von 14 Prozent auf 40 Prozent erhöht. Auch der Anteil von Markterlösen und Sponsoring ist gestiegen. Damit ist das Prinzip der Anschubfinanzierung in hohem Maße realisiert worden.

### **Neue und dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen**

Eine näherungsweise Schätzung der quantitativen Dimension der im Rahmen der Aktion 8000, dem Kernprogramm der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten zeigt, dass im Zeitraum von 1983 bis 1995 etwa 11.500 dauerhafte Arbeitsplätze entstanden sind. Bei den sozialen Dienstleistungen sind dies nahezu 4.500, im Bereich »Kunst und Kultur« etwa 1.125 Arbeitsplätze.

## **3 Ansatzpunkte für eine künftige Arbeitsmarktpolitik**

Eine neue und innovative Arbeitsmarktpolitik für die Zukunft sieht sich vor ganz neue Herausforderungen gestellt. Das Niveau der Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen ist im Vergleich zu Mitte der 1980er-Jahre aktuell mehr als doppelt so hoch. Im Zeitverlauf hat sich die Segmentierung der Arbeitslosigkeit immer stärker ausgeprägt. Neben Kurzarbeitslosen und so genannten »Drehtürarbeitslosen« lässt sich eine Gruppe von Arbeitslosen identifizieren, die sich durch ein hohes Ausgrenzungsrisiko auszeichnet. Die im Zuge der Vierten Industriellen Revolution (Stichwort: »Industrie 4.0.«) diskutierte Weiterentwicklung der Informations-, Kommunikations- und Produktionstechnologien ist in ihren Auswirkungen auf das Beschäftigungssystem derzeit weder quantitativ noch qualitativ absehbar. Fest steht allerdings, dass hier ebenfalls mit neuen Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik zu rechnen ist.

### **Umfassenden Beschäftigungspolitik & neue Allianzen in der Arbeitsmarktpolitik**

Für die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten bedarf es einer umfassenden Beschäftigungspolitik in Form einer Wirtschaftspolitik, die generelle wirtschaftspolitische Instrumente zur Sicherung eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus einsetzt. Zudem braucht es neue Allianzen in der Arbeitsmarktpolitik

durch Kooperationen von sozialen mit privaten Unternehmen und Stiftungen. Die Bereitschaft zum sozialen Engagement von Unternehmen sollte forciert und vermehrt für die aktive Arbeitsmarktpolitik genutzt werden, um so neue Partnerschaften im Hinblick auf die Beschäftigung und Qualifizierung von so genannten »Problemgruppen des Arbeitsmarktes« zu schaffen. Vor allem im Bereich der Sozialökonomischen Betriebe und der Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte, aber auch in der Zurverfügungstellung von Praktikumsplätzen für praxisnahe Qualifizierungen wäre es zweckvoll, entsprechende Kooperationsperspektiven auszuloten.

### **Genossenschaftliche Ansätze sollten wieder aufgegriffen werden**

Bereits zu Beginn der experimentellen Arbeitsmarktpolitik nahmen genossenschaftliche Ansätze, so etwa bei der Übernahme von insolventen Unternehmen durch die Belegschaften, einen sichtbaren Anteil im Maßnahmenspektrum ein. Allerdings gelten diese ersten Anläufe als gescheitert, weil sie letztlich meist nicht mit einem nachhaltigen Bestand der Unternehmen verbunden waren. Dennoch kann damit das Genossenschaftskonzept als Instrument nicht ad acta gelegt werden. Der Strukturwandel im Bereich von Arbeitsmärkten und Beschäftigungsformen kann eine neue arbeitsmarktpolitische Funktionalität dieser genossenschaftlichen Unternehmensformen bedeuten. Es wäre zu überlegen, ob derartige Varianten beispielsweise für die Zielgruppe hochqualifizierter und erfahrener Arbeitsuchender, die allein wegen ihres Alters keine konventionelle Beschäftigung mehr finden, geeignet wären. Genossenschaftliche Unternehmen dieser Art könnten in unterschiedlichen Angebotssegmenten, so z.B. im Bereich der neuen Technologien, ein interessantes Beschäftigungsmodell bilden. Da gegenwärtig die Genossenschaften in Deutschland genauso wenig wie in Österreich für die Arbeitsbeschaffung substantiell genutzt werden, ist hier ein erhebliches Innovationspotenzial zum Abbau von Arbeitslosigkeit bestimmter Zielgruppen zu vermuten.

Erste Ansätze in diese Richtung lassen sich auch in Österreich ausmachen, wie das Beispiel der Beschäftigungsgenossenschaft Otelo eGen<sup>2</sup> in Oberösterreich zeigt, die als ein neues Modell der genossenschaftlichen Selbstanstellung Ein-Personen-Unternehmen zu mehr sozialer Absicherung verhilft. Hier zeigt sich gerade, dass auch im Bereich der Unterstützung von EPU's Genossenschaftsansätze von Nutzen sein können, indem sowohl gemeinsame Arbeitsstrukturen (Räumlichkeiten, EDV etc.) als auch gemeinsam genutzte Dienstleistungen (Sekretariat, Assistenz etc.) kollektiv organisiert und gesteuert werden.

### **Neue Förderungs- und Unterstützungsinstrumente in einem partizipativen Kontext**

Eine Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch innovative Komponenten sollte auch darauf abzielen, neue För-

derungs- und Unterstützungsinstrumente in einem partizipativen Kontext zu erstellen. Hier gilt es, quer über verschiedene Institutionen und Akteure die entsprechenden organisatorischen Strukturen, Verantwortlichkeiten und eine finanzielle Basis zur Finanzierung der Entwicklungsarbeit zu schaffen. Die Dotierung könnte sich aus Mitteln der verschiedenen Akteure der Arbeitsmarktpolitik speisen, so etwa BMASK, AMS, Sozialministeriumservice, aber auch Ländern und Gemeinden. Mit einer entsprechenden Infrastruktur und Dotierung wäre eine Verankerung des vorgeschlagenen partizipativen Prozesses im Kontext der Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik möglich, was auch bei den involvierten Akteuren das Commitment erhöhen würde. In diesen Prozess gilt es nicht nur etablierte Akteure und Institutionen einzubinden, sondern auch Begünstigte einer innovativen Arbeitsmarktpolitik, wie vorgemerkte Arbeitslose oder Jugendliche in Ausbildung.

### **Intermediärer Instanzen als Unterstützung des Innovationsmotors**

Für das Vorantreiben einer Innovationsoffensive sind neue intermediäre Instanzen erforderlich, die als Entlastung des Arbeitsmarktservice und anderer Akteure der aktiven Arbeitsmarktpolitik wichtige Koordinationsaufgaben zwischen AkteurInnen, Projektinhalten und Förderschienen erfüllen. In diesem Zusammenhang wird es auch wichtig sein, Anstrengungen auf regionaler Ebene zu unterstützen und voranzutreiben. Hier gilt es insbesondere, die Beschäftigungspotenziale in einer Region auszuloten und für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu nutzen. Dabei wären auch neue Schnittstellen mit regionalen Betrieben und regionalen intermediären Instanzen anzudenken (z.B. Regionalmanagements oder Institute für Arbeitsmarktbetreuung).

### **Kombinierte Angebote & bedarfsorientierte Stufenmodelle**

Die Umsetzung von Innovationen wird auch ein flexibles Setting vorhandener und neu zu schaffender arbeitsmarktpolitischer Instrumente erfordern. Kombinierte Angebote (z.B. Arbeit und Lernen) oder flexible, bedarfsorientierte Stufenmodelle zur Heranführung von Langzeitbeschäftigungslosen an den Arbeitsmarkt werden künftig verstärkt notwendig sein.

### **Neue gesellschaftliche Herausforderungen und ressortübergreifendes Agieren**

Eine künftige innovative Arbeitsmarktpolitik wird nicht zuletzt auch akute gesellschaftliche Herausforderungen, wie etwa die Integration von Flüchtlingen, stärker in den Fokus nehmen und entsprechende Angebote bereitstellen müssen. Dies wird oftmals nur durch ressortübergreifende Anstrengungen und Kombination unterschiedlicher Maßnahmen möglich sein. 

*HINWEIS: Eine Vielzahl an älteren wie aktuellen Studien und Evaluationen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich ist in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) abrufbar.*

<sup>2</sup> Siehe dazu: [www.oteloegen.at](http://www.oteloegen.at).

## Aktuelle Publikationen der Reihe »AMS report« ...



AMS report 112

*Regina Haberfellner*

### Zur Digitalisierung der Arbeitswelt

Globale Trends – europäische und österreichische Entwicklungen

ISBN 978-3-85495-588-X



AMS report 113

*Sabine Putz, Hilde Stockhammer, René Sturm (Hg.)*

### Geschlecht, Berufswahl und Arbeitsmarkt

Eine aktuelle Projektschau der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation und der Abt. Arbeitsmarktpolitik für Frauen des AMS Österreich

ISBN 978-3-85495-589-8



AMS report 114

*Uwe Elsholz*

### From Teaching to Learning: Zu den Gestaltungsoptionen betrieblichen Lernens

ISBN 978-3-85495-590-1



AMS report 115

*Winfried Moser, Korinna Lindinger, Caterina Hannes*

### Früher Schulabgang in Österreich: Zur Rolle der Ausbildungsstruktur und des Migrationshintergrundes

ISBN 978-3-85495-591-X



AMS report 116

*Sandra Schneeweiß*

### Wenn die Norm ein Geschlecht hat

Zur Arbeitssituation von Frauen in technischen Berufen in Österreich

ISBN 978-3-85495-592-8



AMS report 117

*Andrea Dorr, Christina Enichlmair, Eva Heckl, Petra Ziegler*

### IKT-Kompetenzen im Fokus der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Initiativen und Good Practices für Niedrig- und Mittelqualifizierte vor dem Hintergrund von PIAAC: Österreich im internationalen Vergleich

ISBN 978-3-85495-593-6

**[www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at)**

... ist die Internet-Adresse des AMS Österreich für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung

#### Anschrift des Autors

L&R Sozialforschung – Lechner, Reiter & Riesenfelder Sozialforschung OG  
Liniengasse 2A/1, 1060 Wien  
Tel.: 01 5954040-0, E-Mail: [office@lrsocialresearch.at](mailto:office@lrsocialresearch.at)  
Internet: [www.lrsocialresearch.at](http://www.lrsocialresearch.at)

Publikationen der Reihe **AMS info** können als PDF über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden. Ebenso stehen dort viele weitere interessante Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z. B. AMS report oder AMS-Qualifikationsstrukturbericht, u. v. m.) zur Verfügung.

**[www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at)** oder **[www.ams.at](http://www.ams.at)** – im Link »Forschung«

Ausgewählte Themen des **AMS info** werden als Langfassung in der Reihe **AMS report** veröffentlicht. Der AMS report kann direkt via Web-Shop im AMS-Forschungsnetzwerk oder schriftlich bei der Communicatio bestellt werden.

#### AMS report – Einzelbestellungen

€ 6,- (inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten)

#### AMS report – Abonnement

€ 48,- (10 Ausgaben zum Vorteilspreis, inkl. MwSt. und Versandkosten)

**Bestellungen und Bekanntgabe von Adressänderungen (schriftlich) bitte an:**  
Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, Steinfeldgasse 5,  
1190 Wien, E-Mail: [verlag@communicatio.cc](mailto:verlag@communicatio.cc), Tel.: 01 3703302, Fax: 01 3705934

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 02Z030691M

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation / ABI, Sabine Putz, René Sturm, 1200 Wien, Treustraße 35–43

Oktober 2016 • Grafik: Lanz, 1030 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn