Institut für Arbeitsforschung und Arbeitspolitik
an der Johannes Kepler Universität Linz

JOHANNES KEPLER
UNIVERSITÄT LINZ

EFFIZIENZ- UND EFFEKTIVITÄTS-STEIGERUNG BEI EINGLIEDERUNGSBEIHILFE UND SOZIALÖKONOMISCHEN BETRIEBEN

Mit besonderem Fokus auf ältere Arbeitskräfte

INSTITUT FÜR ARBEITSFORSCHUNG UND ARBEITSPOLITIK AN DER JOHANNES KEPLER UNIVERISTÄT LINZ
Altenberger Straße 69
4040 Linz, Österreich
www.arbeitsforschung.at
ZVR-Zahl: 136895786

Impressum

Herausgeber

Institut für Arbeitsforschung und Arbeitspolitik
an der Johannes Kepler Universität Linz (IAA)
Altenberger Straße 69
4040 Linz, Österreich
Tel.: 0732 2468 4791
www.arbeitsforschung.at
office@arbeitsforschung.at
ZVR-Zahl: 136895786

AutorInnen

Christine Stelzer-Orthofer – Wissenschaftliche Projektleitung
Professorin Institut für Gesellschaftspolitik und Sozialpolitik der Johannes Kepler Universität Linz
Sozialwissenschaftliche Vereinigung

Florian Atzmüller – Wissenschaftliche Projektmitarbeit
Student Institut für Gesellschaftspolitik und Sozialpolitik der Johannes Kepler Universität Linz

Julia Bauer – Wissenschaftliche Projektmitarbeit
Studentin Institut für Pädagogik und Psychologie der Johannes Kepler Universität Linz

Ernst Winter – Wissenschaftliche Projektmitarbeit und Projektmanagement
Wissenschaftlicher Mitarbeiter Institut für Arbeitsforschung und Arbeitspolitik

Im Auftrag des IAA beteiligte Institute

Sozialwissenschaftliche Vereinigung Universität Linz
c/o Institut für Gesellschaftspolitik und Sozialpolitik
Johannes Kepler Universität Linz
Altenberger Straße 69
A – 4040 Linz

Linz, Januar 2016

Initiiert, gefördert und/oder finanziert durch:

Inhaltsverzeichnis

1. Teil: Problemaufriss, Forschungsfragen, Ziele und Methode der Erhebung 6

2. Teil: Sozialökonomische Betriebe (SÖB) 10

2.1. Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsinitiativen als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik 10

2.1.1. Zur Entstehung von SÖB und GBP 14

2.1.2. Ziele von SÖB UND GBP 16

2.1.3. Zur Diskussion von Kosten und Nutzen von SÖB und GBP 18

2.1.3.1. SÖB und GBP zwischen betrieblichen und sozialen Anforderungen 18

2.1.3.2. Aufwendungen der Arbeitsmarktpolitik für SÖB und GPB 19

2.1.3.3. Arbeitsmarkterfolg und Zielerreichung 20

2.1.3.4. SÖB und GBP auf der Agenda des Landesdirektoriums 21

2.2. Auswertung der qualitativen Erhebung 23

2.2.1. Erwartungen und Ziele von SÖB aus Sicht der ExpertInnen 23

2.2.1.1. Konvergenz und Divergenz der Zielbestimmung aus Sicht der ExpertInnen 24

2.2.1.2. Zielerreichung und Evaluierung aus Sicht der ExpertInnen 26

2.2.2. Zielgruppen 27

Exkurs: Problemstellungen bei der Zielgruppe der Älteren 30

2.2.3. Finanzierung 32

2.2.3.1. Zweckmittelbindung von Eingliederungsbeihilfe und SÖB 32

2.2.3.2. Eigenerwirtschaftungsanteil 34

2.2.3.3. Unsicherheit durch Förderzeitraum 36

2.2.4. Idealtypische Vorstellungen von SÖB und Abweichungen davon 37

2.2.4.1. Best-Case eines SÖB 37

2.2.4.2. Worst-Case eines SÖB 39

2.2.5. Vorschläge zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung 41

2.2.5.1. Benchmark-System 41

2.2.5.2. Anreizsystem im Spannungsfeld unternehmerischer Freiheit und Kontrolle 42

2.2.5.3. Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ... 43
2.2.5.4. Flexibilisierung der Transitdauer ... 44
2.2.5.5. Personalfluktuation als Herausforderung ... 45
2.2.5.6. Freiwilligkeit eines Zugangs zu SÖB und GBP ... 45
2.3. Zusammenfassende Darstellung vorliegender Studien zu SÖB ... 47
2.3.1. Beschreibung der Sozialökonomischen Betriebe ... 48
2.3.1.1. Sozialökonomische Betriebe in Österreich ... 49
2.3.1.2. Sozialökonomische Betriebe in Oberösterreich ... 50
2.3.2. Forschungsdesign ... 52
2.3.3. Ergebnisse aus der Inhaltsanalyse ... 52
2.3.3.1. Nutzen und Zielsetzung von SÖB ... 52
2.3.3.2. Möglichkeiten der Effizienz-/Effektivitätssteigerung im SÖB ... 53
2.3.3.3. Fördermitteleinsatz in SÖB ... 54
2.3.4. Resümee ... 57
3. Teil: Eingliederungsbeihilfe ... 58
3.1. Entstehungsgeschichte und gesetzliche Grundlage ... 58
3.1.1. Wer kann Eingliederungsbeihilfe erhalten? ... 59
3.1.2. Für wen kann der Lohnkostenzuschuss gewährt werden? ... 59
3.1.2.1. Langzeitarbeitslosigkeit ... 60
3.1.2.2. Von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte ... 60
3.1.3. Arbeitsmarktpolitische Zielsetzung ... 61
3.1.3.1. Gleichstellungsziel ... 62
3.1.3.2. Einzelfallentscheidung ... 63
3.1.3.3. Dauer und Höhe der Förderung ... 63
3.1.4. Aktuelle Daten zur Eingliederungsbeihilfe in Oberösterreich und Österreich ... 63
3.2. Zusammenfassende Darstellung vorliegender Studien zur Eingliederungsbeihilfe ... 65
3.2.1. Strukturanalyse des geförderten Personenkreises ... 65
3.2.2. Strukturanalyse der geförderten Betriebe ... 68
3.2.3. Wirkungsanalyse anhand der Erwerbskarrieren vor und nach der Förderung ... 71

3.2.4. Betrachtung der Effekte der Eingliederungsbeihilfe für Ältere 73

3.2.5. Mitnahmeeffekte 75

3.3. Auswertung der ExpertInneninterviews Eingliederungsbeihilfe 79

3.3.1. GesprächspartnerInnen und Struktur der Fragen 79

3.3.2. Ergebnisse aus den Interviews 79

4. Teil: Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Ausblick (Executive Summery) 83

Literaturverzeichnis 88

Anhang 94

1. Überblick gesichteter Studien Sozialökonomische Betriebe 94

2. Überblick gesichteter Studien Eingliederungsbeihilfe 102

1. Teil: Problemaufriss, Forschungsfragen, Ziele und Methode der Erhebung

Sozialökonomische Betriebe und Eingliederungsbeihilfe sind zwei Förderinstrumente des Arbeitsmarktservice Österreich, die arbeitslose und arbeitssuchende Menschen bei der Integration bzw. Rückkehr in den Arbeitsmarkt unterstützen sollen. Beide Instrumente gehören seit vielen Jahren zum Standardrepertoire der österreichischen Arbeitsmarktpolitik und werden bezugnehmend auf die jeweilige aktuelle Problemlagen zielgruppenspezifisch eingesetzt. Als Zielgruppen werden - je nach spezifischer Arbeitsmarktsituation – bestimmte Risikogruppen definiert, wie z.B WiedereinsteigerInnen, jugendliche und/oder ältere arbeitslose Menschen oder Bergbauarbeiter. Derzeit steht insbesondere die Gruppe der über 50-jährigen im Fokus der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, deren Beschäftigungssituation zunehmend schwieriger wird. Die Gruppe der 50plus zeichnet ein zunehmend hohes Arbeitslosenrisiko aus. Deren Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt wird nicht selten durch gesundheitliche Einschränkungen, geringe oder veraltete Qualifikation sowie durch eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit erschwert. Krenn und Vogt (2007: 61-63) zufolge ist - aus Sicht der älteren Arbeitslosen – das Alter eine maßgebliche Einstellungsbarriere und der Grund für die Absage bei Bewerbungen für einen neuen Job, was von den Betroffenen als Altersdiskriminierung wahrgenommen wird. Gründe für die Schwierigkeiten beim Wiedereinstieg Älterer in den Arbeitsmarkt sind u.a. auch, dass diese als zu unflexibel, mit ungenügender Qualifikation ausgestattet, zu wenig mit den neuen Informationstechnologien oder Verfahren vertraut und/oder auch als zu teuer angesehen werden.

Sowohl sozialökonomische Betriebe als auch die Eingliederungsbeihilfe setzen hier an. Beide Förderinstrumente, sozialökonomische Betriebe und Eingliederungsbeihilfe, greifen aber unterschiedlich in die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der betroffenen arbeitsuchenden Menschen ein:

- In den Sozialökonomischen Betrieben geht es primär um die Herstellung der Arbeitsfähigkeit, sei es hinsichtlich der beruflichen Qualifikationen oder der sozialen Kompetenzen in möglichst marktnahen Arbeitsverhältnissen. Dabei müssen diese Betriebe einen Teil ihrer Kosten am Markt erwirtschaften, der andere Teil wird seitens des AMS für die besondere soziale Betreuung und fachliche Schulung als Verlustabdeckung finanziert.

- Die Eingliederungsbeihilfe ist eine Anschubsubvention bei der Arbeitsaufnahme in regulären Dienstverhältnissen. Dabei wird dem einstellenden Betrieb ein Zuschuss zu den Lohn- und Lohnnebenkosten für einen bestimmten, jeweils zu vereinbarenden, Zeitraum gewährt. Damit soll den Betrieben einerseits ein Anreiz gegeben werden MitarbeiterInnen aus dem Kreis der geförderten und besonders zu unterstützenden Zielgruppen einzustellen und andererseits der damit verbundene Mehraufwand abgegolten werden.

Da beide Instrumente mit einem nicht unbeachtlichen finanziellen Aufwand verbunden sind, stellt sich - wie auch bei allen anderen arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten - die Frage nach der Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes, d.h. dem Erfüllungsgrad der durch die Intervention verfolgten Ziele. Eine Besonderheit der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Interventionen ist dabei, dass diese nicht aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden, sondern aus den von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen zu zahlenden Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung. Deshalb entscheiden auch die Sozialpartnervertreter in den zentralen Gremien des AMS (Direktorium) über die Mittelverwendung mit. Das besondere Interesse an den beiden zu untersuchenden Instrumenten begründet sich dabei auch aus deren kontroverser Diskussion zwischen den Sozialpartnerinstitutionen. Während VertreterInnen der Arbeitgeberverbände in der Regel die Subventionierung der Lohnkosten in Form einer Betrieblichen Eingliederungsbeihilfe bei Unternehmen am ersten Arbeitsmarkt als zielführend(er) erachten, wird diese Bezuschussung von Löhnen und Gehältern im ersten Arbeitsmarkt von VertreterInnen der Arbeitnehmerverbände oft kritisch beäugt, da Mitnahme- und Verdrängungseffekte sowie Lohndumping befürchtet werden. Sozialökonomische Betriebe hingegen werden von Letztgenannten als Möglichkeit gesehen, Arbeitschancen für langfristig aus dem Arbeitsmarkt Ausgegrenzte bei gleichzeitiger persönlicher und sozialer Betreuung und Qualifizierung zu eröffnen. Umgekehrt werden diese von Seiten der ArbeitgebervertreterInnen als ineffizient und zu teuer eingeschätzt.

Im Rahmen des Forschungsprojekts werden daher die Positionen aller Beteiligten, sprich AMS, Unternehmen, Träger sowie Sozialpartner erhoben und reflektiert, um Pro und Contra der beiden Maßnahmen analysieren zu können. Ein weiteres wichtiges Ziel ist es, Möglichkeiten der Verbesserung zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung zu ermitteln.

In einem ersten Schritt wurde eine umfassende Literaturanalyse erstellt sowie Auswertungen von sekundärstatistischen Daten vorgenommen. Zur Beantwortung der relevanten Fragestellungen wurde zudem die Methode einer ExpertInnenerhebung gewählt. Insgesamt wurden dazu 17 Personen interviewt, welche sich im beruflichen Umfeld mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auseinandersetzen.[1]

Im Konkreten dazu wurden aus dem Trägerumfeld, sprich aus dem NGO-Bereich, sechs Personen interviewt. Vier dieser ExpertInnen sind in leitender Stellung direkt in Sozialökonomische Betriebe (SÖB) oder Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) involviert und haben daher einen realen Eindruck von den spezifischen Anforderungen der Projekte. Die anderen zwei sind auch diesem Bereich zuzuordnen, wenn auch nicht direkt in die Projektarbeit eingebunden, sondern in übergeordneter Weise tätig (z.B. Leiter der Sozialplattform OÖ), und daher in der Lage, einen gewinnbringenden Beitrag zur Gesamtschau der Projekte und deren arbeitsmarktpolitischer Wirkung beizusteuern.

[1] An dieser Stelle möchten wir uns nochmals ganz herzlich für die Bereitschaft der Interviewten bedanken, uns ihre Zeit zur Verfügung zu stellen und uns an ihrem Wissen teilhaben zu lassen.

Zudem wurden vier der sechs Mitglieder des Landesdirektoriums des AMS OÖ interviewt, hier sind jeweils zwei der ArbeitnehmerInnenvertretung (AK und ÖGB) und der ArbeitgeberInnenseite (IV und WK) zuzuordnen. Um die Sicht des AMS zu den analysierenden Maßnahmen adäquat einbinden zu können, wurden des Weiteren sechs MitarbeiterInnen des AMS, die für den Bereich der Eingliederungsbeihilfe respektive für SÖB zuständig sind, in die qualitative Studie einbezogen. Nicht zuletzt wurden zwei Unternehmen, eines aus der Arbeitskräfteüberlassung, befragt, welche die Eingliederungsbeihilfe als arbeitsmarktpolitisches Instrument nutzen. Die Interviews wurden digital aufgezeichnet, anschließend transkribiert, codiert und ausgewertet. Es handelte sich dabei um leitfadengestützte qualitative Interviews, welche zwischen 40 und 90 Minuten dauerten und ~~dem~~entsprechend aufschlussreich und ergiebig sind.

Interviewte Expertinnen	18	Themenbereiche	
NGO	6	SÖB und GBP	
Sozialpartnervertreter Im Landesdirektorium	4	SÖB und GBP	Eingliederungsbeihilfe
AMS	6	SÖB und GBP	Eingliederungsbeihilfe
Unternehmen	2		Eingliederungsbeihilfe

Abbildung 1: Auswahl der ExpertInnen

Da die Studie von mehreren Personen parallel bearbeitet wurde, wurde im Vorfeld darauf Bedacht genommen, dies bei der Struktur des Aufbaus des Berichts zu berücksichtigen, sodass jedes Kapitel für sich steht und ohne Bezug auf die anderen gelesen werden kann. Der Aufbau des Berichts sieht nun folgendermaßen aus:

1. Problemaufriss, Forschungsfragen, Ziele und Methode der Erhebung

2. Sozialökonomische Betriebe

   Aufgaben und Zielbeschreibung von SÖB und GBP sowie Diskussion von Kosten und Nutzen; im Zentrum der Analyse steht die Auswertung der leitfadengestützten Interviews zu kritischen Erfolgsfaktoren von SÖB. Daran schließen sich Vorschläge zur Optimierung der Ziele und zum Abbau der Erfolgsbarrieren - aus Sicht der befragten ExpertInnen – an.
   Als eigenständiges Kapitel eine zusammenfassende Darstellung vorliegender Studien zu SÖB, Literaturrecherche zu einschlägigen Studien und Erhebungen zu SÖB und Auswertung dieser zu Nutzen und Zielen, Möglichkeiten der Effizienz- und Effektivitätssteigerung sowie zum Fördermitteleinsatz.

3. Eingliederungsbeihilfe

   Darlegung der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen sowie Zielsetzung und aktuelle Daten zur Betrieblichen Eingliederungsbeihilfe. Zusammenfassende Darstellung vorliegender Studien zu geförderten Personen, zu geförderten Be-

trieben zur Wirkungsanalyse und Mitnahmeeffekten. Auswertung der leitfadengestützten Interviews zur Eingliederungsbeihilfe und Verbesserungsvorschläge.

4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Ausblick (Executive Summary)

Ohne die Ergebnisse vorwegnehmen, kann schon an dieser Stelle festgehalten werden, dass beide Instrumente sowohl in der Fachliteratur als auch aus Sicht der befragten ExpertInnen ihre Berechtigung haben und nicht gegeneinander ausgespielt werden sollen, da sie hinsichtlich ihres Angebots für unterschiedliche Zielgruppen konzipiert sind. Nicht immer hingegen unterscheiden sich die vorgeschlagenen Wege, welche die Optimierung der Effizienz betreffen.

2. Teil: Sozialökonomische Betriebe (SÖB)

2.1. Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsinitiativen als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik ist in Österreich im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, auch Sozialministerium genannt, angesiedelt. Die Arbeitsmarktpolitik als Bundeskompetenz verfolgt in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsmarktservice (AMS) das Ziel der Förderung von Vollbeschäftigung. Durch Chancengleichheit, aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und faire Rahmenbedingungen soll das Ziel erreicht werden. Das Arbeitsmarktservice entscheidet weitgehend über den Instrumenten- und Mitteleinsatz über das vom Bundesministerium für Finanzen genehmigten Budgets, welches im Sinne der vorgegebenen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen eingesetzt werden muss. Auch Länder und Gemeinden können arbeitsmarktpolitische Maßnahmen finanzieren, jedoch nur im Rahmen ihrer budgetären Möglichkeiten (Sozialministerium, 2014, 10ff).

Die allgemeine arbeitsmarktpolitische Zielsetzung nach § 29 AMSG (Arbeitsmarktservicesetzt) sind die Verringerung der Arbeitslosigkeit, die Verteilung des Betroffenheitsrisikos sowie die Existenzsicherung (insbesondere während der Arbeitslosigkeit). Daraus ergeben sich folgende Aufgaben für das Arbeitsmarktservice:

- Durchführung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Information, Beratung, Vermittlung und Förderung für Arbeitskräfte und Betriebe);
- Prüfung und Auszahlungen von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenversicherungsgesetz – AlVG);
- Sonstige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG);
- Sicherstellung von beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche durch Vermittlung auf geeignete Lehrstellen und ergänzende Maßnahmen wie die Beauftragung von Ausbildungseinrichtungen zur überbetrieblichen Lehrausbildung gemäß § 30 Berufsausbildungsgesetz (BAG) oder von Ausbildungseinrichtungen gemäß § 2 Abs. 4 des Land- und forstwirtschaftlichen Berufsausbildungsgesetz“ (Sozialministerium, 2014, 14f).

Was die Verteilung der Mittel betrifft, so zeigt sich, dass der Großteil des Budgets für Arbeitsmarktpolitik für existenzsichernde Maßnahmen und rund 30 Prozent für aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewendet wird (AMS/WIFO, 2014, 60).

Für die aktive Arbeitsmarktpolitik standen sowohl 2014 als auch 2015 bundesweit 1,395 Milliarden Euro zur Verfügung. Österreich befindet sich damit im internationalen Vergleich im oberen Drittel

(BMASK, 2013, 6). *Beschäftigung, Qualifizierung und Unterstützung* sind die drei Maßnahmenarten der aktiven Arbeitsmarkpolitik in Österreich, wovon rund zwei Drittel des AMS-Förderbudgets auf den Bereich Qualifizierung entfallen. Die Sozialökonomischen Betriebe fallen ganz klar in den Bereich der Beschäftigung. Der größte Kostenanteil im Bereich der Qualifizierung wird für Bildungsmaßnahmen „*mit großem Abstand gefolgt von Eingliederungsbeihilfen, Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts und Sozialökonomischen Betrieben*" aufgewendet (BMASK, 2013, 4).

Aufgrund der Arbeitsmarktdaten liegt der Zielgruppenschwerpunkt 2015 bei älteren Menschen (50 Jahre oder älter), wodurch für diese Zielgruppe mehr Mittel für die nachhaltige (Arbeits-)Integration bereitgestellt wurden.[2] Während 2014 insgesamt 40 Mio. Euro für Ältere in Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte aufgewendet wurden waren es 2015 mit 48 Mio. Euro um 20% mehr (Sozialministerium, 2014, online). [3]

Insgesamt wurden 2014 in Österreich 169 Mio. Euro für Sozialökonomische Betriebe und gemeinnützige Beschäftigungsprojekte aufgewendet, wodurch 34.514 Personen gefördert wurden (AMS Geschäftsbericht, 2015, 43). 2013 wurden mit 152 Mio. Euro um 17 Mio. Euro weniger ausgegeben und auch die Zahl der geförderten Personen lag mit 32.698 Personen unter dem Stand von 2014 (AMS Geschäftsbericht, 2014, 41). Im Vergleich mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien stellen die Beschäftigungsprojekte des sogen. zweiten Arbeitsmarktes einen kleinen Bereich mit geringem Förderaufkommen dar (BMASK, 2013, 50). Nichtsdestotrotz haben sich die Förderausgaben für Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte zwischen 1998 und 2011 mehr als verdreifacht, bedingt durch den kontinuierlichen Anstieg der Förderfälle in den letzten Jahren. Die Anzahl der Förderfälle weist sehr hohe regionale Unterschiede auf. Mit einem Anteil von 73% aller österreichischen Geförderten werden in Wien die meisten Personen durch einen SÖB/GBP gefördert, gefolgt von Niederösterreich mit 11,6% und Oberösterreich mit 6,3%. In Vorarlberg gibt es keinen einzigen SÖB (BMASK, 2013, 58).

Als zuständiges Gremium auf Landesebene ist das „Landesdirektorium des Arbeitsmarktservice OÖ" mit der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen und Vorgaben, mit der Koordinierung der

---

[2] Im Dezember 2015 waren in Österreich 417.514 Menschen vom AMS Österreich als arbeitslos vorgemerkt, was einen Anstieg von 6,1% zum Vorjahr bedeutet. Während die Jugendarbeitslosigkeit (15 bis unter 25 Jahre) zurückging, stieg die Arbeitslosigkeit der Gruppe „50 Jahre und älter" um fast 10% auf 109.178 Personen an. Im Vergleich zum Vorjahr gab es bei der Frauenarbeitslosigkeit einen Zuwachs von 7,6% und bei den Männer +5,2%. Die Arbeitslosigkeit von 50 jährigen und älter stieg im Jahresdurchschnitt vom Jahr 2013 auf 2014 sogar um 18% (AMS Arbeitsmarktdaten, 2015, online).

[3] Die Einnahmen für die Arbeitsmarktpolitik generieren sich Großteils aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik werden zusätzlich noch Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Globalisierungsfond (EGF) eingesetzt. (Sozialministerium, 2014, 33)

Tätigkeiten mit anderen Institutionen, die für die Erfüllung der Aufgaben von Bedeutung sind sowie mit der Festlegung der konkreten Rahmenbedingungen für die Tätigkeiten der regionalen Geschäftsstellen befasst (Geschäftsordnung AMS, 2006, 11). Da auch Sozialökonomische Betriebe, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte und die Eingliederungsbeihilfe als arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Aufgabenbereich des Landesdirektoriums, fallen (unter anderem wird hier das Budget beschlossen), ist die Expertise und Bewertung der Maßnahmen der Mitglieder ein nicht unbeachtlicher Teil der Erhebung.

Die zwei Förderinstrumente Sozialökonomische Betriebe (SÖB) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekten (GBP) werden oft synonym verwendet, da es sich um sehr ähnliche Instrumente handelt und der Unterschied gering ist.

Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz fasst die Instrumentarien folgendermaßen zusammen: *„Die verschiedenen Projekte verfolgen das Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit von Personen mit multiplen Problemlagen zu stabilisieren bzw. nach Möglichkeit zu verbessern. Sie sollen eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt sein, der zum Zeitpunkt des Eintritts für die meisten noch keine realistische Option darstellt.“* (BMASK, 2013, 50)

Neben dem SÖB und GBP gibt es noch weitere Beschäftigungsformen am zweiten Arbeitsmarkt. Das Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung (2014) an der Universität Linz erstellte dazu einen tabellarischen Überblick, indem die unterschiedlichen Programme am zweiten, neuerdings wird dieser auch „erweiterter“ Arbeitsmarkt genannt, präzisiert werden (siehe Abbildung 2). Wie ersichtlich, wird hier als Hauptvarianten in Sozialökonomische Betriebe (SÖB), Gemeinnützige Arbeitskräfte Überlassung (SÖBU) sowie in Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) unterschieden.

Als Sonderformen bzw. Pilotprojekte werden zudem Reha-SÖB sowie Pensions-SÖB genannt, die sich von den anderen Formen durch eine deutlich längere Verbleibdauer abgrenzen. Der Fokus dieser Arbeit liegt aber bei den SÖB und GBP, für welche im Folgenden die wesentlichen Unterschiede deutlich gemacht werden.

	Form	Charakteristika	Zielgruppe
Hauptformen	Sozialökonomischer Betrieb (SÖB)	Bereitstellung von befristeten Transitarbeitsplätzen zur Förderung der (Re-)Integration von schwer vermittelbaren Personen in den 1. AM. SÖB agieren am Markt und müssen einen Eigenerwirtschaftungsanteil von mind. 20% erzielen.	Arbeitslose, die mit speziellen Hindernissen* konfrontiert sind
	Gemeinnützige Arbeitskräfte-überlassung (SÖBÜ)	Zeitlich befristete (max. 9-12 Monate) Verleihung an Unternehmen mit dem Ziel der Übernahme in ein reguläres Dienstverhältnis	Arbeitslose, die mit speziellen Hindernissen* konfrontiert sind
	Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt (GBP)	Bereitstellung von befristeten Transitarbeitsplätzen zur Förderung der (Re-)integration von schwer vermittelbaren Personen in den 1. Arbeitsmarkt. GBP agieren im öffentlichen/ gemeinnützigen Bereich und müssen keinen Eigenerwirtschaftungsanteil erbringen.	Arbeitslose, die mit speziellen Hindernissen* konfrontiert sind
Sonderformen/ Pilotprojekte	Reha-SÖB (Pilotprojekt)	SÖB mit einer Verweildauer von zwei (<50 Jahre) bis drei (>50 Jahre) Jahren; verstärkte Fokussierung auf die Bearbeitung von Gesundheitsthemen (Pilotstatus)	Personen, die bisher eine befristete I-/ BU-Pension erhalten haben bzw. Personen, die eingeschränkt arbeitsfähig sind und keine befristete I-/ BU-Pension erhalten
	Pensions-SÖB	SÖB mit einer verlängerten Verweildauer (max. 3,5 Jahre) zur Pensionsüberbrückung	Personen ohne Aussichten auf eine AM-Integration, die kurz (max. 3,5 Jahre) vor der Alterspension stehen
Instrumente zur Beschäftigungs-förderung	Kombilohn (KOM)	Sicherung der Lebenserhaltung während einer gering entlohnten Beschäftigung zur Förderung der Arbeitsmarkt-Integration	Personen über 50, WiedereinsteigerInnen und Behinderte**, die länger als 182 Tage vorgemerkt sind
	Eingliederungsbeihilfe (EB)	Lohnsubvention (bis zu 66,7% der Bemessungsgrundlage) zur Förderung der Arbeitsmarkt-Integration von benachteiligten Personen	Langzeitarbeitslose, Arbeitsmarktferne, Ältere sowie ältere Arbeitslose mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Jugendliche, Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, WiedereinsteigerInnen, etc.
	Aktivierungsbeihilfe (AB)	Lohnsubvention in der Höhe des durchschnittlichen AL-Geldes zur Wiedereingliederung von Transitarbeitskräften in den ersten AM	Transitarbeitskräfte (SÖB/ GBP), die in ein Beschäftigungsverhältnis am 1. AM vermittelt werden

Abbildung 2: AMS-Maßnahmen für den zweiten Arbeitsmarkt

Quelle: Osterkorn et al., 2014, 18

Sozialökonische Betriebe (SÖB)

Sozialökonomische Betriebe, kurz SÖB, sind Beschäftigungsprojekte des sogenannten zweiten Arbeitsmarktes. Ziel der SÖB ist es, „eine nachhaltige (Re-)Integration von schwer vermittelbaren Personen“ in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen (BMASK, 2013, 53). Unter schwer vermittelbaren Personen werden sowohl soziale Randgruppen, junge Personen ohne abgeschlossene Ausbildung, beeinträchtigte Menschen, ältere Personen, als auch WiedereinsteigerInnen verstanden (AMS, Bundesrichtlinie SÖB, 2014, 30). Sozialökonomische Betriebe bieten befristete Arbeitsplätze mit sozialpädagogischer Betreuung und Qualifizierungsangebot an. In den Projekten wird eine möglichst betriebsnahe Arbeitssituation geboten und zahlreiche Tätigkeitsfelder von Holzverarbeitung über Innen- und Außenrenovierung bis hin zu Gastronomie bedient. Allen SÖB gemeinsam ist ein Eigenerwirtschaftungsanteil von mindestens 20%, der Rest wird vom AMS und den jeweiligen Gebietskörperschaften (Länder, Gemeinden) und dem Europäischen Sozialfonds (EFS) finanziert. Eine Besonderheit der

Sozialökonomischen Betriebe ist die Verknüpfung von wirtschaftlichen mit sozialen und arbeitsmarktpolitischen Zielen (BMASK, 2013, 50ff).

Eine Abgrenzung der Sozialökonomischen Betrieben zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen findet sich bei L&R Sozialforschung: *„Die SÖB als arbeitsmarktpolitisches Instrument charakterisieren sich im Gegensatz zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vor allem aufgrund ihrer Beschaffenheit als Betrieb und der vom AMS vorgegebenen Kombination von ökonomischen (Eigenerwirtschaftungsanteil) mit arbeitsmarktpolitischen Erfolgskriterien (Qualifizierung und Vermittlung)“* (Lechner et. al, 2000, 3).

Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP)

Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte stehen nicht wie SÖB in Konkurrenz mit profitorientierten Unternehmen, sondern bieten Produkte oder Dienstleistungen an, an denen öffentliches oder gemeinnütziges Interesse besteht. Ebenso wie Sozialökonomische Betriebe verfolgen Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte das Ziel die sogenannten TransitmitarbeiterInnen nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Wie bei einem SÖB wird neben der fachlichen Anleitung auch eine sozialpädagogische Betreuung in den Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten geboten (AMS Bundesrichtlinie GBP, 2014, 5f). Ein Unterschied besteht in der Finanzierung durch das AMS. Den Sozialökonomischen Betrieben wird ein Teilkostenersatz erstattet, während für ein GBP eine Ausgleichszahlung vorgesehen wird. Die konkrete Ausfinanzierung wird bei beiden Instrumenten in den Fördervereinbarungen zwischen Trägerorganisation und dem AMS festgelegt (AMS Bundesrichtlinie GBP/SÖB, 7).

2.1.1. Zur Entstehung von SÖB und GBP

Die Entstehung von sozialökonomischen Betrieben und gemeinnützigen Beschäftigungsinitiativen ist untrennbar mit dem Begriff der sogen. „experimentellen“ oder aber auch „innovativen“ Arbeitsmarktpolitik verbunden. Angesichts der ab Mitte der 1980er Jahre zu Tage tretenden Krise der verstaatlichten Industrie sowie der stetig zunehmenden Arbeitslosenraten, insbesondere bei jungen Erwachsenen, wurden neue Wege in der österreichischen aktiven Arbeitsmarktpolitik beschritten, die eine Arbeitsmarktintegration von arbeitslosen, benachteiligten Gruppen ermöglichen sollten.

Bis zum Beginn der 1980er Jahre wurde unter aktiver Arbeitsmarktpolitik primär die Förderung der beruflichen Mobilität verstanden. Mit der 9. Novelle zum Arbeitsmarktförderungsgesetz (1983) wurde der Grundstein für innovative Maßnahmen gelegt. Ziel dabei war es, Problemgruppen am Arbeitsmarkt mit Hilfe neuer Ansätze und Experimente zu unterstützen und individuelle wie strukturelle Möglichkeiten zur arbeitsmarktpolitischen Integration zu schaffen. Dazu zählte die Förderung bestimmter neuer Betriebsformen (z.B. selbstverwaltete Betriebe) ebenso wie die Lohnsubventionierung von gesellschaftlich notwendigen Beschäftigungsverhältnissen im Sozial-, Umwelt- oder Kulturbereich, die

ohne Arbeitsmarktgelder nicht hätten finanziert werden können. Das „Programm zur Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen“, besser bekannt unter dem Namen „Aktion 8000“, hat mit dazu getragen, dass eine bunte Szene von Sozialprojekten, Beschäftigungsinitiativen und Selbsthilfeeinrichtungen entstehen konnte (Stelzer-Orthofer, 2011, 143-144). Insbesondere die „Aktion 8000“, die sich zum Ziel gesetzt hat, befristete Arbeitsplätze für langzeitarbeitslose Menschen zu schaffen, gilt als Geburtshelfer bzw. Vorläufer für die heute agierenden gemeinnützigen Beschäftigungsinitiativen und sozialökonomischen Betriebe (BDV, 2015, online).

Wenn auch nicht alle Ideen und Maßnahmen von Erfolg gekrönt waren und Bestand hatten, kann dennoch davon ausgegangen werden, dass Qualifizierungsmaßnahmen, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, sozialökonomische Betriebe etc. maßgeblich zur Erhöhung und Stabilisierung der Arbeitsfähigkeit jener - zugegebenermaßen quantitativ kleinen Personengruppe - beigetragen haben, die mit dem traditionellen Instrumentarium nicht erfasst worden wäre (vgl. z.B. Ludwig-Mayerhofer/Wroblewski 2004; Zauner 2006).

Wiewohl seinerzeit der Begriff der „Aktivierung“ noch nicht verwendet wurde und in den arbeitsmarktpolitischen Zielkatalog Eingang gefunden hat, war aktive und experimentelle Arbeitsmarktpolitik der 1980er Jahre durch *„ein weit gestaffeltes Instrumentarium arbeitsmarktpolitischer Programme“* (Schmid, 1997, 143) sowie von der Zielsetzung geprägt, benachteiligten Gruppen (z.B. aus dem Arbeitsmarkt Ausgegrenzte, schlecht Qualifizierte), eine Integrationsperspektive zu ermöglichen. Die dahinterliegende Idee war und ist, durch Beratung, Arbeitstraining, sozialpädagogische Betreuung *und* Qualifizierung, Optionen für jene zu schaffen, die ohne diese Unterstützungsleistungen real keine oder kaum Chancen im ersten Arbeitsmarkt haben.

Da kaum Erfahrungen vorlagen, wurde in der Anfangsphase viel ausprobiert, wobei Schwerpunkte auf Nischenwirtschaft und Umweltbereich gelegt wurden. Beispielsweise wurden in Oberösterreich die noch immer aktive Fahrradwerkstätte B7, die Autoreparaturwerkstatt Vehikel oder die in der Recycling- und Abfallwirtschaft tätige Basar GMBH gegründet. Aus den vielen Initiativen heraus, die anfänglich noch von Kommunen und NGOs getragen wurden und mit dem Oberbegriff „Sozialprojekte“ versehen wurden, haben sich im Laufe der Zeit sogen. Gemeinnützige Beschäftigungsinitiativen sowie Sozialökonomische Betriebe entwickelt, die sich von anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen deutlich unterscheiden.

Beiden gemeinsam ist, dass sie

a) dem sogen. zweiten, sprich dem geförderten Arbeitsmarkt zuzurechnen sind,
b) Waren produzieren und/oder Dienstleistungen erbringen,

c) befristete, aber arbeitsrechtlich und sozialrechtlich reguläre Arbeitsplätze ermöglichen (sogen. Transitarbeitsplätze), die in idealtypischer Weise zu einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt führen (sollen).

Während gemeinnützige Beschäftigungsprojekte Produkte und Dienstleistungen anbieten, die im öffentlichen oder gemeinnützigen Interesse liegen (wie z.B. Renovierung, Recycling, Tourismusinfrastruktur), agieren Sozialökonomische Betriebe – auch wenn sie oftmals in Nischenbereichen tätig sind – stärker marktorientiert (Zauner, 2006, 212-213; Lechner/Reiter 1991: 20). Mittlerweile werden beide Begriffe (Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekten) synonym verwendet, da es sich um sehr ähnliche betriebsnahe Maßnahmen handelt, die letztlich die Beschäftigungsfähigkeit von sogen. „Arbeitsmarktfernen" erhöhen und eine (Re-)Integration in den ersten Arbeitsmarkt eröffnen sollen. Auch die interviewten ExpertInnen haben meist keine Differenzierung zwischen SÖB und GBP vorgenommen. Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz fasst ebenso folgendermaßen zusammen: *„Die verschiedenen Projekte verfolgen das Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit von Personen mit multiplen Problemlagen zu stabilisieren bzw. nach Möglichkeit zu verbessern. Sie sollen eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt sein, der zum Zeitpunkt des Eintritts für die meisten noch keine realistische Option darstellt."* (BMASK, 2013, 50)

2.1.2. Ziele von SÖB UND GBP

Ganz allgemein kann festgehalten, dass die Zielbestimmung für SÖB und GBP - analog aller anderen aktiven Maßnahmen des AMS - in einer „erfolgreichen" Arbeitsmarktpolitik liegt. Schmid (1997 zit. nach *Frischeis, 2014, 35)* definiert folgende Punkte als diesbezüglich maßgebend:

- Wiedereingliederung in ein soziales Netz
- Steigerung von Motivation und Selbstständigkeit: Die eigene Motivation ist unerlässlich, um der jeweiligen Arbeit nachzugehen, aber auch um damit zusammenhängende Kulturtechniken wie Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, Körperhygiene, Umgangsformen, usw. wieder zu entwickeln. Daher kann die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik immer nur freiwillig erfolgen.
- Soziale und berufliche Qualifikation: soziale Fähigkeiten, wie Teamfähigkeit, Durchsetzungskraft, Selbstdisziplin, Konsensfähigkeit, aber auch berufliche Fertigkeiten können erworben werden.
- Selbstfindung: Hilfe und Unterstützung auf dem Weg zurück in ein geregeltes Leben
- Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt: Die Vermittlung nach Beendigung der Maßnahme gilt nicht als einziges Erfolgskriterium.
- Schutz während der Dauer der Maßnahme: Für Personen in Multiproblemlagen kann der sichere Arbeitsplatz während der Dauer der Maßnahme bereits ein Erfolg sein. Der Erwerb von

Versicherungsmonaten, der Schutz der Krankenversicherung, ein gesichertes Einkommen. Eine gewisse Zeit ein geregeltes Leben zu führen kann für viele Personen ein großer Erfolg sein.

- Drop out Rate: Auch die Zahl der AbbrecherInnen während des Transitarbeitsverhältnisses kann ein Erfolgskriterium sein, eventuell wurde ein Arbeitsplatz gefunden oder eine Ausbildung begonnen.

Daraus lassen sich folgende Funktionen für SÖB und GBP ableiten:

- Verlaufsfunktion: Wiedereingliederung von Menschen in Multiproblemlagen in ein soziales Netz
- Zielfunktion: Vorbereitung auf die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt
- Schutzfunktion: sozialrechtlicher Schutz und Erwerbsmöglichkeit während der Betreuungsdauer.

Daran anknüpfend sind die Ziele der *Arbeitsmarktintegration*, der *Sozialintegration* sowie der *Wirtschafts- und Marktintegration (Wolfmayr 1996, zit. nach Frischeis, 2014, 38)* gleichermaßen bestimmend für SÖB und GBP.

Speziell bei den Themen Effizienz- und Effektivitätssteigerung rücken in der Regel die Ziele „Arbeitsmarktintegration“ und „Wirtschaftsintegration“ in den Vordergrund, da diese einfach(er) quantifizierbar und deswegen auch vergleichbar(er) sind. Die Arbeitsmarktintegration wird durch die Kennzahl Vermittlungsquote ausgedrückt; die Wirtschaftsintegration durch den Eigenerwirtschaftungsanteil. Diese zwei Kennzahlen, sogenannte Hard-Facts, werden auch in den Diskussionen rund um SÖB und GBP am häufigsten als Bewertungsmaßstab verwendet. Nicht selten wird das Ziel der Sozialintegration anderen Zielen untergeordnet oder allenfalls ignoriert. Sehr knapp fiel beispielsweise die diesbezügliche Zielbeschreibung seitens des interviewten Experten der Industriellenvereinigung aus: *„Wiedereingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt: Das muss das erste und oberste Ziel sein. Alles andere, also ein anderes Ziel sozusagen, weiß ich nicht, ob es das sozusagen in den Organisationen gibt …“.* Demgegenüber wird im Gespräch mit den Expertinnen, die der ArbeitnehmerInnenvertretung zuzurechnen sind, das erweiterte Ziel der Sozialintegration hervorgehoben. Besonders deutlich wird dieser Aspekt, dass eine soziale und wirtschaftliche Integration in der Regel Hand in Hand gehen muss, sprich, dass eine erfolgreiche und nachhaltige Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nur durch eine soziale Stabilisierung ermöglicht wird, in den Interviews mit den VertreterInnen aus dem NGO-Bereich und zum Teil aus dem AMS-Bereich. Dass es neben dem Ziel der Arbeitsmarktintegration auch um *„die Bearbeitung der persönlichen Problemstellung“* geht, wird explizit von der Expertin des AMS OÖ hervorgehoben.

2.1.3. Zur Diskussion von Kosten und Nutzen von SÖB und GBP

Nach der sogen. „Experimentierphase“ der späten 1980er Jahre wurden - ähnlich wie bei anderen Förderinstrumenten der Arbeitsmarktpolitik von Seiten der damaligen Arbeitsmarktverwaltung (seit 1994 Arbeitsmarktservice) – vermehrt Richtlinien und Zielvorgaben erlassen. Wiewohl dies von Seiten der Träger zumindest anfangs als Bevormundung und Einschränkung erlebt wurde, hat der verstärkte Druck der Fördergeber zur Dokumentation, Evaluierung, der Überprüfung der Zielerreichung sowie der Erhöhung des Eigenerwirtschaftungsanteil schon im Laufe der 1990er Jahre ein Stück weit zu einer „Professionalisierung“ und „Profilierung“ der Projekte geführt. Gleichermaßen haben jene Initiativen und Projekte, die den Anforderungen und Kriterien des Arbeitsmarktservice nicht entsprochen haben, ihre Aktivitäten eingestellt (Dorfinger, 2006, 238).

2.1.3.1. SÖB und GBP zwischen betrieblichen und sozialen Anforderungen

Die schon von Beginn weg vergleichsweise mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten finanziell höheren Aufwendungen haben recht schnell Fragen zur Kosten-Nutzen-Relation derartiger Initiativen und Projekte laut werden lassen. Schon Ende der 1980er Jahre wurde eine „*mehr marktwirtschaftlich-betriebswirtschaftliche Ausrichtung*“ gefordert, die den *„ ‚sozialen‘ Aspekt allzu schnell als scheinbar selbstverständlich in den Hintergrund gedrängt“* hat (Hagspiel, 1991, 97).

Nach wie vor und immer wieder werden Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsinitiativen als „zu teuer“ wahrgenommen und sie sind gefordert, ihre Kosten und ihre Erfolge plausibel darzulegen. Die Bezugnahme auf diverse gängige Kennzahlen, wie Kosten pro TeilnehmerIn oder Vermittlungsquote, ist hier im Hinblick auf die als „schwer vermittelbar“ definierte Zielgruppe, die neben einer fachlichen Anleitung in der Regel auch sozialpädagogisch zu betreuen ist, zu kurz gegriffen. Dies führt nicht selten zu einem Spannungsfeld bzw. zu einem mühsamen Spagat der Projektträger, die sich aus den Anforderungen eines marktwirtschaftlich rentablen betrieblichen Wirtschaftens (u.a. bedingt durch einen nicht vernachlässigbaren Eigenerwirtschaftungsanteil) und den Notwendigkeiten der fachlichen Anleitung der in der Regel nur gering qualifizierten MitarbeiterInnen, deren individuelle Probleme oftmals auch sozialpädagogische Intervention erfordern. Ein sozialer, nichtmonetärer Nutzen ist ferner ungleich schwieriger zu erheben und darzulegen. Einer jüngsten IBE-Studie zufolge wird von den meisten TeilnehmerInnen, den sogen. TransitmitarbeiterInnen, in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten neben der finanziellen und sozialrechtlichen Absicherung auch der individuelle soziale Nutzen (wie z.B. soziale Kontakte und Tagesstruktur) betont (IBE 2014: 214).

2.1.3.2. Aufwendungen der Arbeitsmarktpolitik für SÖB und GPB

In der Berichtsperiode 2014 sind in Oberösterreich aus den insgesamt 29 Beschäftigungsprojekten in Summe 2.325 Personen ausgetreten. Knapp drei Viertel davon, also 1700 Personen, waren als sogenannte TransitmitarbeiterInnen beschäftigt. Die restlichen Personen haben entweder nur das Vorbereitungsangebot in Anspruch genommen und haben diese beendet oder sind erst später in eine Transitbeschäftigung gewechselt (Pesendorfer, 2014, 17).

Folgende Daten für OÖ liegen vor (Pesendorfer 2015): Die Kosten pro Arbeitsmarkterfolg lagen im Betrachtungszeitraum 2014 in Oberösterreich durchschnittlich bei ca. 36.920€. Das ergibt eine kostenbezogene Erfolgsquote von rund 29 Prozent. Der Anstieg fällt im Vergleich zum Vorjahr mit +3,3% nicht eklatant hoch aus. Zudem zeigt sich eine breite Streuung der Kosten bei den Beschäftigungsprojekten in Oberösterreich: Sie variieren von 7.613€ bis hin zu 67.484€. Teilweise kann diese hohe Streuung durch notwendige höhere Investitionen erklärt werden. Festzuhalten ist zudem, dass 41 Prozent der Projekte unter den oberösterreichischen Durchschnittskosten liegen.

Die großen Unterschiede sind Pesendorfer (2015) zufolge neben den notwendigen Investitionskosten unter anderem auf die jeweilige Arbeitsmarktlage in den Bezirken, auf die unterschiedlichen Vermittlungshemmnisse und auf anschließende Schulungen zurückzuführen. Speziell eine anschließende Teilnahme an Schulungen senkt die Erfolgskosten und erhöht die Erfolgsquote (Pesendorfer, 2015, 20f).

Oberösterreich liegt beim Kostensatz pro Arbeitsmarkterfolg im Bundeslandranking an drittletzter Stelle, demnach weisen 2 Bundesländer höhere Kosten auf (Kärnten und Tirol). Pesendorfer (2015, 21f) führt dazu aus, dass speziell bei Beschäftigungsprojekten ein Vergleich der Bundesländer hinke und daher zu relativieren ist, da große strukturelle Unterschiede gegeben sind. Beispielsweise *„unterscheidet sich die OÖ Projektestruktur aufgrund der räumlichen Besonderheit mitunter markant von jener in anderen Bundesländern. Zum Beispiel gibt es in Wien deutlich mehr Personalüberlassungsprojekte als in Oberösterreich. Weiters spielt hier auch die Art der Kostenberechnung in der Auswertung eine Rolle. So werden bei der Berechnung der Kosten pro Arbeitsmarkterfolg generell die Austritte in der Probezeit nicht als erfolgsrelevante Teilnahmen berücksichtigt. Dies ist für Oberösterreich – neben anderen Bundesländern - insofern von Nachteil, als in Oberösterreich unter jenen Personen, die bereits in der Probezeit wieder ausgetreten sind, die Erfolgsquote generell höher liegt (33%) als unter den anderen Personen (28%).“*

Allenfalls ist die höhere Kostenstruktur in Oberösterreich auch darauf zurückzuführen, dass Oberösterreich das höchste Durchschnittsalter bei den TransitmitarbeiterInnen (TMA) aufweist. Oberösterreich erreicht mit einem Durchschnittsalter von 43,2 Jahren der TransitmitarbeiterInnen den höchsten

Wert. Im Vergleich zum Vorjahr liegt der Wert mittlerweile um rund 1 Jahr höher. Der Bundesdurchschnitt ist mit 41,8 Jahren deutlich niedriger. Die sogenannte Transitdauer lag im Berichtzeitraum mit rund 4,1 Monate deutlich unter der normalen Transitdauer von 9 Monate (Pesendorfer, 2014, 18).[4]

Die erhobenen Kosten mögen auf den ersten Blick sehr hoch erscheinen. Betrachtet man diese Kosten jedoch nicht isoliert, sondern gesamtvolkswirtschaftlich, zeichnet sich ein anderes Bild. Gerstorfer (2014) kommt zu dem Schluss, dass bei einer umfassenden Analyse der Kosten und Einnahmen der SÖB und GBP ein „Überschuss und somit monetärer Nutzen" der Projekte feststellbar ist. Sie beachtet in ihrer Betrachtung die Einsparungen aus der Arbeitslosenversicherung, die Einnahmen aus Sozialversicherung während und nach der Transitbeschäftigung (sowohl TransitmitarbeiterInnen als auch Schlüsselarbeitskräfte), das veränderte Konsumverhalten der TransitmitarbeiterInnen und nicht zuletzt auch die Ersparnis von Arbeitslosenversicherungsbeiträgen durch Schaffung von Arbeitsplätze für Schlüsselarbeitskräfte (Gerstorfer, 2014, 68 – 81).

Eine andere Studie hat den SÖB „Basar GmbH" der Volkshilfe genauer analysiert und kam zu dem Schluss, dass „dass bei einem realistischen Szenario bereits während des Förderjahres ein Großteil der getätigten Investitionen wieder an die öffentliche Hand zurückfließt" (Lankmayer et al., 2015, 58). Die umfassende Betrachtungsweise des genannten SÖB ergibt folgendes Bild: „Der Social Return on Investment ist in allen Szenarien positiv – schon zum Zeitpunkt des Förderjahr-Endes (ebd. 7).

2.1.3.3. Arbeitsmarkterfolg und Zielerreichung

Der Erfolg von SÖB und GBP wird in der Regel daran gemessen, ob es den TransitmitarbeiterInnen gelingt am ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, da *„eine Vermittlung auf dem ‚freien' Arbeitsmarkt … hierbei das zentrale Ziel der geförderten Beschäftigung" darstellt* (Pesendorfer, 2015, 16). Seit vielen Jahren werden im Rahmen eines Monitorings die Erwerbskarrieren der TransitmitarbeiterInnen erhoben. Das aktuelle „Monitoring der TMA-Beschäftigungskarrieren und Analyse der Kosten pro Arbeitsmarkterfolg" stellt Oberösterreich diesbezüglich kein berauschendes Zeugnis aus. Drei Monate nach der Transitzeit in einem Beschäftigungsprojekt stand rund ein Sechstel (16%) der TransitmitarbeiterInnen in einem ungeförderten Dienstverhältnis. Ähnlich wie in den Vorjahren fiel die Vermittlungsquote relativ schlecht aus. Vergleicht man jedoch Oberösterreich mit den anderen Bundesländern, liegt

[4] Nicht unwichtig in diesem Zusammenhang und daher erwähnenswert ist, dass der Fördermitteleinsatz volkswirtschaftlich dennoch gerechtfertigt ist, da sich beispielsweise nach einer Social Return on Investment (SROI) Berechnung mittels einer Fiskalanalyse zeigt, dass in einem Betrachtungszeitraum von 10 Jahren 97% der Investitionen in SÖB an die öffentliche Hand zurückfließt. Anderen Berechnungen ermitteln, dass pro 1 Euro, der in SÖB investiert wird, 1,23 Euro an die öffentliche Hand zurückgeht (siehe dazu Teil III: 3.2.3 Fördermitteleinsatz).

sie immerhin knapp über dem Bundesdurchschnitt von 14 Prozent. Die höchsten Vermittlungserfolge hat Niederösterreich mit 29 Prozent vorzuweisen, gefolgt von der Steiermark mit 20 Prozent. Wien schneidet bundesweit am schlechtesten ab (Pesendorfer 2015: 18f).

Frauen sind in OÖ zum Stichtag 3 Monate nach der Transitzeit mit 18 Prozent etwas häufiger in einem ungeförderten Dienstverhältnis als Männer (14%). Altersbedingte Unterschiede bezüglich Vermittlungsquote sind ebenso festzustellen. Die Vermittlungsquote der unter 50-jährigen liegt bei rund 19 Prozent und fällt bei älteren auf durchschnittlich 10% ab (Pesendorfer 2015: 18).

Große Unterschiede ergeben sich beim Betrachtungszeitraum, denn während innerhalb der ersten drei Monate nach Austritt 28% der Personen in den sogenannten ersten Arbeitsmarkt vermittelt wurden, liegt der Wert nach 3 Monaten deutlich geringer (16%). Das heißt nur rund die Hälfte der Transitmitarbeiter kann das ungeförderte Dienstverhältnis aufrechterhalten, die restlichen scheiden vermutlich in der Probezeit aus (Pesendorfer, 2014, 18).

2.1.3.4. SÖB und GBP auf der Agenda des Landesdirektoriums

Bedingt durch den vergleichsweise mäßigen Arbeitsintegrationserfolg und die im Vergleich hohen Kosten stehen die Förderinstrumente Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte häufig auf der Agenda des Landesdirektoriums: *„Mindestens jedes zweite Mal, weil wir als Arbeitgeberinteressensvertretung das ständig thematisieren*“, so der interviewte Experte aus der Wirtschaftskammer. Auch der Vertreter der Industriellenvereinigung gibt an, „*fast jedes Mal einen Punkt“* zu SÖB und GBP vorzubringen. Die Expertin des ÖGB erwähnt dazu, dass speziell *„wenn die Budgeterstellung oder die Finanzzuteilung erfolgt, dann schauen die Menschen wieder sehr genau darauf: Wo fließt denn das Geld hin und ist das sinnvoll?“*

Die Landesgeschäftsstelle des AMS OÖ liefert in regelmäßigen Abständen Berichte über den Erfolg und Kennzahlen der SÖB und GBP, damit die Mitglieder des Landesdirektoriums ausreichend informiert sind. Die Kennzahlen beinhalten u.a. die Förderhöhe, Anzahl der MitarbeiterInnen, Ko-Finanzierungspartner, Beihilfenhöhe, Arbeitsmarkterfolgsindikatoren etc.[5] Diese Informationstransparenz ist eine notwendige Voraussetzung für eine sachgerechte Finanzzuteilung: *„Aber es ist jetzt nicht so, dass wir da jetzt alles im Detail diskutieren.“* (Landesdirektorium Experte 1). Auch wenn nicht über einzelne Beschäftigungsprojekte abgestimmt wird, sondern dies „im Paket“ erfolgt, erläutert eine befragte AMS-Mitarbeiterin: *„Manchmal wollen sie dann noch nähere Informationen zum Konzept, zur Umsetzung, zu den Tätigkeitsbereichen“.*

[5] Eine interviewte Person aus dem AMS OÖ führt dazu aus, dass beispielsweise alle interessierten Mitglieder des AMS OÖ Direktoriums zu Sitzungen in SÖB und GBP eingeladen werden, damit sie sich auch vor Ort ihr Bild über die Projekte machen können. (Landesdirektorium Experte 5).

Wiewohl alle Direktoriumsmitglieder Anträge stellen, Änderungen einbringen und Vorschläge machen können, somit die Möglichkeiten die Förderpolitik im Landesdirektorium mitzugestalten groß ist, wird der reale individuelle Spielraum als eher klein bezeichnet. Beispielsweise führt die befragte AK Expertin dazu an, dass die ArbeitnehmervertreterInnen *„ein bisschen einen geringen Spielraum haben“*. Einer der Experten der ArbeitgeberInnen spricht die gleiche Thematik an und formuliert dies im Gespräch folgendermaßen: *„Mehrheitsverhältnisse, die man immer wieder antrifft“* (Landesdirektorium Experte 2), selbst wenn der Vertreter der WKO eingesteht, dass *„es eine klare Agenda, die wir gemeinsam mit der IV auffahren, im Landesdirektorium“* gibt. Der Spielraum wird auch dadurch eingeschränkt, so einer der Interviewten, dass die Komplexität der Maßnahmen dazu führt, dass die Mitglieder im Direktorium auf MitarbeiterInnen des AMS angewiesen sind, da das konkrete Detailwissen fehlt: *„Das heißt, wir sind sehr angewiesen auf das, was vorbereitet wird im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Das schwingt schon mit bei Entscheidungen, die man trifft“ (Landesdirektorium Experte 4).* Ganz pragmatisch dazu der Vertreter der IV im Landesdirektoriums: *„Meine Gestaltungsmöglichkeit ist ein Sechstel“* (Landesdirektorium Experte 2).

Die Zusammenarbeit im Gremium wird grundsätzlich als partnerschaftlich, kommunikativ beschrieben und die Konsensfindung funktioniert im Großen und Ganzen auch recht gut. Bei umstrittenen Themen wird so lange diskutiert, bis man eben *„auf einen grünen Zweig kommt“* (Landesdirektorium Experte 2). Schwieriger gestaltet sich die Konsensfindung, wenn die Diskussionen ideologisch geführt werden, was insbesondere bei Sozialökonomischen Betrieben und Eingliederungsbeihilfen nicht selten der Fall ist, so der Vertreter der WKO. Er führt dazu aus, dass *„Ideologie immer verhindert, dass man zu sachgerechten Lösungen kommt“,* er nimmt zugleich die Wirtschaftskammer aber nicht davon aus; *„wenn du Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerinteressenvertreter bist, musst du halt immer schauen, dass du auf einem Auge nicht blind wirst.“* Die von den Interessensgruppierungen Nominierten des Landesdirektoriums machen in den Interviews klar, dass sie eben gewisse Interessen im Landesdirektorium zu vertreten haben. Auch die AK-Expertin spricht an, dass es immer wieder zu *„Diskussionen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer“* kommt. Ferner wird von Seiten des ÖGB vorgebracht, dass es im Direktorium eben *„zwei verschiedene Seiten zu vertreten gibt“*. Dennoch, so der Gesamttenor der Interviews, wird versucht, möglichst sachorientiert und anhand von Zahlen und Fakten zu entscheiden. Hervorgehoben wird ferner, dass es nicht so wie bei Diskussionen in der *„großen Politik“* ist, bei der *„kein Millimeter (…) sich bewegt“* (Landesdirektorium Experte 4). Letztendlich werden im Landesdirektorium die Entscheidungen meist einstimmig gefällt, was aus Sicht der IV auch auf das Bemühen der AMS-Geschäftsführung zurückzuführen ist: *„Das machen sie auch sehr gut.“* Das Landesdirektorium wird grosso modo als eine sehr positive Institution wahrgenommen.

2.2. Auswertung der qualitativen Erhebung

Die Auswertung der qualitativen Interviews sollen eine Bestandsanalyse zur aktuellen Situation von SÖB und GBP geben. Darüber hinaus werden im Zuge der Interviews Best-Case- und Worst-Case-Szenarien ausgemacht und aktuelle Herausforderungen geklärt. Bevor Verbesserungsvorschläge und Maßnahmen zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung abgeleitet werden können, werden die Kriterien zur Erfolgsmessung diskutiert.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die unterschiedlichen Sichtweisen aus befragten ExpertInnen zu Zielen, Zielerreichung und Zielgruppen, zur Zweckmittelbindung von Arbeitsmarktgeldern und Problemen der Finanzierung dargelegt.

Daher werden drei aus den Interviews sich ableitende, kritische Erfolgsfaktoren, nämlich

- die unterschiedlichen Erwartungen und Ziele von SÖB und GBP aus Sicht der ExpertInnen (Abschnitt 3.1),
- die Heterogenität der Zielgruppen und TeilnehmerInnen sowie die Praxis deren Zuweisung zu den SÖB und GBP (Abschnitt 3.2) sowie
- die diskutierten finanziellen Aspekte von SÖB Und GBP anhand von Förderbedingungen, Fördervolumen, Zweckmittelbindung, Eigenerwirtschaftungsanteil am Budget genauer dargelegt.

2.2.1. Erwartungen und Ziele von SÖB aus Sicht der ExpertInnen

Um sicher zu stellen, dass alle Interviewten von einer einheitlichen Begriffsbestimmung ausgehen, wurde gleich am Beginn nach der Definition der beiden Instrumente Sozialökonomischer Betrieb und Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt gefragt. Alle Befragten beschreiben Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte als arbeitsmarktpolitische Instrumente mit dem Ziel der Wiedereingliederung bzw. Integration arbeitsloser Menschen in den ersten Arbeitsmarkt. Die Bundesrichtlinien für die Förderung Sozialökonomische Betriebe sieht eine gleichlautende Definition vor (AMS, 2014, 5).

Nicht nur durch die Literaturrecherche sondern auch anhand der Interviews wird deutlich, dass Sozialökonomische Betriebe viele verschiedene Ziele verfolgen: Neben dem Ziel der Integration arbeitsloser Menschen in den ersten Arbeitsmarkt verfolgen Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte auch wirtschaftliche und sozialpädagogische Ziele. Demnach werden in den Interviews alle oben ausgeführten Ziele, nämlich *Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Sozialintegration*, angesprochen.

Zusätzlich gibt es noch – wie schon oben erwähnt - SÖB-Sonderformen, die sich durch die Zielgruppendefinition anderer SÖB unterscheiden. Dazu zählt beispielsweise das oberösterreichische Projekt „Chance P“ (Pensions-SÖB), das Brückenarbeitsverhältnisse bis zum Pensionsantritt bereitstellt. Dies ermöglicht den TeilnehmerInnen Pensionszeiten zu erwerben, damit die Menschen *„gesund, entspannt und zufrieden in Pension gehen“ (NGO Experte 3).* Zum Unterschied von den anderen SÖB ist die Teilnahme am Pensions-SÖB freiwillig und das Ziel einer Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt wird nicht verfolgt. Daneben gibt es in Oberösterreich den SÖB „Smartwork“ für Personen mit psychischen Beeinträchtigungen sowie das Beschäftigungsprojekt „Triga“ für Personen mit physischen Beeinträchtigungen.

2.2.1.1. Konvergenz und Divergenz der Zielbestimmung aus Sicht der ExpertInnen

Auch die Definition der Ziele von SÖB fällt bei den ExpertInnen weitgehend einheitlich aus. Genannt werden in diesem Zusammenhang u.a. Stabilisierung, Steigerung der Arbeitsfähigkeit, Wiedereingliederung bzw. Vermittlung, demnach also darum TransitmitarbeiterInnen „*job-ready“* zu machen.[6] Eine SÖB Leiterin dazu: *„Natürlich haben wir mehrere Ziele, die zu erfüllen sind, aber ich denke der Schwerpunkt liegt doch in der Vermittlung. Dass man Menschen, die bei uns mitarbeiten, trotzdem eine Perspektive wieder schafft, wo sie einfach langfristig wieder einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt finden.“ (NGO Experte 2).* Eine engere Zieldefinition nimmt der Experte der Industriellenvereinigung vor: *„Wiedereingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt. Das muss das erste und oberste Ziel sein“.* Andere, mögliche (Sub)ziele wurden in diesem Zusammenhang nicht erwähnt.

Speziell die ExpertInnen der NGOs sprechen hier nicht nur die quantitativen wirtschaftlichen Ziele an, sondern sehr stark auch über die sozialpädagogischen Aspekte: *„Einfach in der Früh wieder hier [SÖB] herkommen können und dann etwas gemeinsam machen und einfach wieder tätig zu sein. Das stärkt einfach irrsinnig und man hat dann wieder mehr Mut, sich auch außerhalb dieses Bereichs einen Job zu suchen.“ (NGO Experte 2).* Ein anderer SÖB Experte betont die sozialpädagogischen Ziele folgendermaßen: „*Die Leute arbeiten gerne hier, es ist sinnstiftend und man muss sich auch selbst überlegen, was passiert mit einem, wenn man ein Jahr zuhause ist und nichts zu tun hat. Was macht das mit meinem Selbstwert, mit meiner Gesundheit, mit meinem Selbstvertrauen, mit meiner Psyche?“ (NGO Experte 1).* Ähnlich beschreibt auch der Vertreter der Wirtschaftskammer die soziale Funktion von SÖB: „*Wir reden ja nicht nur vom Arbeiten, wir reden ja auch von diesen Alltagsmustern, dass jemand in einen Regelmodus wieder hineinkommt.“*

[6] Gemeint ist damit, dass jene Voraussetzungen für die TeilnehmerInnen bzw. beschäftigten TransitmitarbeiterInnen geschaffen, die es ermöglichen „fit“ für den ersten Arbeitsmarkt zu sein. Der Begriff bezieht sich auch auf das Ziel der „Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit“ (employability) im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

Ein klares Statement bezüglich der Ziele, welche die Interessenvertretungen in Hinblick auf SÖB/GBP verfolgen, kam von der Expertin der Arbeiterkammer: *„Grundsätzlich einmal sind wir generell für eine Aufstockung der arbeitsmarktpolitischen Mittel“.* Sie führt dazu aus, dass sich die arbeitsmarktpolitische Unterstützung nicht nur auf SÖB und GBP oder Eingliederungsbeihilfen fokussieren sollte, sondern verstärkt die bessere und höhere Qualifizierung im Auge haben solle, damit eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktposition der ArbeitnehmerInnen erreicht werden kann. Auch der Experte der Industriellenvereinigung geht auf den Qualifizierungsaspekt als essentiell ein; sein Fokus liegt jedoch bei der frühkindlichen Bildung.

Die Industriellenvereinigung erwartet von SÖB und GBP die Erhöhung der Erfolgsquoten und ein *„Kostenbewusstsein, das auch gelebt wird“*. Kurz: „*Es sollte mehr als bisher in Richtung Effizienz geschaut werden.“.* Recht ähnlich dazu sind die Angaben der Expertin des AMS OÖ bezüglich Ziele in Bezug auf SÖB: *„Generell ist von unserer Landesgeschäftsführung und auch unser Ziel, dass die SÖB, die ganzen Beschäftigungsprojekte, günstiger werden“.*

Eine eher negative Haltung und eine gewisse Skepsis gegenüber SÖB und GBP wird bei dem Vertreter der IV dann deutlich, als er sich für die Vereinfachung der Möglichkeiten einer Schließung eines SÖB ausspricht: „*Wie kann ich das System so gestalten, dass, wenn es nicht passt, ich das sozusagen, einen SÖB auch zudrehen kann. Ohne, dass es ein großes Drama gibt“*. Im markanten Gegensatz dazu stehen die Ziele des ÖGB; die Interviewte betont, dass SÖB und GBP arbeitsmarktpolitisch notwendig und sinnvoll sind: *„Uns ist es wichtig, dass diese Betriebe erhalten bleiben, weil wir das als eine wichtige arbeitspolitische Maßnahme sehen, die allen gut tut und die allen etwas bringt“.*

Die Ziele der Wirtschaftskammer in Bezug auf die Beschäftigungsprojekte werden folgendermaßen beschrieben: *„Best-Practice Modelle, Benchmarks, klare Kennzahlen für SÖB. Beginnend, wie groß der Overhead ist bis zur Output-Rate, bis zu Kosten pro Arbeitsplatz“.* Es wird dabei kein Geheimnis daraus gemacht, dass die Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung hier eine klare gemeinsame Agenda im Landesdirektorium verfolgen. Diese Ansätze sind, speziell vor dem Hintergrund, dass seitens der LeiterInnen der SÖB und GBP, die Fixierung auf Kennzahlen und das kontinuierliche Controlling als Herausforderung und zusätzliche Arbeitsbelastung angesehen wird, von Interesse.

Einem NGO Experten zufolge ist die monatliche Erfolgskontrolle äußerst genau, umfangreich und zeitlich aufwändig. Er spricht von einem ganzen Zielpaket mit unzähligen Kennzahlen und Erfolgsparametern: Ein *„Excel-Sheet, der passt gar nicht auf zwei Bildschirme (…) Es müssen die Belagszahlen beachtet werden. Man muss immer auf eine möglichst 100-prozentige Auslastung auch achten. So Gender, Mann Frau, soll man beachten. Man soll möglichst wenige Ausstiege in der Probezeit haben. Gleichzeitig 62 Tage, nach Möglichkeit, nicht unterschreiten (…) die Zufriedenheit der Mitarbeiter(…)“.* Er ist sichtlich nicht erfreut über genauen, peniblen Kontrollvorgaben und erlebt diese – auch im Hin-

blick auf die Notwendigkeiten, die die Geschäftsführung und Abwicklung der betrieblichen Tätigkeit abverlangen – als zusätzliche Belastung: *„Wir versuchen da einen Wirtschaftsbetrieb zu führen und diskutieren dann über einzelne Budgetpositionen“.* Diese für alle SÖB und GBP geltenden umfassenden Anforderungen zu Controlling und Erfolgskontrolle werden auch in anderen Interviews mit NGO-VertreterInnen angesprochen.

Dem Wunsch und der Forderung nach kontinuierlicher Verbesserung und nach Best-Practice-Modellen von Seiten der WKO und der IV werden aus Sicht des Leiters der Sozialplattform Rechnung getragen. Dort finden regelmäßig Austauschtreffen von SÖB statt, zu denen teilweise auch die Fördergeber beigezogen werden. Diese Art der Vernetzung trägt zur Reflexion und zum Voneinanderlernen bei und ermöglicht es somit Verbesserungspotentiale zu erkennen.

2.2.1.2. Zielerreichung und Evaluierung aus Sicht der ExpertInnen

Eine regelmäßige Erfolgsmessung, die eine Veröffentlichung der Ergebnisse einschließt, ist bereits seit vielen Jahren Realität. Ein SÖB-Projektleiter aus dem Mühlviertel dazu: *„Es gibt schon so einen Erfolgsdruck, auch vonseiten des AMS, was ich auch verstehe, weil es sind öffentliche Gelder und es muss auch einen Nutzen oder einen Sinn ergeben.“* Welche Faktoren gemessen und wie diese gewichtet werden, sind heikle, auch politische Fragen. Während die IV und WKO eher Hard-Facts und Wirtschaftsdaten als Parameter bevorzugen, wünscht sich die AK Expertin, dass *„auch andere Faktoren berücksichtigt werden, wie eben Stabilisierung der Menschen und Gesundheitsförderung“.* Diese sozialen Faktoren sind aber ungleich schwieriger messbar, darüber hinaus ist die Vergleichbarkeit komplexer. Der Mühlviertler SÖB-Geschäftsführer meint dazu, dass Projekte generell nicht miteinander verglichen werden können: *„Ich merke das innerhalb der Projektszene in OÖ, dass hier immer so ein Apfel-Birnen-Vergleich stattfindet. Da gibt es Projekte, bei denen ausschließlich WiedereinsteigerInnen tätig sind, die haben dann [natürlich] bessere Vermittlungsquoten, als wenn ich sage… Wir waren immer das zweitälteste Projekt im ganzen Oberösterreich. Das wird aber direkt verglichen!“*

Bei mangelnder Vergleichbarkeit sind natürlich dann Verbesserungen und das Lernen von anderen schwierig. Dennoch wird von Seiten des AMS OÖ ein Benchmarking vorgenommen, wie dies von den VertreterInnen der Arbeitgeberverbände gefordert wird. Kritischer betrachten die Expertinnen des AMS OÖ den gängigen bundesweiten Vergleich von SÖB: *„Das kann man gar nicht vergleichen, weil SÖB in Wien ganz andere Ziele verfolgen wie in OÖ. Und auch vom ganzen Aufbau her kann man das nicht vergleichen."*

Eine andere kritische Erfolgsbarriere für die Projekte wird von einem Interviewten folgend erläutert. Zu den im Verhältnis zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten relativ teuren Beschäftigungsprojekten werden arbeitslose Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen zugewiesen, wie es auch

der Vertreter der IV mit seiner Aussage *„SÖB als letzte Eskalationsstufe“* anspricht. Das Ziel der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt ist hier ungleich schwerer zu erreichen, die Vermittlungsquote daher selbstredend geringer. Neben der allgemeinen, derzeit nicht allzu rosigen Arbeitsmarktlage lassen sich daraus die Schwankungen bei der jährlichen Vermittlungsquote erklären; gleichermaßen hängt diese von den Personen ab, die vom AMS zugewiesen werden. Werden in einem Monat Personen mit weniger Vermittlungshemmnissen zugewiesen, ist es vergleichsweise einfacher, diese zu motivieren, zu stabilisieren und „job-ready“ für den ersten Arbeitsmarkt zu machen (NGO Experte 1).

Einen Verbesserungsvorschlag bezüglich Zielevaluierung schlägt beispielsweise die interviewte AMS Linz Expertin vor: Sie würde sich eine längerfristige und nachhaltigere Perspektive wünschen und empfiehlt, die Vermittlungsquote nicht nur nach 3 Monaten des SÖB Austritts zu messen.

Zum Thema Vergleichbarkeit und Messung sagt eine dem AMS zugehörige Interviewte, dass *„leider in der heutigen Zeit immer die Zahlen gemessen werden und vor allem bei uns das Landesdirektorium. Und wir sehen aber die Menschen dahinter, wir haben ein Klientel drinnen, für die es die einzige Chance ist, also oftmals die einzige Chance ist, am Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen und wenn es diese Beschäftigungsprojekte nicht mehr geben würde, dann können sie auch nicht mehr arbeiten, sie können nicht mehr zeigen, dass sie produktiv werden können, es passiert mit denen gar nichts mehr. Und das wäre furchtbar schade“*.

Auch die Vertreterin des AMS Linz relativiert die strenge, quantitative Erfolgsmessung: *„Das gelingt halt je nach Zielgruppe und je nach Arbeitsmarkt besser oder schlechter. Weil die sind halt darauf angewiesen, was gibt der Arbeitsmarkt her“.* Nicht nur sie spricht an, dass die Erfolge von SÖB und GBP unmittelbar mit der allgemeinen Wirtschaftssituation und der Lage am Arbeitsmarkt in Verbindung stehen. Auch einer der SÖB-Geschäftsführer führt dazu die schwierige wirtschaftliche Lage und den angespannten Arbeitsmarkt an: „Es gibt Jahre, wo wir das gut schaffen und es gibt Jahre, wo wir das schlecht schaffen “.

Je nach SÖB können die Ziele variieren, aber den Eigenerwirtschaftungsanteil und die Vermittlungsquote müssen jedoch alle erreichen. Ressourcen für weitere Ziele bleiben leider oft wenig. *„Der Schwerpunkt liegt doch in der Vermittlung. Dass man Menschen, die bei uns mitarbeiten, trotzdem eine Perspektive wieder schafft, wo sie einfach langfristig wieder einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt finden“.* (NGO Experte 2)

2.2.2. Zielgruppen

In den arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen eines SÖB ist festgeschrieben, dass SÖB den sozialen Auftrag haben *„Personen mit eingeschränkter Produktivität bei der Wiedererlangung jener Fähigkeiten zu unterstützen, die Einstiegsvoraussetzungen in den regulären Arbeitsmarkt sind.“* (AMS, Bundes-

richtlinien SÖB, 5) Unter der eher allgemeinen Bezeichnung *Personen mit Produktivitätseinschränkung* und/oder Vermittlungshindernissen werden folgende Personen verstanden: Langzeitbeschäftigungslose, Ältere, Personen mit Behinderung, Personen mit sozialer Fehlanpassung, arbeitsmarktferne Personen mit Vermittlungshemmnissen, die beispielsweise durch den Verlust sozialer Kompetenz auf Grund lang andauernder Arbeitslosigkeit oder durch mangelnde Qualifikation auf Grund lang andauernder Arbeitslosigkeit oder durch Wohnungslosigkeit, Haft, Schulden oder Drogen bedingt sind (AMS Bundesrichtlinie SÖB, 2014, 30).

Die förderbare Zielgruppe bzw. die Zielgruppenschwerpunkte werden vom Bundesministerium, dem Verwaltungsrat oder von den Landesgeschäftsstellen des AMS festgelegt. Die geförderten Zielgruppen wurden in den letzten Jahren immer wieder an die Arbeitsmarktsituation angepasst, was für die SÖB und GBP- so ein NGO-Vertreter - auch eine *„große organisatorische Herausforderung“* darstellt.

Derzeit wird die Zielgruppe der 50jährigen und Älteren verstärkt gefördert, unter anderem im Zuge der AMS Beschäftigungsinitiative 50+. Im Nationalen Reformprogramm des Bundeskanzleramts dazu: „Im Rahmen der Beschäftigungsinitiative 50+ stehen in Summe der Jahre 2014 und 2015 220 Mio. Euro für die gezielte Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ab 50 Jahre zur Verfügung. 2016 und 2017 werden diese Mittel auf jährlich 250 Mio. Euro erhöht“. (Bundeskanzleramt, 2016, 11) Die Arbeitsmarktdaten zeigen auch, wie wichtig es ist, Initiativen und Finanzmittel für ältere arbeitslose Menschen bereit zu stellen: „Im Jahr 2014 waren in Österreich pro Monat knapp 80.000 Personen als arbeitslos gemeldet, die mindestens 50 Jahre alt waren.“ *(AMS, Alter hat Zukunft, 2015, 9)*. Personen ab 50 Jahren sind besonders betroffen von der steigenden Arbeitslosigkeit. Im Februar 2014 waren mehr als ein Viertel aller Arbeitslosen 50 Jahre oder älter (26,2%) *(AMS, Spezialthema zum Arbeitsmarkt, 1)*.

Die Beschäftigungsinitiative 50+ sieht vor, dass 60% der dafür vorgesehenen Mittel für die Eingliederungsbeihilfe und 40% für SÖB ausgegeben werden, wobei die Zielgruppen der beiden Instrumente sich maßgeblich unterscheiden. Nicht nur die NGO-ExpertInnen führen dazu aus, dass TransitmitarbeiterInnen von SÖB und GBP zumindest im Regelfall nicht *“job-ready”* sind. Ein SÖB-Arbeitsplatz, so eine AMS-Expertin, ist für Menschen gedacht, *„die ganz schwer am regulären Arbeitsmarkt etwas finden oder gar nicht, weil multiple Problemlagen vorliegen“.* Aber auch aus Sicht der Industriellenvereinigung sind SÖB für jene da, welche *„man offenkundig trotz mehrmaliger, vielfacher Versuche am Arbeitsmarkt nicht mehr unterbringt. Sozusagen quer durch alle Altersgruppen, wobei der SÖB aus meiner Sicht sozusagen eine der letzten Eskalationsstufen sein sollte“.* Auch der WKO Experte spricht *von „ultimo Ratio, das heißt überall dort, wo der erste Arbeitsmarkt (…) versagt, dort ist der SÖB gefragt“.*

Sowohl bei der Festlegung der Zielgruppe als auch bei der Auswahl der jeweiligen TransitmitarbeiterInnen haben die SÖB aber nur beschränkten Spielraum. Arbeitslose Menschen, auch wenn sie zu der jeweiligen, definierten Zielgruppe gehören, können sich nicht direkt bei einem SÖB bewerben. Die TransitmitarbeiterInnen werden von den AMS-Regionalstellen „zugewiesen". Wiewohl die theoretische Möglichkeit besteht die vom AMS Zugewiesenen abzulehnen und gegebenenfalls aus einem Pool von Zugewiesenen auszuwählen, sieht die reale Praxis anders aus. Zum einen ist hier die notwendige Projektauslastung zu berücksichtigen, zum anderen müssen auch bestimmte Quoten eingehalten werden. Die Zuweisungspraxis des AMS ist daher mitunter für SÖB und GBP problematisch, wie am Beispiel der Frauenquote, die bei manchen SÖB vorgegeben und einzuhalten ist, erläutert werden kann: Wenn keine oder nicht genügend Frauen zugewiesen werden, kann die entsprechende Frauenquote nicht erreicht werden. Als herausfordernd und problematisch wird zudem die Arbeit mit Personen erlebt, so einer der befragten SÖB-Geschäftsführer, die dem Grunde nach nicht erwerbstätig sein wollen, bei denen – aus welchen Gründen auch immer – die Arbeitsmotivation äußerst gering ist und die ausschließlich aufgrund einer Art „Zwangszuweisung" durch das AMS in den Projekten tätig sind. Das eine oder andere Mal wird daher die Abhängigkeit durch die „Fremdzuweisung" der AMS-Geschäftsstellen thematisiert, die es gegebenenfalls erschweren, die Vorgaben zu erfüllen, den Eigenerwirtschaftungsanteil sowie die anderen Ziele der Finanzierungsgeber zu erreichen.

Demgegenüber steht die Ansicht der AMS-OÖ-Mitarbeiterin, die davon ausgeht, dass Sozialökonomischen Betriebe ein großes Mitspracherecht bei der Auswahl der TransitmitarbeiterInnen haben. Dass dieses je nach Projekt unterschiedlich ausfällt, zeigt sich daran, dass zumindest einer der befragten Projektleiter sein Verhältnis zwischen SÖB und der zuständigen AMS-Regionalstelle als sehr kollegial beschreibt und betont, dass es unumgänglich ist, einen guten Kontakt zu haben: „*Was ich für sehr wichtig halte, ist die Kommunikation mit dem AMS, auch laufende Rückmeldungen.*" Erläutert wird dies in der Folge auch in Bezug auf die Zuweisung von TransitmitarbeiterInnen (intern „Aufbuchung" genannt): „*Das ist einfach etwas, ein Spielraum, den man sich aushandelt. Wie soll ich sagen… Ich muss etwas von ihnen in Kauf nehmen, umkehrt, wenn ich etwas von ihnen will, bekomme ich das auch. Wenn ich jetzt einfach so sage: ‚Das und das passt nicht', dann wird es auch schwierig sein, wenn ich sage: ‚Der wäre interessant, kann ich den haben, das ist ein älterer Tischler, der wird keinen Job mehr bekommen, der würde bei mir gut reinpassen, könnt ihr mir den schicken'". (NGO Experte 1, NGO Experte 2)*.

Die befragten ExpertInnen der Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützen Beschäftigungsprojekten sprachen von einer sehr ausgewogenen und heterogenen Struktur der TransitmitarbeiterInnen, *"das heißt, vom Alter ist es quer durch. Es sind Männer und Frauen hier. Es sind WiedereinsteigerInnen, Ältere und halt andere Leute mit irgendwelchen Vermittlungshemmnissen hier – das ist unterschiedlich."* Trotzdem haben alle zugewiesenen Personen eine Gemeinsamkeit, denn *„jeder, der*

kommt, hat irgendwie eine Herausforderung". Dem Interviewpartner zufolge ist es schwierig, Zielgruppen zu bewerten oder vergleichen, denn *„jede Zielgruppe hat ihre Vor- und Nachteile"* (NGO Experte 1). *„Ältere*", erläutert er beispielsweise dazu, „*sind eher schwieriger zu vermitteln, anspruchsvoll zu vermitteln, aber dafür sind es Leute mit guten Arbeitseinstellungen".*

Der durch die Beschäftigungsinitiative 50+ veränderte Schwerpunkt der Zielgruppen führt dazu, so eine SÖB-Geschäftsführerin, dass es häufiger zu Mehrfachzuweisungen kommt: *„Wir merken jetzt halt schon, dass wir relativ rasch wieder Personen bekommen, welche schon einmal hier waren. Und das war früher nicht so. Aber das ist wahrscheinlich irgendwie, weil es dann trotzdem innerhalb dieser Zielgruppe weniger Auswahlmöglichkeiten gibt oder so".* Die befragte Expertin aus der regionalen Geschäftsstelle kommentiert dies folgendermaßen: *„Es ist nicht Sinn von einem SÖB, dort viele Wiederholer zu haben, sondern das Ziel soll sein: Stabilität, Unterstützung und Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt"* und macht dabei deutlich, dass dies aus keiner Perspektive dem Idealfall entspricht.

Die Zielgruppendefinition ist bei den ExpertInnen sehr ähnlich und orientiert sich stark an die Bundesrichtlinien für SÖB und GBP. Gegensätzliche Ansichten gibt es bei Frage nach der „perfekten Zielgruppe". Auf der einen Seite stehen jene Interviewten, welche eine SÖB Teilnahme als allerletzten Ausweg aus der Arbeitslosigkeit bezeichnen, auf der anderen Seite heißt es – und hier aus dem Umfeld der NGOs werden zweifellos auch die Schwierigkeiten bei der Erreichung der Zielvorgaben reflektiert - „*die perfekte Zielgruppe für einen SÖB Personen wären, die noch nicht besonders lang arbeitslos sind, also nicht länger als ein Jahr, die auch keine gravierenden gesundheitlichen Einschränkungen haben."*

Exkurs: Problemstellungen bei der Zielgruppe der Älteren

Ein heiß umstrittener und kontrovers diskutierter Punkt ist der schwierige Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt für die Gruppe der Über-50-Jährigen. Nicht nur der steigende Anteil dieser Gruppe in der Arbeitslosenstatistik sondern auch die deutlich längere Dauer bis ein neuer Arbeitsplatz gefunden wird, belegt die zunehmend schwierigere Situation für Ältere. Beeinflusst und verstärkt wird diese zum einen durch neue Regelungen in der Pensionsversicherung, wie zum Beispiel die Änderungen der Voraussetzungen für den Bezug einer sogen. I-Pension sowie zum anderen durch das Senioritätsprinzip und Vorurteile, die mit der Diskriminierung Älterer am Arbeitsmarkt in Zusammenhang stehen.

Durch die Reformen des Sozialrechtsänderungsgesetzes (SRÄG) 2013 wurde der Zugang zur Berufsunfähigkeits- bzw. zur Invaliditätspension eingeschränkt, mit der Absicht ältere ArbeitnehmerInnen länger im Beruf halten zu können, um das in Österreich vergleichsweise niedrige Durchschnittspensionsalter zu erhöhen. Im Zuge der Interviews wurden diese Reformen von einigen Vertreterinnen und Vertreter kritisch betrachtet. Der Vertreter der WKO meint dazu, dass *„politisch eine Aufgabe verscho-*

ben (wurde), dass etwas nicht mehr in der Pensionsstatistik aufscheint"; die Belastungen trägt nun die Arbeitsmarktpolitik, so auch die AK Expertin: *„Das heißt die Arbeitsmarktpolitik übernimmt hier eigentlich eine Aufgabe, die man vielleicht auf andere Ebene viel besser lösen könnte, ohne arbeitsmarktpolitische Mittel verwenden zu müssen."* Ähnlich dazu der Vertreter der Sozialplattform: *„Und dort, wo es um ältere Personen geht, bei der eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr so realistisch ist, da brauchen wir die Pensionsversicherung dazu zur Finanzierung".* Er spricht in diesem Zusammenhang von einer *„eingeschränkten Budgetlogik"* und wünscht sich zugleich, *„das Ganze umfassender zu sehen und volkswirtschaftlich zu betrachten. Dann wäre nämlich, dann könnte man das wirklich als Investition sehen, die sich auch rechnet. Und die viele Vorteile für benachteiligte Personen bringt. Das hätte ich gerne."*

Ein weiterer Grund, dass der Einstieg älterer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt sich schwieriger gestaltet, wird mit dem Senioritätsprinzip begründet. Müllbacher et al. (2015, 23) definieren dieses als *„alle in den ausgewählten Kollektivverträgen enthaltenen Regelungen, die Begünstigungen für Personen mit höherem Dienstalter enthalten."* Unklar in der öffentlichen Debatte ist oft die Reichweite und genaue Ausgestaltung des Senioritätsprinzips, da zu beachten ist, dass es nicht *eine* Senioritätsregelung gibt, welche bundesweit gültig ist, sondern diese in den jeweiligen Kollektivverträgen geregelt wird.[7] In der Regel führt das Senioritätsprinzip u.a. zu einer Vorrückung im Gehalt, zu einem längeren Urlaubsanspruch sowie zu einem besseren Kündigungsschutz. Bei einer vergleichenden Analyse von österreichischen Kollektivverträgen hat sich gezeigt, dass *„die Mehrzahl der ausgewählten Kollektivverträge ein Lohn- und Gehaltsschema, das ein steigendes Einkommen bei längerer Firmenzugehörigkeit vorsieht"* (Mühlbacher et al, 2015, 23) hat, die Ausprägung des Lohn- und Gehaltsanstiegs jedoch sehr stark vom Beschäftigungsstatus und von der Branche abhängig ist.

Beispielsweise ist in den Kollektivverträgen für ArbeiterInnen überhaupt keine Anrechnung von Vordienstzeiten festgesetzt, während bei den Angestellten relevante Vordienstzeiten in der Regel angerechnet werden. Argumentiert wird dies bei den Angestellten damit, dass mit zunehmenden Dienstjahren auch ein Zugewinn von Erfahrung und Wissen einhergeht.

Auch in den ExpertInnen-Interviews wurde auf das Senioritätsprinzip Bezug genommen. Der Vertreter der Industriellenvereinigung beispielsweise macht das Senioritätsprinzip für das Einstellverhalten (von Älteren) der Unternehmen verantwortlich, *„Ein Thema ist sicher der Kündigungsschutz und die höheren Arbeitskosten. Also sozusagen das Senioritätsprinzip".*

[7] Die mehr als 800 österreichischen Kollektivverträge führen allerdings dazu, dass der zentrale Begriff „Senioritätsprinzip" nicht selten irreführend verwendet wird. (Müllbacher et al., 2015, 11).

Darüber hinaus gibt es Vorurteile, dass Ältere eine geringere Produktivität aufweisen. Zum einen ist Arbeitsproduktivität zu messen generell sehr schwierig. Zum anderen befassen sich viele Studien nur mit der individuellen Produktivität der (älteren) MitarbeiterInnen. Backes-Gellner und Veen (2013) argumentieren hingegen, dass die Produktivität eines Unternehmens mehr als nur die Summe der individuellen Produktivitäten/Leistungen ist (Backes-Gellner, 2013, 279). Vor allem innovative und kreative Unternehmen profitieren von einer Altersdiversität. Selbst wenn diese Diversität eine Erhöhung der marginalen Kosten bedeutet, zeigt sich, dass auch der Grenznutzen erhöht wird. Das Vorurteil wonach Alter mit verringerter Produktivität und höheren Kosten für ein Unternehmen verbunden ist wird somit basierend auf einer Untersuchung der Universität Zürich zurückgewiesen (Backes-Gellner, 2013, 284).

Die Tatsache, dass es eine Eingliederungsbeihilfe für Ältere gibt, wird vonseiten der AK als Beweis für die Altersdiskriminierung angeführt, *„Warum brauchen wir überhaupt Einstellbeihilfen. Das heißt, die Unternehmen müssten ja generell bereit sein, wenn die Älteren überhaupt keine Defizite haben außer das Alter, sie zu beschäftigen“.* Oder wie ein Geschäftsführer eines Sozialökonomischen Betriebs meinte: *„Eine Firma muss auch ein bisschen bestochen werden, um Älteren eine Chance zu geben und da ist natürlich diese Form der Förderung (EB) für den Betrieb interessant.“ (NGO Experte 1)*

2.2.3. Finanzierung

Die Finanzierung der SÖB und GBP erfolgt durch das AMS, dem Europäischen Sozialfonds (ESF), Bund, Ländern oder Gemeinden, Spenden und Sponsoring und einem Eigenerwirtschaftungsanteil. Knappe finanzielle Mittel und Kürzungen sind speziell im Bereich des zweiten Arbeitsmarktes immer wieder ein Thema. Dieser finanzielle Druck wurde auch in den Interviews immer wieder angesprochen. So meinte etwa eine SÖB-Geschäftsführerin: *„Also, ich denke, recht viel sparen kann man in diesem Bereich nicht mehr, weil ansonsten macht es irgendwann einmal keinen Sinn mehr.“* Ein anderer Experte aus den SÖB erklärt sich die Diskussionen und Problematik zu Einsparungen folgendermaßen: *„Immer dort, wo der Widerstand am geringsten ist, wo die Leute ökonomisch und sozial am Schlechtesten sind, funktionieren die Kürzungen am einfachsten“. (NGO Experte 1).* Es wurde auch deutlich, dass der Nutzen von Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten immer wieder hinterfragt wird. Aus Sicht der AMS Geschäftsstelle Linz *„bräuchte es ein Bekenntnis dazu, dass es diesen Arbeitsmarkt einfach als fixe Struktur braucht“.*

2.2.3.1. Zweckmittelbindung von Eingliederungsbeihilfe und SÖB

Förderungen für den zweiten Arbeitsmarkt und deren Höhe werden nicht nur in den Medien, sondern gleichfalls in den Interviews ideologisch kontroversiell diskutiert. Arbeitergeber-VertreterInnen befürworten in der Regel die Unterstützung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt durch Lohnkostenzu-

schüsse an Unternehmen. Lohnsubventionierungen an ArbeitgeberInnen sind langjährige Praxis der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, da sie Eintrittsbarrieren in den Arbeitsmarkt abbauen und somit für benachteiligte Personen den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erleichtern. Demgegenüber wenden Arbeitnehmerverbände ein, dass die Übernahme von Lohnkosten durch die öffentliche Hand zum einen zu einer Ausweitung des Niedriglohnsegments führt, zum anderen Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte zu erwarten sind.

Diese interessenspolitische Grundhaltung spiegelt sich auch bei unseren Interviewpartnerinnen wieder. Im Zusammenhang mit dem Förderschwerpunkt der Zielgruppe 50plus betrachten die Vertreter der Arbeitgeber das Instrument der Eingliederungsbeihilfe als zielführender und favorisieren diese. Demgegenüber stehen die Interviewten aus der AK und dem ÖGB, die für Menschen mit multiplen Vermittlungshindernissen, zu denen nicht selten auch ältere Arbeitslose zählen, SÖB und GBP den Vorzug geben. Sie thematisieren, dass die Förderung der Lohnkosten – insbesondere wenn keine längerfristige Arbeitsmarktintegration entsteht – zu einer Subventionierung der Unternehmen führt.

In Oberösterreich gibt es die sogenannten „Älteren-Mittel", also Fördergelder aus der „Beschäftigungsinitiative 50+", eine sogenannte Zweckbindung der Fördermittel. Diese Zweckbindung der Gelder für Ältere sieht vor, dass 60% des Budgets für die Eingliederungsbeihilfe und 40% für die Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte verwendet werden müssen. Diese Zweckmittelbindung, die von den Interviewten mehrfach als „Mascherl-Geld" bezeichnet wurde, sollte der AK Expertin zufolge *„eigentlich entkoppelt werden oder flexibler gemacht"* werden: *„Das heißt ich muss hier wirklich individueller schauen: Was macht auch Sinn? Was macht auch in der Region Sinn*?" Ähnlich argumentiert die Vertreterin des ÖGB, wenn sie anführt, dass durch die Zweckbindung die Gefahr besteht, Mittel des Arbeitsmarktservice „falsch" zu investieren. Gemeint ist damit, wie von beiden Interviewten erwähnt, dass vorgegebene Aufteilung der Mittel dazu führen kann, bei der Eingliederungsbeihilfe *„das Geld trotz allem zu vergeben, wobei es vielleicht sehr hohe Mitnahmeeffekte hat."* AK und ÖGB fordern daher eine Flexibilisierung und Lockerung dieser sehr starren Mittelbindung, damit regionale und auch individuelle Unterschiede sinnvoll ausgeglichen werden können.

Der Vertreter der Industriellenvereinigung sieht die Mittelbindung ebenso kritisch, argumentiert jedoch in umgekehrter Richtung: *„Das AMS muss dann schauen, dass sie diese SÖB anfüllt, damit sie die Mittel bekommt. Sozusagen Mascherlgeld vom Ministerium. Weil die Politik sagt: ich will etwas für die Älteren machen – 40% davon am zweiten Arbeitsmarkt und dann muss ich schauen, dass ich SÖB-Plätze mit über 50-jährigen anfülle."* Seine Haltung ist hier durchaus ambivalent, wenn er einerseits die Befürchtung äußert, dass durch die Zweckbindung Menschen *„leichtfertig"* in Beschäftigungsprogramme, wie beispielsweise die SÖB, *„geschickt werden".* Bei einer Auflösung der Zweckmittelbindung sieht er andererseits die Gefahr, dass auf Druck der Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen die Mittel für SÖB und GBP zu Lasten der Eingliederungsbeihilfe erhöht werden könnten. Auch

wenn der Experte der WKO meint, dass die Grundausrichtung stimmt und die Mittelbindung sinnvoll ist, gibt er – analog zur IV-Position - zu verstehen, dass *„wir schon aufpassen müssen, dass wir nicht in die andere Richtung gehen“,* und er meint damit, dass der Anteil für die Eingliederungsbeihilfe weniger und für Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte erhöht wird oder, wie von der IV formuliert: *„Also würde es dieses Mascherlgeld nicht geben, habe ich die Vermutung oder den Verdacht, dass da möglicherweise das AMS stark unter Druck der Arbeitnehmerseite im Landesdirektorium kommen würde, sozusagen die Mittel für SÖB und GBP zu erhöhen und dass das auf Kosten der Eingliederungsbeihilfe geht, gehen würde. Ich glaube, dass da dann der Druck sehr stark zunehmen würde. Und dass dann das erfolgreiche Instrument der Eingliederungsbeihilfe unter die Räder kommt, weil es ja sozusagen Interessensgruppen gibt, die keine Interesse daran hat, dass eine Eingliederungsbeihilfe überhaupt existiert.“* Demgegenüber führen die Interviewten der AK und des ÖGB an, dass die Gefahr besteht, Eingliederungsbeihilfen auch dann zu bewilligen, wenn sie nicht zielführend und effizient sind, also Förderungen in den ersten Arbeitsmarkt zu genehmigen, mit dem bloßen Ziel den Fördertopf auszuschöpfen.

Einigkeit besteht offensichtlich bei Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Interessensvertretungen, dass die Zweckbindung zu einer „falschen“ Verwendung der Mittel führen kann.

Alle Expertinnen und Experten erwarten sich auch, dass die Mittel für die Förderungen effizient eingesetzt werden sollen. Auffällig ist jedoch, dass sowohl die Arbeitnehmerseite als auch die Arbeitgeberseite skeptisch bezüglich der „Effizienzdefinition“ der jeweils anderen Seite ist. Dies führt selbstredend dazu, dass keine Übereinstimmung darüber herrscht, welche Kriterien zur Messung der Effizenz herangezogen werden sollen. Während die ExpertInnen des AMS und der Projektträger von einem bereits umfangreich implementierten Kennzahlenkatalog und Benchmarks sprechen, werden genau solche von Seiten der ArbeitgeberInnen gefordert. Dies lässt den Schluss zu, dass hier eine unterschiedliche Definition von „guten Kennzahlen“ vorliegt. Der Vertreter der Industriellenvereinigung gab zu verstehen, *„dass die Mittel effizient eingesetzt werden (müssen) und sozusagen in Bezug auf zweiten Arbeitsmarkt, dass sozusagen keine, sozusagen kein Planwirtschaftssektor entsteht.“* Auch hier zeigt sich, dass aus Sicht von den Interessensvertretungen ideologisch argumentiert und SÖB und GBP mit politischen Vorbehalten versehen werden.

2.2.3.2. Eigenerwirtschaftungsanteil

Sozialökonomische Betriebe haben neben den sozialen Aufgaben einen wirtschaftlichen Auftrag. Wie erwähnt ist ein Alleinstellungsmerkmal von SÖB und GBP, dass diese wie Unternehmen agieren, indem sie Waren produzieren und/oder Dienstleistungen marktkonform anbieten. Die daraus erzielten Erlöse sind die Basis für den entsprechend der AMS-Bundesrichtlinie geforderten Eigenerwirtschaf-

tungsanteil, der „ein unverzichtbares Kennzeichen Sozialökonomischer Betriebe ist“ (AMS Bundesrichtlinie, 2013, 7)

In der Regel liegt der Eigenerwirtschaftungsanteil bei ca. 20%. Alle befragten Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte haben diese geforderte Quote auch erreicht. Dennoch, so wird in den Interviews angesprochen, ist dies immer wieder herausfordernd für die Projekte. Eine Vertreterin eines SÖB spricht beispielsweise in diesem Zusammenhang von einem *„Eigenerwirtschaftungsdruck*“, der sich aus den Anforderungen des Marktes und dem sozialen Auftrag mit den TransitmitarbeiterInnen ergibt.

Aufträge von externen Unternehmen zu bekommen und diese auch kontinuierlich zu behalten, wird von der SÖB Expertin als große Herausforderung gesehen. Selbst dann, wenn die Dienstleistung ohnehin schon sehr günstig angeboten wird: *„Also das heißt, da muss man sehr flexibel und im Grunde genommen immer, immer wieder neu akquirieren und etwas neues suchen.“ (NGO Experte 2)* Darüber hinaus muss auch differenziert werden, in welchen Wirtschaftsbereichen das Projekt aktiv ist. Die Expertin der AK führt dazu an, dass es in manchen Branchen einfacher und in anderen schwieriger ist, wirtschaftlich erfolgreich zu sein.

Der wirtschaftliche Erfolg und somit das Erreichen der Eigenerwirtschaftungsquote ist auch von den Fähigkeiten der Transitarbeitskräften abhängig: „N*atürlich hängt es auch davon ab, welche Personen in diese SÖB zugewiesen werden vom AMS in Hinblick auf die Eigenerwirtschaftung. Wenn die Menschen eben halt sehr viele Problemlagen haben, wird es sehr schwer werden, eben diese Quote zu erreichen“*. (Landesdirektorium Experte 1).

Ein anderer Aspekt, der Einfluss auf den wirtschaftlichen Erfolg hat, ist die Verweildauer der Transitkräfte im Projekt. Vor 20 Jahren noch war die Verweildauer der TransitmitarbeiterInnen in SÖB deutlich länger. Die heutige Transitzeit von maximal 9 Monate führt dazu, dass die Projektträger mit ständig wechselndem Personal konfrontiert sind. Ein SÖB Leiter beschreibt die Problematik der hohen Personalfluktuation und die damit einhergehenden Auswirkungen auf die Betriebstätigkeit folgendermaßen: *„Die Teilnehmenden arbeiten durchschnittlich 6 bis 7 Monate, das heißt, dass das Personal laufend gewechselt wird. Dadurch hat man sehr wenig Zeit, das Personal einzuschulen und wenn sie dann ‚fit‘ wären, sind sie wieder weg“.* Eine Verlängerung der Transitzeit wäre daher durchaus wünschenswert, *„da man auch Zeit braucht, und durch eine längere Transitzeit kann man auch eine bessere Qualität bieten.“* Realistischerweise betrachtet er den raschen Wechsel der MitarbeiterInnen als Teil seiner Arbeitsbedingungen im Sozialbereich: *„Das sind Rahmenbedingungen und das ist einfach so. Wenn ich längerfristige Mitarbeiter möchte, müsste ich in die Privatwirtschaft wechseln.“* (NGO Experte 1)

Prinzipiell ist aber für die AK Expertin die Grundintention eines SÖB oder eines GBP nicht die Eigenerwirtschaftung *„sondern halt die Stabilisierung und halt die Arbeiten in einem marktnahen Bereich“.* Sie würde sich *„mehr Kreativität“* bei der Eigenerwirtschaftungsquote wünschen und auch zulassen. Ähnlich argumentiert der Experte der WKO, der meint, dass bei der Eigenerwirtschaftung der Zielkonflikt, der sich durch die Anforderungen eines marktwirtschaftlich rentablen Wirtschaftens und dem Ziel der möglichst schnellen Vermittlung, ergibt, zu berücksichtigen ist; daraus zieht er den Schluss, dass bei der Quote nicht so streng vorgegangen werden soll: *„Wie gesagt, wo ich ein bisserl mehr Gnade walten würde ist der Bereich Eigenerwirtschaftungsgrad, weil da glaube man kann nicht beides verlangen. Viele Leute in die Wirtschaft und gleichzeitig müsst ihr euch selbst möglichst erhalten können. Das halte ich für eine unzulässige Forderung, da findet vielleicht eine Überladung - Überladung ist das falsche Wort aber das ist einfach nicht fair, da habe ich eine Zieldivergenz, das passt nicht.“*

Neben quartalsmäßigen internen Kontrollen in den Projekten werden auch von Seiten des AMS die Kosten und der wirtschaftliche Erfolg regelmäßig und genau überprüft. Die Expertinnen der Landesgeschäftsstelle des AMS berichten zudem von Sozialökonomischen Betrieben, die einen höheren Eigenerwirtschaftungsanteil erreichen als gesetzlich vorgegeben ist. Wichtig ist laut AMS der laufende Kontakt mit den Trägerorganisationen der SÖB und GBP, damit strukturelle Probleme allenfalls erkannt werden können und gemeinsam darauf reagiert werden kann. Aus der AMS Landesgeschäftsstelle heißt es dazu: *„Die meisten Projekte sind eben gewachsene Projekte, die es länger schon gibt, wo die Planung einfach auf das Wissen von den Vorjahren basiert und wenn da irgend ein Auftrag wegbricht, dann merken sie das ja eh im Vorhinein schon und können uns das mitteilen“*.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die Eigenerwirtschaftungsquote von den Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten - auch wenn diese erreicht wird - als Herausforderung erlebt wird. Als kritische Erfolgsfaktoren wurden die Akquise von Aufträgen, die Zuweisung von geeigneten Transitarbeitskräften durch das AMS sowie die hohe Personalfluktuation genannt.

2.2.3.3. Unsicherheit durch Förderzeitraum

Ein weiterer wichtiger Punkt, der in Zusammenhang mit den Finanzen von den Trägern angesprochen wurde, betrifft den Förderzeitraum. Die auf maximal ein bis zwei Jahre abgeschlossenen Förderverträge ermöglichen keine längerfristigen Planungen in der Geschäftstätigkeit der SÖB und GBP, was zur Unsicherheit und zum Druck der Beschäftigten hinsichtlich der Zukunft des Projekts beiträgt: In den Worten eines SÖB Leiters: *„Also ich bin da ganz schlecht abgesichert in Wahrheit“* (NGO Experte 5). Eine nachhaltige Finanzierung ist bis dato nicht der Fall.

Die Vertreterin der AMS Regionalstelle Linz rechtfertigt diese kurzfristigen Förderperioden damit: *„Wir bekommen unser Budget auch immer für ein Jahr, dementsprechend wäre es fahrlässig, wenn wir darüber hinausgehende Zusagen machen und in den Fördervereinbarungen ist auch immer der Passus drinnen, dass unterjährig in die Verträge eingegriffen werden kann, wobei wir natürlich jegliche vertragliche Verpflichtungen einhalten."* Eine andere Wahrnehmung hat dabei der Vertreter der Industriellenvereinigung: *„Also ich höre immer, wie schwierig es ist einen SÖB sozusagen zuzusperren, auch wenn er nicht mehr erfolgreich ist"*.

2.2.4. Idealtypische Vorstellungen von SÖB und Abweichungen davon

Um politisch-ideologische Argumentationsmuster zu vermeiden wurde in den ExpertInnen Interviews zum einen konkret nach einem Best-Case Szenario von einem SÖB und zum anderen nach einem Worst-Case Szenario gefragt. Dadurch wurden die Haltungen und Erwartungen an die Projekte deutlich. Darüber hinaus konnten von den Idealvorstellungen eines SÖB Verbesserungsvorschläge herausgearbeitet werden.

2.2.4.1. Best-Case eines SÖB

Einigkeit herrscht darüber, dass ein SÖB dann als erfolgreich und als Best-Case Beispiel gilt, wenn das allgemeine Ziel einer Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erreicht wird und auch der Eigenerwirtschaftungsanteil ohne Probleme erwirtschaftet werden kann. Der Weg dorthin und auch die Wahrnehmung der aktuellen Situation unterscheiden sich bei den befragten Akteuren teilweise stark.

Kontinuierliche Verbesserung der Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte, Kostenkontrolle und eine Einbindung der Wirtschaft sind die Stichwörter des Vertreters der Industriellenvereinigung, damit ein Best-Case möglich ist *(Landesdirektorium Experte 2).* In der Praxis wird das durch einen ständigen Kontakt zwischen AMS und den Projektträgern sichergestellt. Dieser Kontakt und Austausch zwischen AMS und den Trägern ermöglicht eine rasche Fehlerkorrektur und stellt sicher, dass das gemeinsame Ziel erreicht wird (Landesdirektorium Experte 5). Diese gute Zusammenarbeit und ein enger Austausch zwischen SÖB/GBP und AMS ist den Projektträgern zufolge nicht nur Idealvorstellung sondern auch Wirklichkeit. Auch eine genaue Kostenkontrolle ist laut AMS OÖ Expertinnen bereits Alltag: „*Generell ist von unserer Landesgeschäftsführung und auch unser Ziel, das Ziel, dass die SÖB, die ganzen Beschäftigungsprojekte, günstiger werden und das geht einher mit den Tätigkeitsbereichen, sodass die Träger der SÖB nicht so von Eigenerwirtschaftung gut funktionierenden Bereiche gegen andere Bereiche, Tätigkeitsbereiche, austauschen, die eben einen höheren Eigenerwirtschaftungsanteil möglich machen, sodass die Mitfinanzierung oder die Finanzierung des Betrags, der überbleibt vom AMS und auch durch das Land geringer wird und somit die Kosten für den SÖB, für das GBP sinkt."*

Eine gute Planung und eine Einbindung von regionalen bzw. umliegenden Unternehmen schon bei der Gründung eines SÖB führen nach Ansicht der Arbeitgeberinteressensvertretung zu einem Best-Case SÖB. In den Worten des Experten der Industriellenvereinigung, *„von Anfang an sozusagen da die Wirtschaft einbindet, bevor man sagt: Wir brauchen jetzt einen SÖB – aus welchen Grund auch immer" (Landesdirektorium Experte 2).*

Unterschiedliche Auffassungen gibt es hinsichtlich der Tätigkeitsbereiche eines SÖB. Die Expertinnen des AMS OÖ unterstreichen die Wichtigkeit einer ganzheitlichen Tätigkeit, also einen Tätigkeitsbereich der „*nahe an einem normalen Betrieb ist*". Dadurch steigt nicht nur die Vermittlungsfähigkeit, sondern auch das Selbstbewusstsein der TransitmitarbeiterInnen. Der gesamte betriebliche Prozess, der für die Produkterstellung bzw. Auftragserfüllung notwendig ist, soll durchgeführt werden, damit die TransitmitarbeiterInnen auch wissen, woran und warum sie arbeiten. Bestätigt wird dies durch laufende MitarbeiterInnenbefragungen: *„Und in den Teilnahmezufriedenheitsbefragungen, die wir durchführen, kommt das auch stark hervor, dass die Projekte, die diesen ganzen Ablauf, diesen ganzen Prozess drinnen haben, tendenziell besser abschneiden." (Landesdirektorium Experte 5)* Die Vertreterinnen der Landesgeschäftsstelle des AMS präferieren also Sozialökonomische Betriebe, in denen Aufträge mit einem klaren Zusammenhang wie in einem normalen Betrieb durchgeführt werden und nicht verschiedene Aufträge von anderen Unternehmen erledigt werden. Das „Spielen" von Arbeit lehnen sie ab und plädieren für Realitäts- bzw. Wirtschaftsnähe (Landesdirektorium Experte 5). Auch ein SÖB Leiter hob die Wichtigkeit von sinnstiftender Arbeit hervor: *„Und das ist dann schon etwas, was ich zu Hause am Abend erzählen kann oder etwas, was ich am Stammtisch erzählen kann"* (NGO Experte 1).

Eine andere Meinung vertritt der Vertreter der WKO, indem er für die Einbindung und Zusammenarbeit der SÖB/GBP mit bestehenden, kommerziellen Betrieben plädiert. Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte könnten demnach gewisse Vorleistungen für Betriebe erbringen. Als positives Beispiel wurde die Firma Wozabal, wofür ein SÖB Vorleistungen erbringt, genannt. Aus Kostengründen werden diese Vorleistungen normalerweise nicht mehr in Österreich produziert, sondern in Billiglohnländer „outgesourced" *(Landesdirektorium Experte 4).* Auch der Vertreter der Industriellenvereinigung sieht Best-Case Beispiele durch eine Einbettung in einem Betrieb gewährleistet, erachtet es aber nicht als sinnvoll dort Produkte zu erzeugen, welche in Österreich nicht mehr produziert werden, wie *„irgendeine Textilindustrie, irgendwelche Nähereien oder solche Geschichten, was eigentlich in Österreich nicht mehr passiert, macht in einem SÖB recht, aus meiner Sicht recht wenig Sinn, weil das arbeitsmarktmäßig nichts mehr bringt".* Auch der befragte Vertreter der Sozialplattform OÖ meint, *„ein sehr guter SÖB wird ja dann in der Endphase sehr stark mit Betrieben kooperieren".* Wie genau sich die Kooperation gestalten soll lässt er offen. Wichtig für einen SÖB erscheint ihm auch die Schaffung eines niederschwelligen Zuganges und zwar abgestimmt auf die

Arbeitsleistung der Personen *(NGO Experte 4).* Die Anwendung des „richtigen" Instruments für die richtige Zielgruppe und die Vermeidung von Fehlzuweisungen ist auch seitens der AK Vertreterin für einen Best-Case Fall nötig.

Ein SÖB beschreibt den perfekten Ablauf folgendermaßen: *„Idealgeschichte wäre auch, wenn jemand 58 Jahre alt ist und keine Chance mehr hat irgendwo einen Job zu finden und wir schaffen es dann, dass wir ihn 9 Monate oder ein Jahr beschäftigen. Die Person ist zufrieden, wir sind zufrieden und wir haben das Jahr bis zur Pensionierung überbrückt. Erfolgsgeschichte war auch vor 2 Jahren: Ein junger Mann bricht die Lehre ab und ist ein bisserl in diesem Drogenmilieu drinnen und schafft es bei uns innerhalb eines Jahres sich zu motivieren. Also zum einen clean zu bleiben und sich zu motivieren einen Lehrabschluss zu machen" (NGO Experte 1).* Eine andere SÖB Expertin erzählte von einer Person, welche zu Beginn ihrer Beschäftigung im SÖB eine schlechte Einstellung hatte und nicht an sich selbst und Chancen am Arbeitsmarkt glaubte. Im SÖB wurde sie jedoch motiviert, konnte dann vermittelt werden und hat nach wie vor eine Arbeitsstelle im ungeförderten Bereich gefunden mit der sie sehr glücklich ist. Auch das Unternehmen ist sehr zufrieden und hat sogar in eine Ausbildung investiert. *„Ja, das sind einfach die schönen Erlebnisse" (NGO Experte 2).*

2.2.4.2. Worst-Case eines SÖB

Ein Sozialökonomischer Betrieb bzw. Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt kann sich hingegen zu einem Worst-Case Beispiel entwickeln, wenn es zu schnell entsteht, wächst und nicht ausreichend viel Zeit für diesen Prozess gewährt wird. Das Zitat einer Vertreterin der AMS Landesgeschäftsstelle dazu: *„zu schnell aus dem Boden gestampft wird"*. Der Vertreter der Industriellenvereinigung zeichnet ein sehr ähnliches Worst-Case Szenario und zwar ein unkontrolliertes Wachsen der SÖB/GBP und ein zu hoher Mitteleinsatz dafür bzw. ausufernde Kosten. Das AMS OÖ schlägt vor, den Projekten gerade in der Entstehungsphase genügend Zeit zu gewähren, da es eben zeitintensiv, ist Kunden zu gewinnen und Wirtschaftspartner aufzubauen. Durch eine ausgewogene Zielgruppe kombiniert mit einem vielfältigen Aufgabenbereich und einer guten Zusammenarbeit mit den AMS Regionalstellen können den AMS Expertinnen zufolge Worst-Case Szenarien verhindert werden (Landesdirektorium Experte 5). Wird ein SÖB/GBP mit der bloßen Motivation Förderungen zu lukrieren gegründet und nicht auf die Bedürfnisse der Menschen und dem Markt geachtet, dann handelt es sich dem Experten der WKO zufolge um ein Worst-Case Beispiel. Falsche Investitionen und ein zu großer Overhead, also mehr Schlüsselarbeitskräfte und Führungskräfte als TransitmitarbeiterInnen, werden vom Vertreter der WKO als Indiz für einen Worst-Case angesehen (Landesdirektorium Experte 4). Die Vertreterin des ÖGB zeichnet ein ähnliches Bild eines Worst-Case Szenario: *„falsche Verwendung"* der Fördermittel und eigennütziges Handeln seitens der Projektleitung (Landesdirektorium Experte 3).

„Falsche“ Zuweisungen zu einem SÖB wurden auch immer wieder thematisiert. Die AK versteht unter einer falschen Zuweisung, die zur bloßen Abklärung der Arbeitswilligkeit erfolgt: „*Worst-Case ist eine Zuweisung zu einem SÖB von einer Person die eigentlich nicht für einen SÖB geeignet ist“,* also eine Zuweisung einer falschen Zielgruppe. Das Problem liegt darin, dass bei Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte beim Zugang immer noch keine Freiwilligkeit gegeben ist (Landesdirektorium Experte 1). Diese Unfreiwilligkeit thematisiert auch ein Projektleiter eines SÖB in Zusammenhang mit einem Worst-Case Beispiel: *„Jemand kommt herein, will nicht bei uns arbeiten, interessiert ihn nicht und ist auch nicht bereit jetzt an seinem Alkoholproblem oder Entschuldung zu arbeiten und verheimlicht ziemlich viel, hat zig Ausreden, warum er nicht arbeiten will, ist permanent im Krankenstand; man muss permanent die Krankenstands-Bescheinigung einfordern; viel was er sagt stimmt nicht und bekommt nachher auch keinen Job“ (NGO Experte 1).* Wie schon erwähnt ist in der SÖB Sonderform Chance P diese Freiwilligkeit gegeben und wird seitens der Projektleitung als sehr positiv erachtet und immer wieder erwähnt: *„Und Gott sei Dank war das Chance P Projekt immer freiwillig, das heißt es hat keine AMS Konsequenzen gegeben, wenn Mitarbeiterinnen gesagt haben, sie können oder wollen nicht“.* Die MitarbeiterInnen sind motiviert und weisen die wenigsten Krankenstände auf (NGO Experte 3).

Die andere extreme Variante ist nach der Expertin einer Geschäftsstelle des AMS *„dass Personen halt dann immer wieder in SÖB einsteigen **wollen**“*. Eine mehrfache Zuweisung in ein Beschäftigungsprojekt wird kritisch gesehen und als Worst-Case beschrieben. Es darf nicht sein, dass beim Scheitern einer Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt die TransitmitarbeiterInnen immer wieder in einen SÖB/GBP zugewiesen werden (AMS Experte 2). Dass es zu mehrfach Zuweisungen in der Praxis auch tatsächlich kommt, wurde vonseiten einer SÖB Expertin als Negativbeispiel beschrieben und auch kritisch gesehen, speziell im Zuge der Beschäftigungsinitiative 50+. Eine SÖB Expertin dazu: *„Wir merken jetzt halt schon, dass wir relativ rasch wieder Personen bekommen, welche schon einmal hier waren“* (NGO Experte 2).

„Arbeit nur zu spielen“, also ohne konkreten Aufträgen und Zielen, gilt auch als Worst-Case, ist aber in Oberösterreich in keinem SÖB der Fall *(AMS Experte 1).* Einen Kundenauftrag nicht in gewünschter Qualität durchführen zu können wird als Negativbeispiel vonseiten einer SÖB Leiterin beschrieben (NGO Experte 2). *„Ja, keine Plätze mehr“* wäre für einen anderen Sozioökonomischen Betrieb das Worst-Case Szenario, welches nicht unbegründet ist. Die SÖB Expertin macht auf die Unsicherheit bezüglich des Fortbestands des Sozialökonomischen Betriebs aufmerksam, denn *„keiner weiß was 2018 ist“*, da die Verträge immer nur kurzfristig abgeschlossen werden (NGO Experte 3).

Der Experte der Sozialplattform nennt Veränderungsresistenz als Worst-Case eines SÖB: *„Worst-Case ist Veränderungsresistenz, weil das AMS braucht halbjährlich Veränderung bei den SÖB im Schnitt – wirklich. Naja, das ist jetzt vielleicht ein bisschen übertrieben. Aber es geht darum, dass in*

den letzten Jahren die Anpassungsfähigkeit der Träger an AMS Bedürfnisse schon wirklich sehr hoch ist." (NGO Experte 4).

2.2.5. Vorschläge zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung

Wie im Zuge der Studie deutlich wurde, stellen sich alle befragten ExpertInnen die Frage nach einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung von Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten. Aus den Interviews geht hervor, dass alle Beteiligten bestrebt sind, eine bestmögliche Zielerreichung der Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte zu gewährleisten. Bereits in den vorigen Kapiteln und Themenbereichen wurden schon verschiedentlich Verbesserungsvorschläge geäußert und angeführt. Wie bereits vorher bei den anderen Themenbereichen werden auch bei den Verbesserungsvorschlägen seitens der Vertreter der WKO und der IV einige Bedenken gegenüber Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten vorgebracht. Dennoch betont der WKO Experte: *„Also ich versuche immer die zwei Instrumente nicht gegeneinander auszuspielen, weil wir beides brauchen"*.

2.2.5.1. Benchmark-System

Beide Vertreter der Arbeitgeberinteressensvertretungsorganisationen sprechen sich für ein klares Benchmark-System mit einer Reihe von Kennzahlen aus, *„beginnend, wie groß der Overhead ist, bis zur Output-Rate, bis zu Kosten pro Arbeitsplatz" (Landesdirektorium Experte 4).* Mittels Best-Practice Modelle sollen sich Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte an erfolgreicheren Projekten orientieren. Wie das Benchmark System genau aussehen sollte bzw. verändert werden soll, geht aus den Interviews nicht deutlich hervor. Der Landesgeschäftsstelle des AMS zufolge existieren nämlich sowohl ein Benchmark-Systeme als auch Best-Practice Modelle schon: *„Wir arbeiten ständig an Verbesserungen bei den Beschäftigungsprojekten, sobald wir irgendwo merken, es läuft nicht rund, dann greifen wir schon ein und ja, machen wir schon fix gemeinsam mit den RGSen, mit den Trägern: Woran liegt es? Damit wir schon alle Probleme, die aufgetreten sind, am Tisch legen und schauen, dass wir die bearbeiten können." (AMS Experte 1).*

Alle befragten ExpertInnen der Trägerorganisationen weisen auf die monatliche Erfolgsmessung hin. Ein NGO Experte dazu: *„Es gibt ein ganzes Zielpaket, das laufend gemessen wird. Die wesentlichsten sind sicher einmal die Eigendeckungsquote, sprich die Kosten pro Platz, die laufende Erfolgsmeldung, die wir ja monatlich reporten sozusagen von der Vermittlungsquote, die Verweildauern müssen beachtet werden, es müssen die Belagszahlen beachtet werden, man muss immer auf eine möglichst 100%ige Auslastung auch achten, es ist der Genderaspekt, Mann/Frau sollen wir beachten, man soll möglichst wenig Ausstiege auch in der Probezeit haben, gleichzeitig aber die 62 Tage nach Möglich-*

keit nicht unterschreiten. Was gibt es sonst noch in dem Zielkatalog? Da kann ich ein Excel-Sheet schicken der passt gar nicht auf 2 Bildschirme" (NGO Experte 5).

Das Institut für Ausbildungs- & Beschäftigungsberatung (IAB) publiziert überdies jährlich eine Erfolgsevaluierung, das sogenannte „Monitoring der TMA-Beschäftigungskarrieren und Analyse der Kosten pro Arbeitsmarkterfolg". Diese sehr detaillierten Berichte geben Auskunft über die Ergebnisse zu den Erwerbskarrieren der TransitmitarbeiterInnen (TMA) und den Kosten pro Arbeitsmarkterfolg in den Oberösterreichischen Beschäftigungsbetrieben (IAB, 2015, 1).

Es kann somit festgehalten werden, dass es Kommunikationsprobleme zwischen den ExpertInnen gibt. Eine Empfehlung wäre daher die Missverständnisse zwischen den Expertinnen und Experten aufzuklären, bzw. aufzuarbeiten, um sich auf gemeinsame Faktoren/Erfolgskriterien in Bezug auf das Benchmark System einigen zu können.

2.2.5.2. Anreizsystem im Spannungsfeld unternehmerischer Freiheit und Kontrolle

Der Experte der Industriellenvereinigung betont sehr oft die Notwendigkeit von Anreizsystemen mit dem Ziel einen hohen Arbeitsmarkterfolg bei möglichst geringen Kosten zu erreichen. *„Was es braucht, um das noch einmal zu betonen, sind Anreizsysteme für die SÖB Träger, sozusagen dem Ziel, dem Vermittlungserfolg zu dienen. Sozusagen auf den Vermittlungserfolg hinzuarbeiten. (…) Die SÖB Leitung sollte einen Anreiz haben unternehmerisch zu agieren. Also sozusagen die Projektleitung sollte unternehmerisch und betriebswirtschaftlich ausgerichtet sein einmal grundsätzlich." (Landesdirektorium Experte 2).* Unklar bleibt dabei, wie das Anreizsystem konkret ausgestaltet sein soll, da der Fokus in der Zielbeschreibung liegt.

Den Aspekt einer stärkeren unternehmerischen und betriebswirtschaftlichen Ausrichtung spricht auch ein Leiter eines Sozialökonomischen Betriebs an. Es gibt den Wunsch nach größerer unternehmerischer Freiheit mit dem konkreten Vorschlag eines flexibleren Budgets. Die Möglichkeit Rücklagen bilden zu dürfen ist zurzeit nicht möglich. Die entsprechende Richtlinie sieht dabei folgendes vor: *„Wird ein (…) Überschuss im Zuge der Endabrechnung festgestellt, verringert dieser den für den laufenden Betrieb gewährten Beihilfenteilbetrag. Der nicht verwendete Beihilfeteilbetrag ist zurückzuerstatten bzw. mit der Beihilfe des Folgejahres gegenzurechnen"* (AMS, Richtlinie SÖB, 22). Ein SÖB Experte meint dazu, dass es aus unternehmerischer Sicht keinen Anreiz darstellt, wenn Überschüsse zurückerstattet werden müssen (NGO Experte 5). Darüber hinaus stellt die Tatsache, dass Förderverträge nur für ein bis zwei Jahre abgeschlossen werden und somit eine nachhaltige finanzielle Absicherung des Betriebes nicht gegeben ist, einem SÖB Experten zufolge keinen unternehmerischen Anreiz dar. Bedingt durch die kurzen Förderzeiträume ist keine langfristige Planung möglich ist. NGO Experte 5: *„Längerfristige Finanzierung wäre sicher sinnvoll. Nicht so von diesen Jahresverträgen zu Jahresver-*

trägen zu hangeln. Auch sozusagen die Mitnahme von erzielten Überschüssen, die Rücklagenbildung, wäre sicher interessanter Ansatzpunkt." Zum starren Budget: *„Wir versuchen da einen Wirtschaftsbetrieb zu führen und diskutieren dann über einzelne Budgetpositionen." (NGO Experte 5)*

Auch eine Kompetenzausweitung für die SÖB bei der TransitmitarbeiterInnenauswahl könnte ein unternehmerischer Anreiz sein. Zurzeit kann sich ein SÖB seine ArbeitnehmerInnen bzw. TransitmitarbeiterInnen nur in einem sehr beschränkten Ausmaß selbst aussuchen, da sie vom AMS zugewiesen werden. Ein SÖB hat sich, dem Vertreter der IV zufolge, *„um jene zu kümmern, die man offenkundig trotz mehrmaliger, vielfacher Versuche am Arbeitsmarkt nicht mehr unterbringt."*

Neben der sozialpädagogischen Betreuung und der Berücksichtigung der multiplen Problemlagen der TransitmitarbeiterInnen muss auch auf die Wirtschaftlichkeit des Betriebes geachtet werden. Und neben der MitarbeiterInnenzufriedenheit muss auch sehr stark auf die Kundenzufriedenheit geachtet werden. Dabei müssen die Produkte/Dienstleistungen zu Marktpreisen angeboten werden. Am Ende der relativ kurzen Transitzeit sollen die Transitmitarbeiter nicht nur Job-ready sein sondern auch einen Arbeitsplatz am ersten Arbeitsmarkt gefunden haben. Speziell im Bereich der Vermittlungsquote ist ein Sozialökonomischer Betrieb aber auch sehr stark von der allgemeinen Arbeitsmarktlage abhängig. Der Vertreter der WKO dazu: *„Sehr ambitioniert, extrem herausfordernd – darum habe ich großen Respekt vor der Arbeit die dort geleistet wird".* Er spricht von einem sehr heterogenen Aufgabenfeld, Entlastungsmöglichkeiten sieht er aber keine.

2.2.5.3. Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

SÖB und GBP müssen Produkte oder Dienstleistungen zu Marktpreisen anbieten (AMS, Bundesrichtlinie SÖB, 7), wie eng SÖB mit kommerziellen Betrieben zusammenarbeiten steht ihnen jedoch frei. Eine engere Zusammenarbeit wünscht sich sowohl der Vertreter der Wirtschaftskammer als auch der Vertreter der Industriellenvereinigung. *„Der Blick in Richtung Wirtschaft, also eine enge Verbundenheit mit der Wirtschaft wo hin vermittelt werden soll – für mich ein echtes Erfolgskriterium".* Wie der Vertreter der WKO als Best-Case Szenario ausgeführt hat, wünscht er sich nicht nur eine enge Verbundenheit der SÖB mit kommerziellen Unternehmen sondern auch eine Zusammenarbeit im Sinne einer Eingliederung in den Produktionsprozess, SÖB als Zulieferer.

Die von uns befragten SÖB/GBP pflegen auch einen guten Kontakt mit kommerziellen Unternehmen. Schwierig ist es aber den Kontakt nach einer nicht erfolgreichen Vermittlung aufrecht zu erhalten, *„es gibt Betriebe, wo man Kontakte aufnehmen kann und in der Regel ist es immer so, wenn etwas erfolgreich funktioniert, ist die Chance, dass es ein zweites Mal funktioniert sehr groß. Wenn wir 2, 3 Mal scheitern ist es schwierig."* (NGO Experte 1). In der Folge führt das dazu, dass in diejenigen Betriebe, mit denen die Sozialökonomischen Betriebe in Kontakt stehen, erst recht wieder nur die „Best-

Qualifizierten“ vermittelt werden. Diese würden aber auch ohne Kontakte Arbeitsplätze finden. Bestätigt wird das durch eine andere SÖB Expertin, welche seit langer Zeit gute Kontakte zu Unternehmen hat. Da die Unternehmen *„jetzt ein anders qualifiziertes Personal [niedriger] bekommen [vom AMS zugewiesen], bricht das gerade ein wenig ein.“ (NGO Experte 2)* Auch die Volkshilfe pflegt Kontakte mit kommerziellen Unternehmen, *„aber es ist nicht so, dass wir sozusagen Personalbereitstellungsfunktion übernehmen könnten, dass sich Firmen auf uns verlassen können im Recruiting, weil einfach die Durchmischung unseres Personals der Zielgruppe viel zu groß ist. Wir wissen nicht, wer als nächstes nachkommt, welche Qualifikationen der hat, ob der dann geeignet ist.“*

Auch im Bereich der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft können Kommunikationsprobleme ausgemacht werden. Sowohl die ExpertInnen der Trägerorganisationen als auch die ArbeitgeberInnenvertretung und ArbeitnehmerInnenvertretung wünscht sich eine stärke Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Alle Beteiligten erwähnen dies als Verbesserungsvorschläge. Zusätzlich plädieren die ArbeitgeberInnenvertreter für einen bessern Kontakt zwischen AMS und der Wirtschaft, um Vermittlungen zu erleichtern.

2.2.5.4. Flexibilisierung der Transitdauer

Speziell im Bereich der Transitdauer wurde vielfach angesprochen, dass sich eine kurze Transitzeit negativ auf die Vermittlungsquote auswirken kann. Aus Sicht der Arbeiterkammer erscheint es als sinnvoll durchaus einmal „*Menschen mit Beeinträchtigung halt dann länger dort einen Arbeitsplatz zu bieten, weil sie eben keinen finden am ersten Arbeitsmarkt“* (Landesdirektorium Experte 1*)*. Aber auch der Vertreter der Wirtschaftskammer würde nicht zu streng messen und einen *„Grundbestand“* an TransitmitarbeiterInnen dulden: *„Und wenn es in jedem SÖB oder in vielen auch Leute gibt, wo ich sage: die gehören wahrscheinlich zum dauernden Bestand vom SÖB, dann muss ich sagen: ist auch recht so. Was ist denn die Alternative? Gerade im psychischen Bereich oder so, da gibt es Situationen, wo ich wirklich sagen muss, also, in absehbarer Zeit geht da gar nichts. Da kann ich alles machen, ich werde es nicht schaffen. Der hat halt dann eine Heimat in dieser Gruppe, das ist doch auch was, oder? Das ist mein Zugang. Umgekehrt, wenn ich sehe: da sitzt einer drinnen der… auf den warten 10 Firmen… und dann sitzt der trotzdem noch 3 Monate drinnen [im SÖB], dann geht es mir gegenteilig. Also ich würde da sehr differenzieren nach den Menschen.“ (Landesdirektorium Experte 4).*

Diese Differenzierung und einen gewissen Grad an individuellen Entscheidungen empfindet auch der Vertreter der Industriellenvereinigung als sinnvoll, prinzipiell ist aber eine möglichst kurze Transitzeit anzustreben. 9 Monate seien ideal und das absolute Maximum liegt bei 12 Monaten, bei einer längeren Dauer ist ein SÖB nicht mehr das richtige Instrument. Ein „arbeitspolitischer Wahnsinn“ ist nach Ansicht des Vertreters der Industriellenvereinigung die Regelung der Verweildauer von Pensionstransitkräften. In dieser Regelung ist festgelegt, dass für ältere Arbeitslose ohne Aussicht auf ein reguläres

Beschäftigungsverhältnis längere Transitzeiten bis zu 3,5 Jahren möglich sind (AMS, Bundesrichtlinie SÖB, 8). Diese „Aufbewahrungsfunktion“ wird kategorisch abgelehnt, mehr noch: *„Also würde ich dem Staat am Tropf hängen in dieser Art und Weise, ich würde mich nicht auf die Straße trauen. Also für mich wäre das entwürdigend.“ (IV)*

Einige Theorien der Management- bzw. Motivationsforschung beschreiben ein stabiles Beschäftigungsverhältnis als motivationsfördernd. Eine sehr bekannte Theorie dafür ist Maslows Bedürfnispyramide (Deci/Ryan, 2006, 14f).

2.2.5.5. Personalfluktuation als Herausforderung

Ein Zielkonflikt entsteht durch die Forderung nach einem hohen Eigenerwirtschaftungsanteil bei gleichzeitig kurzer Verweildauer bis zur Vermittlung der TransitmitarbeiterInnen. Eine kurze Verweildauer ist gleichbedeutend mit einer hohen Personalfluktuation, welche sich in der Regel als sehr kostenintensiv herausstellt. Neben dem Kostenaspekt bringt eine hohe Fluktuation noch weitere negative Folgen mit sich. Es besteht die Gefahr einer negativen Auswirkung auf das Betriebsklima und jeder Einarbeitungsprozess neuer MitarbeiterInnen ist mit einem Aufwand verbunden. Zudem kommt, dass in der Anfangszeit mit geringerer Produktivität zu rechnen ist (Hirschfeld, 2006, 9). Eine Deloitte-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass es bis zu 6 Monate dauert bis MitarbeiterInnen einigermaßen kompetent arbeiten, 18 Monate um sie in die Unternehmenskultur zu integrieren und 24 Monate bis sie die Strategie und das Unternehmen wirklich kennen (Birchfiled, 2001, zit. nach. Hirschfeld, 2006, 9).

So argumentiert auch der Vertreter der WKO den Eigenerwirtschaftungsanteil eines SÖB nicht zu hoch anzusetzen. Das würde dazu führen, dass die Projektträger sagen: *„gerne, aber dann muss ich mir auch Leute ‚behalten‘ die eigentlich schon längst job-ready für den ersten Arbeitsmarkt wären.“ (WKO)*

Für die Leitung der SÖB stellt die hohe Personalfluktuation eine große Herausforderung dar: *„Das heißt, dass das Personal laufend gewechselt wird. Dadurch hat man sehr wenig Zeit, dass Personal einzuschulen und wenn sie dann „fit“ wären, sind sie wieder weg“ (NGO Experte 1)*

2.2.5.6. Freiwilligkeit eines Zugangs zu SÖB und GBP

Auch das Thema TransitmitarbeiterInnenauswahl wird seitens der Projektleiter vermehrt angesprochen. Das widerspiegelt den allgemeinen unternehmerischen Kurs auf Human Resources verstärkt Wert zu legen, da der wirtschaftliche Erfolg sehr stark vom Personal abhängig ist. Im „International Journal of Business and Management“ dazu: „Human resources of a company is saying to be one of the important capital is playing such an important role in the operation of an organisation” (Abdullah,

et. al, 2009, 65). Aber auch für die Einstellung der TransitmitarbeiterInnen gegenüber der Tätigkeit im SÖB ist vor Antritt wichtig. Kieser et al. (1990) dazu: *"Wichtig ist die Art und Weise wie die Entscheidung für eine Stelle zustande kommt (Selbstrechtfertigungsprozesse und kognitive Dissonanz)*

- *Je weniger die Auswahl eines Stellenangebotes auf äußere Zwänge geschoben werden kann, desto eher entwickelt sich Bindung an ein Unternehmen (Freiwilligkeit)*
- *Je unwiderruflicher die Entscheidung für ein Stellenangebot ist, desto eher entwickelt sich Bindung an ein Unternehmen (Unwiderrufbarkeit)*
- *Wenn viele Leute über die Entscheidung für ein Stellenangebot unterrichtet werden, fühlt man sich eher an die Entscheidung gebunden (öffentliche Verpflichtung)".* (Link, 2015, Folie 12)

Die Freiwilligkeit der Arbeitsaufnahme wurde auch in der SÖB Sonderform Chance P immer wieder positiv hervorgehoben. Bei allen anderen Projekten ist die Freiwilligkeit nicht gegeben. Das Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Universität Linz hat im Zuge einer großen Studie zu SÖB auch einige TransitmitarbeiterInnen befragt und auch dabei wurde *„der Verpflichtungscharakter, der mit der Aufnahme einer Transitbeschäftigung einhergeht, sichtbar: So sprechen drei Personen explizit an, dass die Transitbeschäftigung rein zur ‚Aufbesserung der Arbeitslosenstatistiken' angeboten wird. Ebenso zeigt sich in den Gesprächen mit TransitmitarbeiterInnen die Angst vor einer möglichen Bezugssperre als Grund für die Annahme der Transitbeschäftigung" (IBE, 2014, 133f).*

Daraus ergibt sich der Verbesserungsvorschlag eines freiwilligen SÖB Zuganges. Wie die Vertreterin der AK als Worst-Case Beispiel anführt, soll ein SÖB nicht bloß „zur Abklärung der Arbeitswilligkeit" fungieren.

Nicht nur die Auswahl von TransitmitarbeiterInnen sondern die Motivation derselben ist ein wichtiger Punkt. Auch hier kommt es wieder zu Widersprüchen, wenn ein Sozialökonomischer Betrieb mit kommerziellen Betrieben verglichen wird. In zahlreichen Management Studien wird eine Arbeitsplatzsicherheit und soziale Sicherheit als motivationsfördernd beschrieben. Ein sehr bekannter Vertreter davon ist Jeffrey Pfeffer welcher neben „Extensive training, learning and development" und „Reduction of status differentials/harmonisation" auch „Employment security and internal labour markets" als Best-Practice Komponenten für die Personalführung hält. Pfeffer (1998) zufolge ist es unrealistisch, dass ArbeitnehmerInnen ihre Ideen, harte Arbeit und Engagement zeigen ohne Aussicht auf Beschäftigungssicherheit, bzw. Zukunft zu haben (Pfeffer, 1998, zit. nach. Marchington/Wilkinson, 2005, 73).

2.3. Zusammenfassende Darstellung vorliegender Studien zu SÖB

Blickt man auf die aktuellen Arbeitsmarktdaten, so kann zweifelsfrei von einer aktuell sehr schwierigen Lage gesprochen werden, die Anzahl der über 50-jährigen Personen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, steigt derzeit um ca. 25% monatlich (vgl. AMS OÖ, 2015, 13) im Vergleich zum Vorjahr. Schließlich haben auch die Politik diese Zahlen zum Handeln bewegt: eine neue Beschäftigungsoffensive für über 50-Jährige wurde gestartet: So wurde einige Tage vor dem Tag der Arbeitslosen am 30. April 2015 eine Finanzierung über € 250 Millionen (vgl. Presse, 29.04.2015)[8] zugesagt, aufgeteilt auf Arbeitsmarktförderung (AMF) für Sozialökonomische Betriebe (SÖBs) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBPs) und für personenbezogene Förderungen (Eingliederungsbeihilfe[9]). (vgl. Presse, 29.04.2015)

Bereits 1996 beschrieben Gudrun Biffl, Helmut Hofer und Karl Pichelmann die Wirkungen von Sozialökonomischen Beschäftigungsprojekten, damals fielen die SÖBs noch unter innovative Arbeitsmarktpolitik, heute gehören diese in Österreich mehr oder weniger zum Standard. Auswertungen der Förderperiode 1990/91 zeigen, dass damals rund 50% aller TransitmitarbeiterInnen eine Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt erreichen konnten. Die Frage nach dem Nutzen für die TeilnehmerInnen bringt damals wie heute die gleichen Ergebnisse: Erreicht wird während der Mitarbeit im SÖB eine Steigerung der Arbeitsmotivation sowie der Arbeitsdisziplin und eine Förderung der sozialen Integration. (vgl. Biffl, Hofer & Pichelmann, 1996, 7 ff.; vgl. Gerstorfer, 2014, 113 ff.)

Vor dem Hintergrund des Sozialrechtsänderungsgesetzes 2012 (SRÄG 2012) wurde per 1.1.2014 das Recht bei Invalidität (für ArbeiterInnen) und bei Berufsunfähigkeit (für Angestellte) in der gesetzlichen Pensionsversicherung (PV) für die Gruppe derer, die nach dem 1.1.1964 geboren sind, geändert. Dies geschah mit dem Ziel, gesundheitlich beeinträchtigte Menschen verstärkt am Arbeitsmarkt zu integrieren. Als neuer Leitsatz kann „Rehabilitation vor Pension“ betrachtet werden, denn hinkünftig soll ein Pensionsanspruch nur dann bestehen, sofern keine medizinische oder berufliche Rehabilitation möglich ist. Dieser neue Leitsatz wird auch damit verstärkt, dass im Zuge dieser Novelle die befristete Pension für ab 1.1.1964 Geborene abgeschafft und die berufliche Rehabilitation auf eine neue Basis gestellt wurde: als Ersatzleistung für die bisher befristete (Invaliditäts-)Pension wird während einer

[8] Vgl. Sozialministerium: Beschäftigungsinitiative 50+: Ursprünglich standen bis 2016 insgesamt 370 Millionen Euro zusätzlich zur Verfügung, um Menschen über 50 beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Die Mittel dafür werden 2016 um 100 Millionen Euro auf 250 Millionen Euro aufgestockt. 2017 sind dafür nunmehr ebenfalls 250 Millionen Euro veranschlagt. (vgl. Die Presse vom 29.04.2015)

[9] Die Eingliederungsbeihilfe unterstützt Firmen, die neues Personal einstellen, im Individualfall mit einem Zuschuss zu den Lohnkosten, die Höhe der Förderung wird im Einzelfall je nach arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen zwischen AMS und ArbeitgeberIn vereinbart. (vgl. AMS, 29.04.2015)

beruflichen Rehabilitation aus der Arbeitslosenversicherung das Umschulungsgeld gewährt, in der Pensionsversicherung wurden Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation mit einem Rechtsanspruch verankert. (vgl. Arbeiterkammer, 2014, 1 f.)

Auftrag der vorliegenden Studie war es, die bisher durchgeführten bzw. veröffentlichten Studien zum Förderinstrument sozialökonomischer Betriebe in Österreich zu sichten und daraus Hypothesen bzw. weitere Forschungsthemen abzuleiten.

Im nachfolgenden Kapitel werden Sozialökonomische Betriebe (SÖB) näher beschrieben, die Rahmenbedingungen einer Förderung erklärt, sowie die Struktur Sozialökonomischer Betriebe in Österreich und – heruntergebrochen auf Oberösterreich – gezeigt.

2.3.1. Beschreibung der Sozialökonomischen Betriebe

Sozialökonomische Betriebe (SÖB) haben das Ziel, Personen, die am aktuellen Arbeitsmarkt aus unterschiedlichsten Gründen benachteiligt sind, wieder an das Arbeitsleben heranzuführen. Dabei werden marktnahe, aber befristete und sozialpädagogisch begleitete Arbeitsplätze angeboten, im Zuge der sozialpädagogischen Unterstützung sollen Vermittlungshemmnisse beseitigt werden, um so eine nachhaltige Integration von diesem Personenkreis in den Arbeitsmarkt zu fördern. (vgl. AMS, 2013, Bundesrichtlinie zur Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB), 5)

SÖB unterscheiden sich geringfügig von Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBP), nämlich insofern, dass ein Wesensmerkmal eines GBPs ist, dass wesentliche Aufträge aus dem gemeinwirtschaftlichen Bereich bearbeitet werden, und der öffentliche Bereich eine nachgeordnete Rolle spielt. Weiters ist für GBP relevant, wie die Zusammenarbeit mit Gemeinden und anderen Körperschaften in der jeweiligen Region des GBPs gelebt wird, da sich dadurch mögliche Aufträge für das GBP ergeben können, ein Beispiel stellt etwa das Gemeinnützige Beschäftigungsprojekt Reno Top Schärding dar, wo die Grünanlagenpflege für gemeinnützige Wohnungsgesellschaften einen Tätigkeitsbereich bildet. Die Bundesrichtlinie führt Landschaftspflege, Kultur, Soziale Dienste, lokale Entwicklung als typische Tätigkeitsbereiche für GBP an, während SÖB unter Marktbedingungen agieren und ein Mindestmaß von 20% an Eigenerlösen zu erwirtschaften haben. (vgl. AMS, 2013, Bundesrichtlinie Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP), 19f.; vgl. Gerstorfer, 2014, 30 f.; vgl. BMASK, 2013, 50); vgl. AMS, 2013, Bundesrichtlinie zur Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB), 5f.)Die Richtlinie des AMS beschreibt weiters den sozialen Auftrag, vor allem Personen mit eingeschränkter Produktivität bei der Wiedererlangung jener Fähigkeiten zu unterstützen, die Einstiegsvoraussetzungen in den regulären Arbeitsmarkt sind. Die sich daraus ergebenden Aufgaben für SÖB sind:

- die Bereitstellung von befristeten Arbeitsplätzen;
- die Organisation von Betreuungs- und Trainingsmöglichkeiten für am Arbeitsmarkt

- benachteiligte Personen im Rahmen eines Wirtschaftsbetriebes;
- die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen und die Reintegration der befristet Beschäftigten in den regulären Arbeitsmarkt;
- die Verbesserung der Reintegrationschancen der Transitarbeitskräfte durch gezielte
- Qualifizierung“ (AMS, 2013, Bundesrichtlinie zur Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB), 5).

Die Zielgruppe für sozialökonomische Betriebe sind schwer vermittelbare Personen, im Regelfall weisen diese Personen auch eingeschränkte Produktivität auf. Je nach Spezifika der Projekte und nach deren Tätigkeitsbereichen wird die Zielgruppe in der mit dem SÖB-Betreiber geschlossenen Förderungsvereinbarung definiert. Generell lässt sich sagen, dass die Zielgruppe multiple Vermittlungshemmnisse aufweist. (vgl. AMS, 2013, Bundesrichtlinie zur Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB), 7). Die Beschäftigungsdauer bei den SÖB kann bis zu einem Jahr[10] dauern, in OÖ wurde als Ziel definiert, eine 9-monatige Beschäftigung[11] anzubieten, um so in puncto Stabilisierung der Lebensumstände und Beseitigung von Vermittlungshemmnissen die größten Erfolge erzielen zu können. (vgl. AMS, 2013, 5 ff.; vgl. Sozialministerium, 2014, 19f.)

Die SÖB werden durch das AMS (aus dem aktiven Budget), dem Land und fallweise von den Sozialhilfeverbänden oder vom ESF und anderen Trägern finanziert. (vgl. Sozialministerium, 2014, 20 f.) In der Einleitung wurde bereits auf die besondere Problematik, die sich aus der Sozialrechtsnovelle und der schwierigen Situation von über 50-jährigen am Arbeitsmarkt ergibt, verwiesen. Für die Gruppe der über 50-Jährigen wurden im Zuge der Beschäftigungsoffensive 50+ zusätzliche Mittel für Beschäftigungsprojekte freigegeben.

2.3.1.1. Sozialökonomische Betriebe in Österreich

In den letzten Jahren ist die Anzahl an Förderfällen in SÖB stetig gestiegen, 2013 wurden 8.045 Förderfälle[12] gewährt, bei 32.783 Personen lief der Förderfall mind. 1 Tag im Monat der Statistikauswertung. Es ist eine große regionale Differenzierung zu verzeichnen, während Wien ein dichtes Netz an SÖB aufgebaut hat, 75% aller Zugänge betrafen die Bundeshauptstadt, weisen Niederösterreich und

[10] Ausnahmen bestätigen die Regel: in bestimmten Fällen – sofern der Transitcharakter erhalten bleibt – ist eine Verlängerung möglich. Weitere Ausnahmen stellen sogenannte „REHA-SÖB“ dar, die eine gesundheitliche Rehabilitation beinhalten und Personen, die max. 3,5 Jahre vor der Alterspension stehen – dann ist ein Verbleib im SÖB bis zum Pensionsantritt möglich. (vgl. AMS, 2013, 5 ff.; Sozialministerium, 2014, 20).

[11] Diesbezügliche Regelungen werden in den Förderungsvereinbarungen, die mit den Trägern abgeschlossen werden, festgelegt.

[12] Bestand an Förderfällen, die am Statistikstichtag gelaufen sind.

Oberösterreich mit 8 bzw. 6 % deutlich weniger Zugänge auf, in Vorarlberg wurde im Beobachtungszeitraum keine Person in einen SÖB aufgenommen. (vgl. Sozialministerium, 2014, 21 f.)

2.3.1.2. Sozialökonomische Betriebe in Oberösterreich

Die Tätigkeitsbereiche der in Oberösterreich geführten SÖB sind sehr unterschiedlich, sie reichen von dem Führen eines Supermarkts, über das Führen von Kantinen bzw. Gastronomiebetrieben bis hin zu Assembling-Tätigkeiten. Weiters werden eine Näherei, Second-Hand- & Revital-Shops sowie SOMA-Märkte betrieben, Aufträge aus den Bereichen Grünraumpflege, Bau- & Baunebengewerbe sowie Büroarbeiten werden ebenso abgearbeitet. (vgl. FAB, 2015, ; FAB, 2015, ; Smartwork, 2015, .; VFQ, 2015,) Im 1. Quartal 2015 wurden in Oberösterreich 195 Frauen und 224 Männer in einem SÖB gefördert, das stellt gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahr eine Abnahme von 22,4 % dar (vgl. AMS-DWH Abfrage, 2015).

In Anlehnung an eine Auswertung, die für das AMS OÖ erstellt wurde, werden in der nachfolgenden Abbildung alle Sozialökonomischen Betriebe Oberösterreichs des Jahres 2015 in einer Tabelle gelistet und in einem zusammenfassenden Überblick dargestellt. Dabei sind Angaben wie Projektname, Träger(verein) und Bezirk (mit Kfz Kennzeichen) inkludiert, ebenso wie die Anzahl der Vollzeitäquivalente an Arbeitsplätzen die pro Jahr mit TransitmitarbeiterInnen besetzt werden können und wie viele Personenplätze (inklusive Teilzeitbeschäftigungen) in Summe permanent angeboten werden. (vgl. Pesendorfer, 2015,)

Sozialökonomische Betriebe in Oberösterreich				
Projekt SÖB	**Träger**	**Bezirk**	**Vollzeitplätze im Jahr**	**Pers. Plätze im Jahr**
BASAR LI	Basar GesmbH.	L	45	50
BASAR SC	Basar GesmbH.	SD	14	18
BASAR ST	Basar GesmbH.	SR	13	17
BASAR ges.			**72**	**85**
Proba LI (Auslauf bis Mai)	FAB	L	7,8	32
Proba ST	FAB	SR	17	27
Proba VÖ	FAB	VB	36,5	44
Proba ges.			**61,3**	**103**
GSL Offene Kantine	FAB	LL	12,0	15
GSL Laguna	FAB	L	15	18
GastroService LI ges.	**FAB**		**27**	**33**
TechnoTeam WE	FAB	WE	13	14
TechnoTeam GR	FAB	GR	2	2
TechnoTeam ges.	**FAB**		**15**	**16**
Freiwaldwerkstätten	FAB	FR	16	20
Employmentp. (RENO Top LI)	FAB	LL	30	32
ReVital	FAB	LL	7	7
GastroService WE	FAB	WE	20	22
Trödlerladen Wels	GENESIS	WE	11	12
RC Zur Brücke	Brücke	VB	15	21
Contigo	VFQ	LL	17,4	20
Chance P	FAB	versch.	54,1	70
Stützpunkt	SAUM	PE	11,8	15
Spar Caritas	Caritas	WE	15,0	28
Smartwork	Smartwork GmbH	versch.	93,6	115
Triga	FAB	versch.	85,2	121
ProAktiv	itworks	versch.	50,7	55
		Summe	**602,1**	**775**

Abbildung 3: SÖB in Oberösterreich

Quelle: eigene Darstellung

2.3.2. Forschungsdesign

Neben einer Internetrecherche wurden sämtliche verfügbare Datenbanken (bspw. AMS - Forschungsnetzwerk, BMASK-Forschungsdatenbank, JKU-Onlinebibliothek etc.) hinsichtlich relevanter Artikel durchsucht. Die Ergebnisse wurden geclustert und den verschiedenen Kategorien zugeordnet. Ziel aus Sicht des Instituts für Arbeitsforschung und Arbeitspolitik war es, den aktuellen Stand der Forschungsergebnisse zu SÖBs darzulegen und daraus neue Forschungsideen zu gewinnen.

2.3.3. Ergebnisse aus der Inhaltsanalyse

Im Zuge einer Inhaltsanalyse wurden die Studienergebnisse nachfolgenden Kategorien gebildet; die nachfolgend im Detail erläutert werden:

- Nutzen und Zielsetzung von SÖB
- Möglichkeiten der Effizienz-/Effektivitätssteigerung in SÖB
- Fördermitteleinsatz in SÖB

2.3.3.1. Nutzen und Zielsetzung von SÖB

Unter Nutzen und Zielsetzung von SÖB wurden folgende Unterkategorien gebildet:

- Tagesstruktur für die TransitmitarbeiterInnen und
- Wiedererlangung/Steigerung von Selbstwertgefühl

2.3.3.1.1. Tagesstruktur für die TransitmitarbeiterInnen

Gerstorfer (2014, 94; 103 ff.) misst der Wahrnehmung der klaren Tagesstruktur durch die Befragten eine sehr hohe Bedeutung zu. In der von ihr durchgeführten Befragung verdeutlicht sich dieses Bild: 79.9% der Befragten geben an, dass die Tätigkeit im SÖB die klare Struktur des Tages (Tagesrhythmus und Einteilung) sehr hoch oder hoch positiv beeinflusst hat. Im Ranking der von Gerstorfer (2014, 103 ff.) abgefragten Themenfelder liegt die durch den SÖB wieder gewonnene Tagesstruktur deutlich an 1. Stelle.

Auch die vom AMS Oberösterreich in Auftrag gegebene und vom Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Universität Linz (IBE) durchgeführte Studie mit dem Titel „Social Return on Investment (SROI) am Beispiel der BASAR GmbH“ kommt zu ähnlichen Ergebnisse: Hier wurden die wichtigsten nicht-monetären Nutzen von Basar aufgelistet:

Die Stabilisierung der Lebensverhältnisse, also die wiedergewonnene Perspektive auf Zeit (während der Transitbeschäftigung) sowie die Tagesstruktur wird als essentiell und für alle Betroffenen als gewinnbringend erlebt. (vgl. Lankmayr, Niederberger & Rigler, 2015, 23 ff.)

2.3.3.1.2. Wiedererlangung/Steigerung von Selbstwertgefühl

Gerstorfer (2014, 98 ff.) hat weiters hinterfragt, ob die Tätigkeit im SÖB einen Einfluss auf die Befragten persönlich hatte, v.a. wurde auf das Vertrauen in sich selbst Bezug genommen. Von den 250 Personen, die diese Frage beantworteten, bewerten beinahe die Hälfte (49,6 %) die Frage damit, dass die Tätigkeit einen sehr hohen persönlichen Einfluss auf das Selbstbewusstsein hatte, weitere 18,4 % vermerkten einen hohen persönlichen Einfluss. Das ergibt in Summe einen Top-Box-Wert von 68%.

Die Stärkung persönlicher Ressourcen wurde auch bei der von Lankmayr, Niederberger & Rigler (2015, 23 ff.) durchgeführten Studie diskutiert und die Stärkung des Selbstwertgefühls und in weiterer Folge der eigenen (Arbeits-)Motivation als Ergebnis erhalten.

2.3.3.1.3. Weitere Nutzenkategorien

Sowohl Gerstorfer (2014, 94 ff.) als auch Lankmayr, Niederberger & Rigler (2015, 23 ff.) nennen als weitere wichtige nicht-monetäre Nutzen

- die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung,
- die positive Auswirkung auf das soziale Umfeld,
- die Verbesserung des Gesundheitszustandes,
- die Rolle und Bedeutung der Arbeit und
- die gestiegene Gesamtzufriedenheit.

All diese nicht-monetären Nutzen stehen in Wechselwirkung zu einander und in Summe erhöhen sich dadurch die individuellen Arbeitsmarktchancen und Vermittlungshemmnisse können so reduziert werden. (vgl. Lankmayr, Niederberger & Rigler, 2015, 23 ff.)

2.3.3.2. Möglichkeiten der Effizienz-/Effektivitätssteigerung im SÖB

Möglichkeiten zur Effizienz-/Effektivitätssteigerung in SÖB wurden im Zuge der Literaturrecherche im Bereich der Schnittstellenarbeit (SÖB – AMS) und im Bereich der Erfolgsmessung geortet.

2.3.3.2.1. Zusammenarbeit zwischen SÖB und AMS

Eine notwendige Verbesserung der Schnittstelle zwischen sozialökonomischen Betrieben (SÖB) und dem Arbeitsmarktservice (AMS) ortet Slabihoud (2012, 100 ff.), wenn TransitmitarbeiterInnen nach

SÖB-Beschäftigung wieder in die Betreuung der Regionalen Geschäftsstelle (RGS) wechseln. Dabei wird die Frage gestellt, wie der Maßnahmenerfolg, unabhängig von einer Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt und somit im Sinne weicher Wirkungsindikatoren, dargestellt werden kann.

Im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses leitet Slabihoud (2012, 104ff) folgende Empfehlungen ab:

- Zeit für Auseinandersetzung zwischen RGS-BeraterIn und SÖB-MitarbeiterIn, um im Anschluss an das SÖB-Dienstverhältnis weitere, logische und nachhaltige Schritte,
- Klare Informationen und Vorgaben zu den Inhalten der Betreuungsberichte,
- Weitergehende Schnittstellenanalysen, um den Maßnahmenerfolg unabhängig von harten Wirkungsindikatoren sichtbar zu machen und die Wertigkeit der weichen Wirkungsindikatoren sichtbar zu machen,
- Stärkerer Einbezug der PraxispartnerInnen, um eine permanente Rückkoppelung mit und eine Erprobung in der Praxis (work-in-progress) zu erreichen,
- Einführung von guten Betreuungsberichten, Slabihoud (2012, 107) macht dies an folgenden Kriterien fest: Überprüfbarkeit/ Nachvollziehbarkeit; Individualisierung und Aussagekräftigkeit; Entwicklungs- und Leistungsdarstellung; Handlungsanleitungen; Präzise und konkret; (formal) korrekt sowie widerspruchsfrei; realistisch; zeitgerecht verfügbar; BenutzerInnen-/LeserInnenfreundlich; Gewährleistung des Persönlichkeitsschutzes;

2.3.3.2.2. Evaluierung von SÖB

Wojcik (2006, 62 ff.) ortet eine Komplexität aus Wechselbeziehungen zwischen den Ansprüchen der KlientInnen, der ökonomischen KundInnen des SÖB, des oder der Fördergeber (AMS, Land, Stadt, Sozialhilfeverband, ESF) und des SÖBs selbst – diese Anforderungen stehen teilweise völlig im Gegensatz. Wojcik (63 ff.) verdeutlicht weiters, dass dies die Erfolgsmessung verkompliziert und nicht einfach macht, hier ist also die Evaluierung und Erfolgsmessung betreffend Handlungsbedarf geortet worden. Mitnahmeeffekte und nicht vergleichbare Vermittlungsquoten machen die Evaluierung und die Erfolgsmessung schwierig, so hinken dann auch Vergleiche zwischen den Projekten, da etwa die Erreichung einer vordefinierten Vermittlungsquote stark von der Zusammensetzung der Zielgruppe und der aktuellen Arbeitsmarktsituation abhängen.

2.3.3.3. Fördermitteleinsatz in SÖB

Der Fördermitteleinsatz in SÖB durch das AMS ist ein viel diskutiertes Thema, schließlich gibt es im Bereich der Arbeitsmarktförderung viele verschiedene Förderansätze. In den untersuchten Studien finden sich in zwei besonders interessante: eine SROI-Berechnung und die Steigerung der ungeförderten Beschäftigungstage, auf diese beiden Studien wird nun näher eingegangen.

2.3.3.3.1. (Social) Return on Investment (S-ROI) - Berechnungen

Neben einem monetär messbaren Nutzeneffekt (Return on Investment; ROI) wurde dieser auch um nicht-monetär messbare Effekte ergänzt.

Die nicht-monetär messbaren Effekte wurden bereits unter *Punkt 3.2.1 Nutzen und Zielsetzung von SÖB* näher beschrieben, dafür wurden Gruppendiskussionen mit Schlüsselkräften, TransitmitarbeiterInnen und Verantwortlichen des AMS und der Volkshilfe OÖ (Betreiber des untersuchten SÖB) durchgeführt.

Der ROI wurde mittels einer Fiskalanalyse ermittelt, indem die fiskalischen Kosten des SÖB Basar (Fördersumme des AMS und Land OÖ, Opportunitätskosten der Verwaltung etc.) den Rückflüssen (Einsparungen der Transferleistungen, Sozialversicherungsbeiträge, Steuerleistungen) gegenübergestellt wurden. Dabei fanden auch Mitnahme- und Substitutionseffekte sowie eine Effektreduktion Berücksichtigung.

Daraus ergibt sich im realistischen Szenario ein ROI-Wert von 0,97, was bedeutet, dass in einem Betrachtungszeitraum von 10 Jahren bereits nach dem ersten Förderjahr 97% der Investitionen in den SÖB an die öffentlichen Financiers zurückfließen. 86% der Ausgaben für den SÖB fließen bereits durch Eigenerwirtschaftung (44%), Transferleistungsersparnis (42%), SV-Beiträge (16%) und Steuerleistungen (7%) zurück.

Mit dem ROI, der an sich bereits ein erfreuliches Ergebnis zeigt, werden in einem nächsten Schritt die nicht-monetär messbaren Nutzeneffekte und der Unterstützungsbedarf der Zielgruppe kombiniert. Daraus ergibt sich ein SROI zum Förderjahr-Ende von 1,23 (realistisches Szenario), was bedeutet, dass der gesellschaftliche (nicht-monetäre) Nutzen und der monetäre Nutzen (ROI) den der SÖB Basar erzielt, die Investitionen um 23% übersteigt. Somit ergibt sich ein Amortisationszeitpunkt im realistischen Szenario nach 9,8 Monaten[13]. (vgl. Lankmayr, Niederberger & Rigler, 2015, 31 ff.; Lankmayr, Niederberger & Rigler, 2015, 48 ff.)

2.3.3.3.2. Steigerung der ungeförderten Beschäftigungstage

Gerstorfer (2014, 66 ff.) führte eine Gegenüberstellung einer Kosten-Nutzen-Rechnung von Beschäftigungsprojekten durch. Dabei wurden alle anfallenden Kosten der SÖB mit den Einsparungen der Arbeitslosenunterstützung und den Einnahmen aus der Sozialversicherung, die durch die Beschäftigung

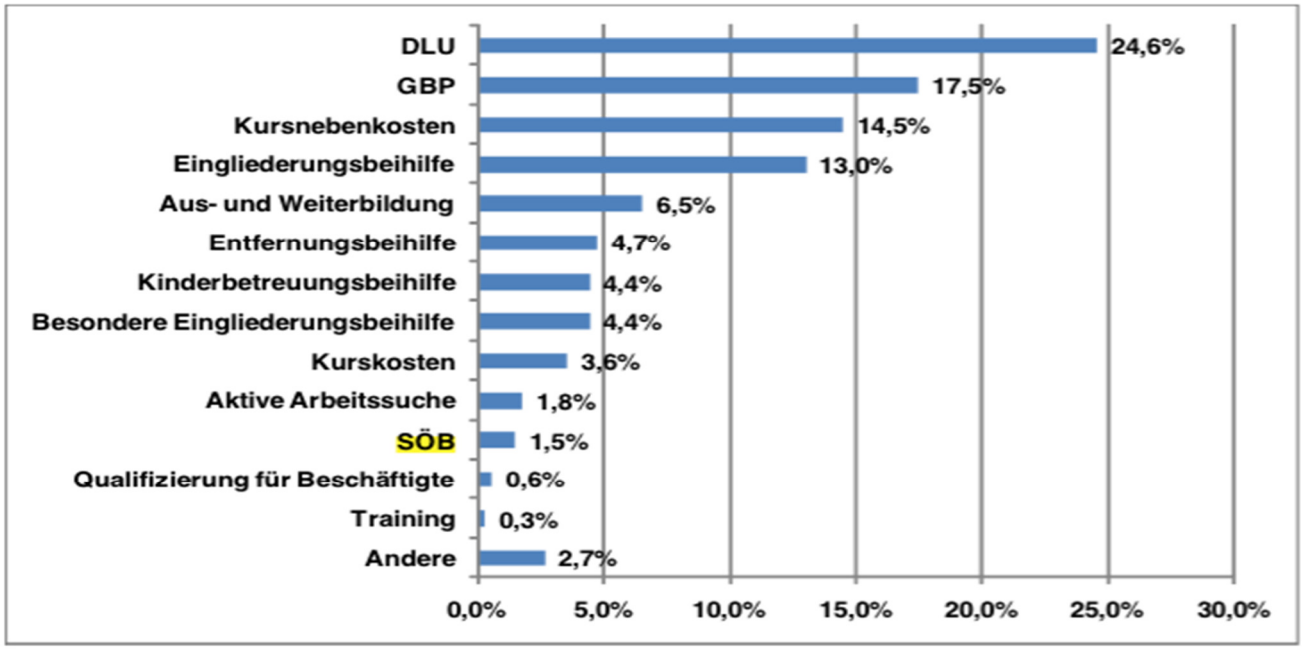
[13] Amortisationszeitpunkt SROI im pessimistischen Szenario: nach 10,9 Monaten, im realistischen Szenario: nach 9,8 Monaten und im optimistischen Szenario nach 8,8 Monaten. Dies kann als wahrlich bemerkenswertes Ergebnis gewertet werden, da somit der Amortisationszeitpunkt jedenfalls innerhalb der Förderperiode (12 Monate) liegt.

der ProjektteilnehmerInnen und Fachkräfte im Beschäftigungsprojekt und auch aufgrund der Folgebeschäftigung erreicht werden, gegenübergestellt. Das Ergebnis dieser Kosten-Nutzen-Rechnung fällt sehr positiv aus und bestätigt, dass sich die eingesetzten Mittel refinanzieren. Das bedeutet, dass pro investiertem Euro 1,23 Euro in die öffentliche Hand zurückfließen.

Nicht nur auf Seiten der Finanzierung durch die öffentliche Hand zeigen sich erfolgreiche Auswertungen, besonders erfreulich gestaltet sich auch die Einkommensveränderung nach Transitbeschäftigung in SÖB/GBP – Gerstorfer (2014, 65 ff.) wertet hier aus, dass sich die Einkommenssituation nach Transitbeschäftigung mit zunehmender Beschäftigungsdauer im SÖB nachhaltig verbessert.

Auch eine vom österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Jahr 2014 durchgeführte Studie beschreibt die positive Wirkung von Sozialökonomischen Betrieben: in den ersten fünf Jahren nach Förderbeginn sind die – ehemaligen – TransitmitarbeiterInnen um 45,2 % Tage mehr unselbstständig beschäftigt und verdienen in diesem Zeitraum um knapp ein Drittel mehr als andere Personen, die in einer vergleichbaren Lage sind. (vgl. Eppel, Horvath et. al., 2014, 44 ff.)

2.3.3.3.3. Kombination mit anderen Förderinstrumenten



Quelle: AMS-Studie, Sonderauswertung Förderabteilung, Stand 24. Juni 2010, eigene Berechnungen. Anteile beziehen sich auf Personen mit parallelen Förderungen.

Abbildung 4: Anteil derjenigen Geförderten die gleichzeitig eine weitere Förderung erhalten

2.3.3.3.4. Ausblick auf laufende Evaluierungen/Studien

Derzeit läuft eine Evaluierung der beiden oberösterreichischen REHA-SÖBs Smartwork und Triga, diese stellen insofern ein Novum dar, als dass eine Transitbeschäftigungsdauer von 2 bzw. 3 Jahren

ermöglicht wird, um die gesundheitlichen Vermittlungshemmnisse besser bearbeiten zu können. Der Endbericht von L&R wird erwartet, Auftraggeber der Studie ist das Arbeitsmarktservice Oberösterreich[14]

2.3.4. Resümee

Lechner et al. (2000, 54) ermitteln für sozialökonomische Betriebe die größte Wirkung auf Personengruppen mit der prekärsten Ausgangssituation, die Studie von Gerstorfer (2014, 80 ff.) zeigt, dass sich SÖB volkswirtschaftlich sehr eindeutig rechnen, für die Ziele und Aufgaben des AMS sind SÖB ein sehr wertvoller, aber im Einzelfall auch kostenintensiver Förderansatz.

Es zeigt sich, dass bei der sozialen und persönlichen Komponente durch ausgezeichnetes Betreuungspersonal in den SÖB (FachanleiterInnen, SozialpädagogInnen) große Erfolge bei den TeilnehmerInnen erzielt werden können. Aufgrund der Tatsache, dass dem AMS in Zukunft nicht mehr finanzielle Mittel zur Arbeitsmarktförderung zur Verfügung stehen werden, wird es immer mehr notwendig, durch Betriebskooperationen, gemeinnützige Arbeitsüberlassungen und lukrative Aufträge günstigere und arbeitsmarktpolitisch erfolgreichere SÖB zu forcieren.

Als weitere Forschungsfragen ergeben sich

- Forschungen zu den Möglichkeiten der besseren Evaluierung von SÖB
- Möglichkeiten zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung in SÖB – Abklärung möglicher und sinnvoller Tätigkeitsbereiche, Weiterbildung der Schlüsselkräfte etc.
- Förderansatz SÖB in Zusammenspiel mit personenbezogenen Beihilfen (Kombilohnbeihilfe oder Eingliederungsbeihilfe im Anschluss an das SÖB-DV).

Letztendlich muss allen Anspruchsgruppen bewusst sein, dass sozialökonomische Betriebe eine große Verantwortung tragen und für die TransitmitarbeiterInnen, die sich in diesen Betrieben wieder stabilisieren, den Tagesablauf wieder erlernen und durch die Beschäftigung auch wieder an der gesellschaftlichen Arbeit teilhaben können, eine große Bedeutung und einen großen Nutzen haben.

[14] Kontakt: Mag.ª Eva Fischlmayr oder Mag.ª Margarte Mitterhumer, AMS Oberösterreich;

3. Teil: Eingliederungsbeihilfe

3.1. Entstehungsgeschichte und gesetzliche Grundlage

Die Eingliederungsbeihilfe wurde erstmals 1993 in Wien, unter dem Namen ‚Einstellungsförderung', und Niederösterreich, unter dem Namen ‚Betriebliche Eingliederungsbeihilfe' als „*das zentrale arbeitsmarktpolitische Programm, das sich an Betriebe richtet und auf die Schaffung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose, Ältere und von der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt bedrohte Personen abzielt*" (L&R Sozialforschung, 1998, 6)angeboten. Bis 1996 wurde „*das Zielgruppenspektrum (…) um jene Personen erweitert, die aufgrund physischer, psychischer und geistiger Behinderung, sozialer Fehlanpassung und Geschlecht erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben*." (L&R, 1998, 6-7)

In den Jahren 1993 – 1995 wurden in Wien und Niederösterreich insgesamt 4718 Personen mit einer Eingliederungsbeihilfe auf einen Arbeitsplatz vermittelt, bzw. pro Jahr durchschnittlich 1573 mal pro Jahr ein Lohnkostenzuschuss an einen Betrieb zur Einstellung einer Zielgruppenperson gezahlt. Diese Zuschüsse betrugen 1993 bei 1605 Förderfällen in beiden Bundesländern in Summe ATS 60.926.414 (= ca. € 4.427.695). Gefördert wurden damit in Wien 1993-1995 Lohnkostenzuschüsse im Ausmaß von 100 % der Lohn- und Lohnnebenkosten für höchstens 3 Monate und bis zu einer maximalen Obergrenze von ATS 100.000,- (= € 7.267,28). 1996 wurde die Förderdauer in Wien auf 12 Monate ausgedehnt, der Lohnkostenzuschuss auf 50 % gesenkt und die Obergrenze von ATS 100.000,- beibehalten.

In Niederösterreich gab es bereits ab 1993 beide Ansätze:

- bis 3 Monate 100 % der Lohn- und Lohnnebenkosten bis max. ATS 100.000,-
- oder bis 12 Monate 50 % der Lohn- und Lohnnebenkosten bis max. ATS 100.000,-
- ab 1996 bis 24 Monate 50 % bis max. ATS 100.000,-

Wie positiv sich dieses Förderinstrument entwickelt hat zeigt sich daran, dass im Jahr 2014 bundesweit für 39.032 Personen eine Einstellungsbeihilfe in Höhe von insgesamt € 123 Mio. vergeben wurde (AMS Österreich, Geschäftsbericht, 2015, 42). Damit hat sich der Personenkreis um mehr als das 24 Fache erhöht und die aufgewendeten Mittel um das knapp 28 Fache. Dabei ist die Fördersumme pro Person von durchschnittlich € 2.759 im Jahr 1993 auf durchschnittlich € 3.152 (= 14 %) im Jahr 2014 gestiegen. Unter Berücksichtigung der Lohnerhöhungen in diesem Zeitraum, ist damit von einem, wenn auch geringfügigen, realen Rückgang der Förderhöhe pro Person auszugehen, was bedeutet, dass mit den gleichen Mitteln mehr Menschen geholfen werden konnte, bzw. kann.

Die Eingliederungsbeihilfe, die bis 1996 auf alle Bundesländer ausgeweitet wurde, war von Beginn an ein finanzielles Anreizsystem um Betriebe zu gewinnen Menschen mit besonderen Problemlagen und

Langzeitarbeitslosen eine Beschäftigungschance zu geben, bzw. zusätzliche Arbeitsplätze für diesen Personenkreis zu schaffen. In den vorliegenden 4 Evaluierungsstudien aus verschiedenen Perioden wurde daher auch immer ein besonderes Augenmerk auf die Beschäftigungsdauer des geförderten Personenkreises und die Nachhaltigkeit der Beschäftigung gerichtet.

Zunächst kam es in den einzelnen Bundesländern zu einer Vielzahl eigener Durchführungsbestimmungen mit unterschiedlichen Förderkonditionen (L&R, 1998, 6) und Richtlinien zur Eingliederungsbeihilfe und Besonderen Eingliederungsbeihilfe (Lohnkostenzuschüsse für NotstandshilfebezieherInnen) (L&R, 1999, 4), die schließlich 2000 in eine am 5.7.2000 vom Verwaltungsrat des AMS beschlossenen, bundeseinheitlichen „Richtlinie Eingliederungsbeihilfe (EB) – Aktion „COME BACK““ mündeten (AMS Ö, Verwaltungsrat, 2000, 2) die mit 1. Oktober 2000 in Kraft trat. In dieser Richtlinie werden u.a. die Ziele und der förderbare Personenkreis definiert und festgelegt, ebenso wie die Betriebe die diesen Lohnkostenzuschuss in Anspruch nehmen können, sowie dessen Höhe und Dauer.

Wurde 2000 zunächst nur die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung im Sinne des § 34 Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) festgeschrieben, so wurde später das Gleichstellungsziel explizit in die Richtlinie aufgenommen, sowie „Die Festlegung einer einheitlichen und verbindlichen Vorgangsweise für die Gewährung der Eingliederungsbeihilfe“ (AMS Ö, Bundesrichtlinie Eingliederungsbeihilfe (Rili), 2014, 4), als Regelungsziel aufgenommen. Zugleich muss jedoch festgehalten werden, dass es den Landesorganisationen des AMS weiterhin gestattet war und bis heute ist, innerhalb des Rahmens der Bundesrichtlinie eigene Prioritäten zum förderbaren Personenkreis, der Dauer der Förderung und der Höhe der Fördersumme vorzunehmen.[15]

3.1.1. Wer kann Eingliederungsbeihilfe erhalten?

Grundsätzlich können alle Arbeitgeber, unabhängig von Betriebsgröße und Rechtsform, eine solche Förderung beantragen und erhalten, von Einzelunternehmern bis hin zu Weltkonzernen oder Vereinen. Ausgenommen sind lediglich reine Bundesdienststellen, das Arbeitsmarktservice, politische Parteien und die Clubs politischer Parteien, sowie radikale Vereine (AMS Ö, Rili, 2014, 7).

3.1.2. Für wen kann der Lohnkostenzuschuss gewährt werden?

Im Unterschied zu den Vorläufermodellen wurde mit Beschluss der „Richtlinie Eingliederungsbeihilfe“ die Zielgruppe, das ist jene Personengruppe für die der Lohnkostenzuschuss beantragt und bewilligt werden kann, allgemeiner und dadurch umfassender gefasst. Die zuvor stark auf Menschen mit be-

[15] Siehe Punkt 6.4. Richtlinie 2000, S.8 und Punkt 6.3.3. Richtlinie 2014, S.6

sonderen Problemlagen ausgerichtete Förderung (siehe oben) wurde nunmehr für im Wesentlichen zwei Personengruppen definiert:

- Langzeitarbeitslose und
- von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte (bis 2013 waren „Ältere" als eigene Zielgruppe definiert, sind aber seit der Richtlinie vom 25. Nov. 2013 der Rubrik der „von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten" zugeordnet)[16].

3.1.2.1. Langzeitarbeitslosigkeit

Die AMS Definition von Langzeitarbeitslosigkeit bedeutet, dass Personen unter 25 Jahren, die länger als 6 Monate beim AMS als arbeitslos vorgemerkt sind und Personen über 25 Jahren, die länger als 12 Monate vorgemerkt sind, als langzeitarbeitslos gelten. Dabei ist es wichtig, dass „die Dauer der Arbeitslosigkeit (…) durch Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung (vom AMS finanzierte Ausbildungen – Anm. d. Verf.) oder durch Zeiten der Gewährung eines Pensionsvorschusses nicht unterbrochen" (AMS Ö, Rili, 2014, 6) wird. Dadurch ist es möglich, dass eine langzeitarbeitslose Person auch direkt nach einer AMS Qualifizierungsmaßnahme mit Hilfe eines Lohnkostenzuschusses auf einen Arbeitsplatz vermittelt werden kann.

Für Sozialökonomische Betriebe (SÖB) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP), zwei arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die ebenfalls Teil der Betrachtungen dieses Studie sind, wird explizit festgehalten:

„*Eine Eingliederungsbeihilfe kann für SÖB- oder GBP- Transitarbeitskräfte auch im Anschluss an dieses Arbeitsverhältnis gewährt werden.*" (AMS Ö, Rili, 2014, 6), eine Regelung die seit der ersten Richtlinie aus dem Jahr 2000 bis heute gilt und lediglich beim aktuellen Sonderprogramm der Bundesregierung zur Beschäftigung Älterer „"50 Plus" & „55 Plus" Eingliederungsbeihilfe" (AMS OÖ, Infoblatt Förderungen, 2015) weggefallen ist.

3.1.2.2. Von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte

Als von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte galten im Jahr 2000 jene vorgemerkten Arbeitslosen (AMS Ö, Verwaltungsrat, 2000, 8), die mit Betreuungspflichten oder nach Betreuungszeiten in das Erwerbsleben einsteigen wollten, jene mit physischen, psychischen und geistigen Beeinträchtigungen, mit sozialen Fehlanpassungen (Alkohol, Drogen, Haft, Maßnahmen der Jugendwohlfahrt, etc.) und all jene bei denen nach menschlichem Ermessen mit einem Übertritt in die Langzeitarbeitslosigkeit gerechnet werden musste.

---

vgl. AMS Bundesrichtlinien Eingliederungsbeihilfe bis einschließlich Fassung vom 1. Jänner 2012 mit den Fassungen ab dem 25. Nov. 2013, jeweils S.6

Angesichts steigender Akademikerarbeitslosigkeit wurde 2010 der Personenkreis der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten um die Absolventen und Absolventinnen schulgesetzlich oder hochschulgesetzlich geregelter Ausbildungen erweitert, wenn diese aufgrund mangelnder betrieblicher Praxis für längere Zeit keinen Job fanden. (AMS Ö, Rili, 2010, 6)

Ab 2012 fand der sogenannte ‚arbeitsmarktferne Personenkreis' (AMS Ö, Rili, 2010, 6)Aufnahme, also jene mitversicherten Familienmitglieder (Kinder, Ehepartner), die beschäftigungslos sind und keine Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz beziehen und sich nach Zeiten einer Abstinenz vom Arbeitsmarkt als arbeitssuchend vormerken lassen. Damit wurde die Logik der Ableitung einer Förderberechtigung aus den Anspruchsvoraussetzungen auf Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz durchbrochen. Dies ist als wichtiger sozialpolitischer Schritt zur Integration erwerbsferner Personen in den Arbeitsmarkt zu sehen (z.B. Frauen/Männer nach Jahren der Familienarbeit und über die Bezugszeiten des Erziehungsgeldes hinausgehende Kinderbetreuung oder Frauen/Männer die bei lang anhaltender Arbeitslosigkeit den Anspruch auf Arbeitslosengeld und Notstandshilfe verloren haben, etc.).

Gelegentlich wird bei der Definition der von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten auch der Begriff „langzeitbeschäftigungslos" angeführt, der gemäß der im e-Glossar des AMS Intranet zu findenden Definition sich dadurch vom Begriff der Langzeitarbeitslosigkeit unterscheidet, dass in einem Zeitraum von mehr als einem Jahr auch Beschäftigungszeiten von bis zu 62 Tagen, Schulungszeiten und Zeiten der Lehrstellensuche aufscheinen können (Begriffsdefinition nach AMS internem e-Glossar, 2015).

Über diese Zielgruppendefinition hinaus werden die Landesgeschäftsführer des AMS in der Richtlinie explizit ermächtigt „eine Prioritätenreihung bezüglich des förderbaren Personenkreises im Einklang mit den jeweils geltenden Zielvorgaben der Bundesorganisation festzulegen" (AMS Ö, Rili, 2014, 6). Damit können die Landesgeschäftsführer des AMS den Besonderheiten der regionalen Wirtschaftsstruktur und Arbeitsmarktlage Rechnung tragen und die für den Lohnkostenzuschuss zugeteilten Gelder regional und/oder auf bestimmte Problemgruppen fokussieren und konzentrieren.

3.1.3. Arbeitsmarktpolitische Zielsetzung

Die arbeitsmarktpolitischen Ziele wurden seit 2000 bis heute unverändert fortgeschrieben und sind:

- Vermittlungsunterstützung und Arbeitsbeschaffung.

Unter Vermittlungsunterstützung wird dabei die Integration von Langzeitarbeitslosen und von von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten durch Förderung der Beschäftigung mittels Gewährung von Lohnkostenzuschüssen verstanden. Die Förderung der Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeits-

markt wird dabei 2000 unter diesem Punkt mittels Fußnotenverweis in den Erläuterungen zur Richtlinie angesprochen und spätestens mit der Novelle 2006 als eigene Zielkategorie geführt.

Unter Arbeitsbeschaffung wird die Verringerung des Arbeitsplatzdefizits durch die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze verstanden (AMS Ö, Verwaltungsrat, 2000, 6).

3.1.3.1. Gleichstellungsziel

Das Gleichstellungsziel ist in den vorliegenden Richtlinien ab 2006 ebenfalls gleich geblieben:

- Durch den Einsatz der Eingliederungsbeihilfe soll zur Erhöhung der Frauenbeschäftigung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beigetragen werden.
- Durch den gezielten Einsatz der Eingliederungsbeihilfe soll der Zugang von Frauen zu allen Berufen und Positionen erhöht werden (AMS Ö, Rili, 2014, 4).

In den Erläuterungen zu den Gleichstellungszielen wird in allen vorliegenden Fassungen als gleichlautende Begründung hierzu angeführt:

„*Frauen tragen aufgrund einseitiger (Berufs-) Ausbildung, auf dem Arbeitsmarkt oft nicht mehr verwertbarer Qualifikation oder längerer Abwesenheit aus dem Berufsleben wegen Kinderbetreuungspflichten ein erhöhtes Risiko, langzeitarbeitslos zu werden bzw. von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht zu sein. Die Eingliederungsbeihilfe soll daher gezielt zur Förderung von Frauen und Wiedereinsteigerinnen angewendet werden, um ihnen die gleichen Beschäftigungschancen und Teilhabe am Erwerbsleben zu ermöglichen.*“ (AMS Ö, Rili, 2014, 17)
Und: „*Die Erwerbssituation von Frauen ist von einer anhaltenden Segmentierung des Arbeitsmarktes geprägt. Die Festlegung auf eine einseitige (Berufs-) Ausbildung, die Konzentration der Beschäftigung auf wenige Branchen und Berufe, geringere Aufstiegschancen und oftmals Einsatz unter dem beruflichen Ausbildungsniveau wie auch Vorurteile seitens der Betriebe gegenüber der Einstellung von Frauen oder die Schaffung „typisch weiblicher bzw. männlicher Arbeitsplätze“ verschlechtern die Arbeitsmarktchancen von Frauen. Die Eingliederungsbeihilfe soll daher gezielt zur Förderung des Zugangs von Frauen zu allen Berufsbereichen und Positionen eingesetzt werden, um ihnen die gleiche Teilhabe am Erwerbsleben zu ermöglichen (Abbau des geschlechtsspezifisch geteilten Arbeitsmarktes – horizontale Segregation).*“ (AMS Ö, Rili, 2014, 18)

Wobei hier „WiedereinsteigerInnen“ entsprechend den gesetzlichen Änderungen, z.B. beim Karenzurlaubsgesetz, gelegentlich angepasst wird, ohne dass dies im Rahmen dieser Studie eigens thematisiert werden soll.

3.1.3.2. Einzelfallentscheidung

Entscheidend bei der Gewährung des Lohnkostenzuschusses ist, dass es weder einen Anspruch auf Gewährung der Förderung gibt, noch einen Automatismus, dass für jede Person, die die Zielgruppenkriterien erfüllt, ein Zuschuss gewährt wird. Vielmehr ist in jedem Einzelfall die arbeitsmarktpolitische Sinnhaftigkeit der Förderung zu prüfen, d.h. eine Prognose zu erstellen, inwieweit sich dadurch die Chancen der geförderten Person auf eine dauerhafte Beschäftigung verbessern. Ferner ist geregelt, dass vor Beginn der Beschäftigung einer zu fördernden Person eine Vereinbarung zwischen dem aufnehmenden Betrieb und dem AMS über Höhe und Dauer der Beihilfe zu treffen ist. Die Förderung für eine bestimmte Person kann bereits vor Einstellung der Person beantragt werden, oder innerhalb von 21 Tagen nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses. Wobei auch bei Beantragung nach Beschäftigungsaufnahme die Einzelfallprüfung erfolgt und es trotz einer generellen, im Vorfeld der Einstellung zustande gekommenen, Vereinbarung zwischen Betrieb und AMS zu einer Ablehnung der Förderung kommen kann.

3.1.3.3. Dauer und Höhe der Förderung

„*Die Beihilfe kann für die Dauer des Arbeitsverhältnisses, maximal für die Dauer von drei Jahren gewährt werden.*“(AMS Ö, Rili, 2014, 9) Die Höhe der Förderung richtet sich nach dem monatlichen Bruttoentgelt, das auf Basis einer Vollzeitbeschäftigung die jeweils gültige ASVG-Höchstbeitragsgrundlage nicht überschreiten darf. Für 2015 sind das € 4.860,- monatlich. Zu diesem Bruttoentgelt (ohne Sonderzahlungen und Dienstgeberbeiträgen) wird eine Nebenkostenpauschale von 50 % hinzugerechnet. Der dadurch ermittelte Betrag ist die Bemessungsgrundlage für den Lohnkostenzuschuss. Die maximale Höhe der Förderung beträgt 66,7 % dieser Bemessungsgrundlage (AMS Ö, Rili, 2014, 8).

Darüber hinaus kann für eine maximal 3-monatige Probephase die Beihilfe bis zu 100% der Bemessungsgrundlage betragen, vorausgesetzt der Arbeitgeber setzt das Arbeitsverhältnis über die Probezeit hinaus fort. Für Arbeitnehmer mit physischen, psychischen und geistigen Beeinträchtigungen kann die Probezeit im Falle einer Abklärung der Anerkennung nach dem Behinderteneinstellgesetz oder der einzelnen Landesbehindertengesetze bis zu 6 Monate bewilligt werden.

3.1.4. Aktuelle Daten zur Eingliederungsbeihilfe in Oberösterreich und Österreich

In Oberösterreich wurden im ersten Halbjahr 2015 1.239 Betriebe für 2.001 neu begründete Dienstverhältnisse mit einer Eingliederungsbeihilfe gefördert. 1815 Einstellungen und € 5.680.950 an Fördermitteln (= € 3.130 pro Förderfall) entfielen dabei auf kommerzielle Betriebe und „Ein Personen Unternehmen“(EPU), 186 Personen wurden bei gemeinnützigen Vereinen und öffentlichen Dienstgebern (z.B. Gemeinden) mit einer Gesamtförderung von € 697.314 (=€ 3.749,- Pro Förderfall) einge-

stellt. Die Durchschnittliche Förderdauer bei Betrieben und EPU betrug dabei 94 Tage, bei Vereinen und öffentlichen Dienstgebern 96 Tage. (AMS OÖ, Sonderauswertung EB vom 16.10.2015)

Für die Wirkung der Beihilfe wird die Nachhaltigkeit der Beschäftigung herangezogen. Da diese für den 2015 geförderten Personenkreis noch nicht gemessen werden kann, werden die 2014 geförderten Personen herangezogen. (AMS OÖ, Sonderauswertung EB vom 16.10.2015)

Tabelle Beschäftigungswirkung der EB Geförderten in OÖ 2014				
Verbleib der Geförderten	Beschäftigung	Arbeitslos/ Qualifizierung	OLF[1], inkl. GB	Gesamt
1 Monat nach Förderende	2.271 = 63,77 %	1.121 = 31,48 %	169 = 4,75 %	3.561 = 100 %
6 Monate nach Förderende	2.147 = 60,93 %	1.095 = 31,07 %	282 = 8,00 %	3.524 = 100 %

[1] Out of labour force, nicht mehr beim AMS vorgemerkt und nicht mehr in Beschäftigung, inkl. geringfügig Beschäftigte

Abbildung 5: Beschäftigungswirkung EB

Quelle: AMS Oberösterreich, eigene Darstellung

Für andere Bundesländer liegen für 2015 noch keine Daten vor. Aus den Halbjahresdaten des AMS lässt sich jedoch ablesen, dass die Fördersumme für Beschäftigungsmaßnahmen, und damit auch die EB, in Österreich, rückläufig ist. Im AMS internen Halbjahresbericht der Vorstandsabteilung des AMS Ö wird von einem Rückgang von 8.621 geförderten Personen gesprochen, von denen etwa 4.000 auf die EB entfallen dürften. Ob diese durch das 2014 gestartete und bis 2017 laufende Zusatzprogramm der EB für Ältere Beschäftigungslose ab 50 bei Männern und 45 bei Frauen kompensiert werden, kann allerdings erst nach Vorliegen der 2015er Daten festgestellt werden.

Nach den für 2014 vorliegenden Zahlen des AMS Geschäftsberichts wurden 2014 Beschäftigungsverhältnisse von 39.042 Personen (Neuzugänge) mit insgesamt € 123 Mio. mittels Eingliederungsbeihilfe gefördert (AMS Ö, Geschäftsbericht, 2015, 42-43). 2013 wurden für 37.761 Personen € 93 Mio. aufgewendet. Somit wurden 2014 um 3,4 % mehr Personen gefördert, bei einer Ausweitung der Fördermittel um 33,7 %.

Eine Auswertung der Beschäftigungswirkung für diese Dienstverhältnisse oder eine Verteilung der Fördermittel auf kommerzielle Betriebe liegt für 2014 nicht vor.

3.2. Zusammenfassende Darstellung vorliegender Studien zur Eingliederungsbeihilfe

Die vorliegenden Studien befassen sich im Wesentlichen mit folgenden Fragestellungen:

- Strukturanalyse des geförderten Personenkreises
- Strukturanalyse der geförderten Betriebe
- Wirkungsanalyse anhand der Erwerbskarrieren vor und nach der Förderung, sowie mikro- und makroökonomische Effekte der Förderung
- Definition von Kontrollgruppen zur Bewertung der personenunabhängigen Wirkungen und Effekte
- Definition und Berechnung von Mitnahmeeffekten

Eine Auflistung und Kurzdarstellung der gesichteten Studien und Dokumentationen ist der Studie als Anhang beigefügt.

3.2.1. Strukturanalyse des geförderten Personenkreises

In den einzelnen Studien werden unterschiedliche Aussagen zum geförderten Personenkreis gemacht, so dass eine vergleichende oder zusammenführende Auswertung kaum möglich ist. Im Folgenden werden daher die Zielgruppenmerkmale der verschiedenen Studien in ihrer Unterschiedlichkeit dargestellt und soweit als möglich in gemeinsamen Merkmalen zusammengefasst.

Bei Einführung der Eingliederungsbeihilfe in den Jahren 1993-1995 in Wien und NÖ lag der Anteil der Männer an den Geförderten bei ca. 60 %. In Wien lag das durchschnittliche Alter bei 47,7 Jahren (78 % waren 45 Jahre und älter), in NÖ mit 34,3 Jahren deutlich niedriger (26 % <25). 69 % hatten keine Schwervermittelbarkeitsattribute (81 % in Wien, 60 % in NÖ) (L&R, 1998, 19-22). Unter Schwervermittelbarkeitsattributen werden Blindheit, Präsenz-/Zivildienst, psychische, geistige und körperliche Behinderung, längere Abwesenheit vom Erwerbsleben, Mobilitätseinschränkungen, Schwangerschaft und Taubheit verstanden.

Bei einer Evaluation der 1997er Daten lag für ganz Österreich der Anteil der Männer bei 52,1 % (bei einem Anteil an den vorgemerkten Arbeitslosen von 55,1 %) mit einem Anteil von 11,7 % der über 50 Jährigen. Unter den Geförderten waren überdurchschnittliche viele mit Lehrabschluss (52 % gegenüber 49 % bei den Vorgemerkten) und höherer oder akademischer Ausbildung (13 % gegenüber 7 %). Der Anteil der Geförderten ohne Schwervermittelbarkeitsattribut lag bei den Männern bei 67,6 % und bei den Frauen bei 43,7 %. Die durchschnittliche Vormerkdauer als arbeitssuchend beim AMS lag bei

566 Tagen (m = 529, w = 606), gegenüber 122 Tagen aller Vorgemerkten (L&R, 1999, 8ff). Mit rund 55 % lag der Schwerpunkt der Geförderten eindeutig bei den Langzeitarbeitslosen mit über einem Jahr Vormerkdauer.

In der 2011 vom WIFO publizierten Auswertung aller Förderepisoden von 1999 – 2008 (154.580 Förderungen EB) kommt es zu folgenden Feststellungen: „*Wird die Altersstruktur der Förderepisoden nicht im Gesamtzeitraum 1999-2008, sondern nach einzelnen Jahren betrachtet, so lassen sich bei beiden Geschlechtern nennenswerte Veränderungen im zeitlichen Verlauf erkennen*." (WIFO, 2011, 34) Allerdings ergibt sich bei den Männern über alle Jahre ein deutlicher Schwerpunkt der Altersgruppe 45 + und bei den Frauen für die 25-44 Jährigen. Betrachtet man den Kreis der geförderten Personen nach der höchsten abgeschlossenen Ausbildung, so ist besonders auffallend, dass in diesem Zeitraum der Anteil der Geförderten mit Lehrabschluss von 42,6 % im Jahr 1999 auf 28,7 % im Jahr 2008 deutlich fällt, während der Anteil der Geförderten mit Pflichtschulabschluss im nahezu gleichen Ausmaß von 34,5 % auf 48,3 % steigt. Und das BMASK stellt in seiner Dokumentation zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich für die Jahre 2012 und 2013 fest, dass 57,5 (bzw. 57) % der Geförderten nur eine Pflichtschulausbildung hatten (BMASK, 2013, 20 u. 2015, 9).

Der Schwervermittelbarkeitsindex ist in der WIFO Studie auf den Behindertenstatus reduziert, wobei zwischen AMS Definition und gesetzlichem Status[1] unterschieden wird. Der gesetzliche Status bedingt einen Prozentsatz von 50 % oder mehr, der anhand körperlicher und geistiger Beeinträchtigungen errechnet und per Bescheid des BMASK formal festgestellt wird. Der AMS Status geht von einer 30 % igen Einschränkung aus und wurde ergänzend zum gesetzlichen Status eingeführt, was zu einer wesentlich größeren Gruppe von Betroffenen führt. Die so ermittelten Zahlen sind daher mit den Vorstudien nur bedingt vergleichbar. Die WIFO Studie kommt so zwischen 1999 und 2008 zu durchschnittlich um die 80 % Geförderten ohne jede Beeinträchtigung.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Förderung wird in der Studie lediglich als Vielfaches zum Anteil an den arbeitslos Vorgemerkten ausgewiesen und schwankt über die Jahre zwischen dem doppelten Anteil an den Geförderten im Jahr 2001 und dem 3,7 fachen im Jahr 2006. „*Wie die Orientierung an älteren Personen, WiedereinsteigerInnen und Personen mit Behinderung, ist auch die besondere Ausrichtung auf Langzeitarbeitslose an den Förderzugangsquoten ablesbar*." (WIFO, 2011, 72) Wieviel Prozent der Förderfälle auf Langzeitarbeitslose entfallen ist hingegen nicht angeführt.

Die auf Kärnten beschränkte Evaluierung der Beschäftigungsmaßnahmen des AMS Kärnten der Jahre 2007-2011 von L&R Sozialforschung zeichnet ein vergleichendes Bild der Zielgruppen der einzelnen Maßnahmentypen der Beschäftigungsförderung. Diese sind die Eingliederungsbeihilfe, wobei hier nach Arbeitgebertyp zwischen Betrieben, öffentlichem Sektor und gemeinnützigen Vereinen unterschieden wird, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, Sozialökonomische Betriebe, Kombilohn und

Förderung von „Ein Personen Unternehmen“. (L&R, 2014, 8) An Indikatoren der Strukturanalyse des geförderten Personenkreises werden Geschlecht, Alter, Ausbildungsstufe, Migrationshintergrund und die Stati Langzeitbeschäftigungslosigkeit, WiedereinsteigerIn und arbeitsmarktferne Lage herangezogen. Bei der Geschlechterverteilung zeigt sich bei den Betrieben über die 4 untersuchten Jahre 2011 ein ausgewogenes Verhältnis, während 2007 noch deutlich mehr Frauen gefördert wurden (58 %, hoher Anteil Handel und Gastronomiebetriebe), bei den öffentlichen Arbeitgebern 2011 mit 57 % ein deutliches Plus für Männer und mit 16 % Anteil Geförderte mit höherer Ausbildung (AHS,BHS, Uni) und bei den Vereinen ging der Frauenanteil von 2007 mit 64 % auf 54 % im Jahr 2011 zurück. Der Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen lag 2011 bei den Betrieben bei 32,4 %, im öffentlichen Dienst bei 44,8 % und bei den Vereinen bei 51,7 % (L&R, 2014, 65).

Interessant an dieser Studie ist die Definition eines sogenannten „Belastungsindikators“, wobei Geförderte auf die mehrere Kriterien der allgemeinen Zielgruppendefinition zutreffen, als „belastet“ eingestuft werden. „*Liegt (…) eine Kombination aus Ausbildungsniveau im Bereich „Pflichtschule“ bzw. ein Berufseintrag im Bereich „Hilfsberufe“ vor und trifft gleichzeitig auch eine der beiden Statusinformationen zum Stichtag „Langzeitbeschäftigungslosigkeit“ bzw. „Arbeitsmarktferne“ zu, so wurde eine Person der Gruppe „besonders belastet“ zugeordnet.*“ (L&R, 2014, 8) Der Anteil der besonders Belasteten lag dabei 2011 auf die einzelnen Arbeitgebertypen verteilt bei 22 % bei den Betrieben, 36 % bei den öffentlichen Arbeitgebern und 41 % bei den Vereinen (L&R, 2014, 66).

In seinem Bericht 2014/7 zur Eingliederungsbeihilfe des Bundes stellt der Rechnungshof folgende Verteilung der Förderfälle auf drei Zielgruppen (Langzeitarbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte und Ältere) für die Jahre 2008-2012 fest (Rechnungshof, 2014, 160).

Tabelle Anteil von Zielgruppen an der Anzahl der Förderfälle[1] in Österreich

	2008	2009	2010	2011	2012[2]
Langzeitarbeitslose	3.031 = 11 %	4.464 = 15 %	5.614 = 15 %	2.993 = 12 %	2.284 = 9 %
von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte	15.831 = 59 %	15.368 = 53 %	19.885 = 53 %	15.768 = 61 %	15.227 = 63 %
Ältere[3]	8.111 = 30 %	9.256 = 32 %	11.688 = 31 %	6.990 = 27 %	6.848 = 28 %
Bundesweit	26.973	29.088	37.187	25.751	24.359

[1] wenn eine Person zwei dieser Gruppen zuzuordnen ist (z.B. Ältere und Langzeitarbeitslos) entscheidet der AMS Berater per IT Eintrag welcher Gruppe sie zugeordnet wird, damit sie nur einmal gezählt wird. Dadurch sind die Zahlen der Verteilung nicht wirklich aussagekräftig

[2] Stand per 17. Oktober 2012

[3] Personen über 45 Jahre (Frauen) bzw. 50 Jahren (Männer)

Abbildung 6: Anteil von Zielgruppen an den Förderfällen

Quelle: Bundesrechnungshof, Bericht 2014/7

Ältere waren somit immer eine bedeutende Zielgruppe für die Förderung mittels Eingliederungsbeihilfe, auch wenn diese erst mit Auflage des Sonderprogramms Eingliederungsbeihilfe für Ältere (45+, 50+) 2014 eine klare Akzentuierung auf die Zielgruppe der Älteren erhielt. Dieses Sonderprogramm ist vorerst bis 2017 befristet.

3.2.2. Strukturanalyse der geförderten Betriebe

Untersucht wird hier die Verteilung der geförderten Betriebe nach Betriebsgrößen und Wirtschaftsklassen.

Im Unterschied dazu unterscheidet der Rechnungshof in seinem Bericht 2014/7 bei der Zuteilung der finanziellen Förderungen nur zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Arbeitgebern und macht keine weiteren Angaben zur Verteilung nach Betriebsgrößen und Branchen, bzw. Wirtschaftsklassen.

Einen Ausreißer gegenüber den von WIFO (2011) und L&R Sozialforschung (1999 und 2000) vorgelegten Analysedaten der österreichweiten Verteilung stellen die für 2011 erhobenen Daten einer Studie zur Evaluierung der Beschäftigungsmaßnahmen des AMS Kärnten für die Jahre 2007-2011 dar. Wird beispielsweise in der WIFO Studie für die Jahre 1999-2008 festgestellt, dass, gemessen am Anteil des Beherbergungs- und Gastgewerbes an der Gesamtzahl der Betriebe in Österreich (15 % aller Betriebe waren dem Beherbergungs- und Gastgewerbe zuzurechnen) der Anteil der geförderten Gastgewerbe- und Beherbergungsbetriebe mit 11,6 % der geförderten Betriebe deutlich geringer ist (WIFO, 2011, 82), so waren es in Kärnten 2011 mit 18 % deutlich mehr. Wurden in Kärnten 2008 rund 15 % aller Geförderten im öffentlichen Dienst beschäftigt und 2011 immerhin noch 8% (L&R, 2014, 5,13) so lag der österreichweite Anteil an der vom WIFO errechneten Gesamtzahl der Geförderten über den Zeitraum 1999-2008 bei 6,4 % und damit weit unter dem Anteil von 16 % an der Gesamtzahl der lohnabhängig Beschäftigten in Österreich. Weiterhin stellt das WIFO in seiner Studie fest, dass in Kärnten nahezu jeder vierte registrierte Betrieb (23,9 %) innerhalb des Zeitraums von 1999-2008 für zumindest ein Beschäftigungsverhältnis eine Förderung erhalten hat. Das ist die mit Abstand höchste Förderquote eines österreichischen Bundelandes.

Zur Verteilung der Förderungen auf die nach ÖNACE Wirtschaftsklassen gegliederten Betriebe stellt das WIFO zusammenfassend fest: „*Gemessen an der Verteilung der Betriebe als solche werden Eingliederungsbeihilfen vergleichsweise häufig von Dienstgebern aus der Warenherstellung und dem Handel in Anspruch genommen. (…) Auch Dienstgeber aus der Bauwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung, sowie in geringerem Ausmaß aus diversen Wirtschaftsdiensten sowie den Bereichen*

Verkehr und Lagerei, (…) sind unter den geförderten Betrieben überrepräsentiert. Betriebe aus dem Grundstücks- und Wohnungswesen, dem Gastgewerbe sowie der Land- und Forstwirtschaft sind hingegen deutlich unterrepräsentiert." (WIFO, 2011, 82-83)Vergleicht man anstelle der Verteilung der Betriebe die Anzahl der in den Betrieben Beschäftigten mit den im jeweiligen Wirtschaftsbereich Geförderten so ergibt sich neben dem Handel und den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen und den sonstigen Dienstleistungen nunmehr auch für die Branchen Beherbergung und Gastronomie, freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen, sowie das Gesundheits- und Sozialwesen eine deutliche Überrepräsentation. Bei der Herstellung von Waren, im Bereich von Verkehr und Lagerei und insbesondere bei der öffentlichen Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung dreht sich das Verhältnis bei dieser Betrachtung insofern um, als diese wesentlich weniger Förderfälle aufweisen als es ihrem Anteil an der Gesamtzahl der lohnabhängig Beschäftigten entspricht.

Hat beispielsweise die Öffentliche Verwaltung etc. einen Anteil von 1,4 % an der Gesamtzahl aller Betriebe, so arbeiten dort doch 16 % aller lohnabhängig Beschäftigten in Österreich. Diese 1,4 % aller Betriebe machen 2,6 % aller geförderten Betriebe aus und werden damit deutlich überproportional gefördert. Gleichzeitig erhält der öffentliche Sektor, der 16 % aller Lohnabhängigen beschäftigt, nur einen Anteil von 6,4 % an den mit Eingliederungsbeihilfe geförderten Dienstverhältnissen und ist damit deutlich unterproportional bedacht.

Werden Großbetriebe häufiger gefördert als Kleinbetriebe oder ist es umgekehrt? Aufschluss hierüber gibt die Verteilung der geförderten Betriebe und geförderten Beschäftigungen nach Betriebsgrößenklassen (WIFO, 2011, 80).

Betriebsgrößenklassen und Verteilung der Förderungen 1999 - 2008				
	Betriebe		Beschäftigte	
Betriebsgrößenklasse nach Anzahl der Beschäftigten	Anteil an allen Betrieben in %	Anteil an den geförderten Betrieben in %	Anteil an allen Beschäftigten in %	Anteil an allen Geförderten in %
Bis 5	74,2	45,4	12,0	28,3
5 - 10	11,8	18,0	7,5	12,8
10 - 50	11,2	26,3	20,4	26,1
50 - 100	1,4	4,7	8,9	8,0
100 - 250	0,9	3,5	12,6	9,3
> 250	0,5	2,0	38,7	15,4
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Abbildung 7: Verteilung der Förderung nach Betriebsgrößenklassen

Quelle: WIFO Evaluierung 2011, eigene Darstellung

Das bedeutet, dass Betriebe mit weniger als 5 Beschäftigten 74,2 % aller in Österreich in den Jahren 1999-2008 registrierten Betriebe ausmachten und diese 74,2 % mit einem Anteil von 45,4 % an allen geförderten Betrieben eine Einstellungsbeihilfe erhielten. In diesen 74,2 % der Betriebe sind aber nur 12 % aller in Österreich lohnabhängig Beschäftigten angestellt. Gleichzeitig erhalten diese 74,2 % aller Betriebe Einstellungsbeihilfe für 28,3 % aller geförderten Personen. Obwohl Betriebe dieser Größenordnung also in einem wesentlich geringeren Ausmaß an der Zuteilung geförderter Beschäftigter beteiligt sind, als es ihrem Anteil an der Anzahl der Betriebe entspricht, erhalten sie doch wesentlich mehr Personen gefördert als es ihrem Anteil an den Beschäftigten entspricht. Bei den Betrieben über 250 Beschäftigten ist es genau umgekehrt. Mit einem Anteil von 0,5 % an allen Betrieben erhalten sie doch im Ausmaß von 2 % der geförderten Betriebe eine Eingliederungsbeihilfe, während sie 38,7 % aller Erwerbstätigen beschäftigen erhalten sie allerdings nur für 15,4 % der Geförderten einen Lohnkostenzuschuss. Die Zahlen belegen eindeutig, dass mit steigender Betriebsgröße, bezogen auf die Anzahl der Beschäftigten, die Förderwahrscheinlichkeit sinkt.

Um ein Beispiel in absoluten Zahlen anzuführen: Von den 2008 in Österreich registrierten 281.735 Dienstgebern erhielten 11.277 (4,0 %) eine Eingliederungsbeihilfe für durchschnittlich 123 Tage und einer durchschnittlichen Fördersumme pro Person und Episode (=Zeitraum der Förderung pro Person) von € 4.658,-. Schaut man sich gleichzeitig an wieviele Förderfälle pro Betrieb gewährt werden, ergibt sich für 2008, dass auf 79,8 % aller geförderten Betriebe ein einziger Förderfall entfällt und auf 11,3 % zwei. 3,4 % erhalten Lohnkostenzuschüsse für 3 Personen und lediglich 5,6 % mehr als 3. Ein gänzlich anderes Bild ergibt sich in Kärnten für den Bereich des öffentlichen Dienstes, wo z.B. im selben Jahr 2008 13,2 % der geförderten Dienststellen für 10 - 19 Personen Einstellungsbeihilfen erhielten und stolze 43,7 % für mehr als 20 Personen.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass, trotz der Kärntner Ausreißer, die Streuung der Verteilung der Zuschüsse auf die Betriebe sehr groß ist und im Wesentlichen entlang der strukturellen Verteilung der Betriebe in den einzelnen Wirtschaftsklassen und der Verteilung der Beschäftigungsvolumen erfolgt. Die festgestellten abweichenden Gewichtungen dürften eher auf die branchenspezifische Arbeitsmarktdynamik zurückzuführen sein, bzw. auf eine besonders dichte Kooperationsbasis zwischen einzelnen Betrieben und regionalen Geschäftsstellen des AMS, wie L&R Sozialforschung in ihren frühen Studien nachweisen (vgl. L&R, 1998, 25).

Die vom Bundesrechnungshof in seinem Bericht angesprochene Mehrfachförderung von ein und derselben Person (Rechnungshof, 2014, 145) konnte anhand der vorliegenden Daten nicht quantifiziert werden, auch nicht, ob es bei ein und demselben Betrieb zu mehrfacher Förderung ein und derselben Person kommt. Laut WIFO Studie gab es aber bei 20,7 % aller 224.654 Förderepisoden der Jahre 1999-2008 vor der Eingliederungsbeihilfe eine Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen (WIFO, 2011, 119).

3.2.3. Wirkungsanalyse anhand der Erwerbskarrieren vor und nach der Förderung

Die Nachhaltigkeit der Förderung wird durchgängig mittels des Beschäftigungsverlaufs nach Abschluss der Förderung gemessen. Dies erfolgt entweder auf Basis eines individuellen Vergleichs der Beschäftigungszeiten vor der Förderepisode und danach oder mittels eines Vergleichs mit einer definierten Kontrollgruppe oder unter Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten die daraus resultieren, dass ein bestimmter Prozentsatz der Geförderten auch ohne Förderung einen Arbeitsplatz gefunden hätte.

In seiner Dokumentation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich beschreibt das BMASK 2014 die „Bruttowirkungen" (ohne Gegenrechnung mit den Daten der Beschäftigungsentwicklung einer Kontrollgruppe und den sogenannten Mitnahmeeffekten) der Eingliederungsbeihilfe wie folgt: *„Während ein Jahr vor der EB noch 34 % der mit EB geförderten Personen in Beschäftigung waren, sank dieser Prozentsatz bis eine Woche vor dem Start der Förderung auf 5 %. Der Anteil jener, die arbeitslos gemeldet waren, stieg im selben Zeitraum von 38 % auf 80 %. 15 % der mit einer Eingliederungsbeihilfe Geförderten kamen aus der Arbeitskräftereserve (ein Jahr vor Förderbeginn Out of Labour Force), 12 % befanden sich in vorgeschalteten Qualifikationsmaßnahmen.*

Direkt nach Beendigung der EB hatten 73 % der Personen ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis; dieser Anteil pendelt sich nach einem Jahr bei 62 % ein. Ein Viertel der geförderten Personen waren nach einem Jahr arbeitslos. Der hohe Anteil an Personen in Beschäftigung direkt nach Förderende deutet darauf hin, dass viele Arbeitsverhältnisse nach Auslaufen der Beihilfe als nicht geförderte Dienstverhältnisse weitergeführt werden oder den betroffenen Personen der Umstieg in eine ungeförderte Beschäftigung gelingt. Ein Jahr nach Ende der Förderung ist im Vergleich zu einer Situation ein Jahr vor Förderbeginn der Anteil der Beschäftigung um 29 Prozentpunkte gestiegen und jener der Arbeitslosen um 14 Prozentpunkte gesunken." (BMASK, 2015, 10-11)

Diese Zahlen, ebenso wie die Berechnungen in den verschiedenen Studien, belegen eindeutig, dass die Eingliederungsbeihilfe eine im großen Maße positive Wirkung auf die Beschäftigungsentwicklung der Geförderten hat. Eine Wirkung die sich letztlich auch in fiskalischen Rückflüssen wie Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen der Geförderten messen lässt. In einer frühen Studie von L&R Sozialforschung aus dem Jahr 1998, die sich mit den Fiskaleffekten der Eingliederungsbeihilfe auf Basis sämtlicher 5921 Förderfälle von Wien und NÖ der Jahre 1993 – 1995 (inkl. 1.-3. Quartal 1996) befasst, wurde errechnet, dass sich die Förderung, gerechnet auf den einzelnen Geförderten, aufgrund der hohen Beschäftigungsrate bereits nach 47 Tagen amortisiert hat.

Wie hoch dieses „Return on Investment" auch in einer Gesamtrechnung aller Kosten- und Nutzenfaktoren ist zeigt eine im Auftrag des AMS Oberösterreich vom Linzer Institut für Berufs- und Erwachse-

nenbildungsforschung (IBE) durchgeführte Studie über das Haushaltsservice der Volkshilfe OÖ und das Haus- und Heimservice des Hilfswerks OÖ, in der im Beobachtungszeitraum 1.1.2005 – 31.12.2009 die Daten von 1.377 bei den beiden Sozialeinrichtungen Geförderten Personen untersucht wurden. „*Im realistischen Szenario amortisieren sich die Förderungen für die Dienstleistung bereits nach einem Jahr.*“ (IBE, 2012, 36ff) Wobei als Kosten/Aufwand der Dienstleistung für die öffentliche Hand nicht nur die finanziellen Ansprüche der mit EB geförderten Mitarbeiterinnen des Sozialservice betrachtet werden, sondern auch die von der öffentlichen Hand teilfinanzierten Personal- und Sachkosten des laufenden Betriebes und die Kosten die dadurch entstehen, dass öffentlich Bedienstete die Förderprogramme administrieren. Auf der Einnahmen/Nutzen Seite schlagen die direkten und indirekten Steuern, sowie die Sozialabgaben zu Buche, sowie die Einsparung von Transferleistungen (z.B. Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe für die Geförderten) während und nach der Förderepisode. Die Konsumquoten des Personals und der Geförderten wurden ebenfalls berücksichtigt. Abgezogen von diesen Erträgen wurden:

- Mitnahmeeffekte (Geförderte können auch ohne Eingliederungsbeihilfe eine Beschäftigung finden)
- eine Effektreduktion (die Wirkung lässt im Laufe der Jahre nach, z.B. durch reduzierte Beschäftigungswirkung)
- Diskontraten (Kosten und Nutzen fallen nicht zum gleichen Zeitpunkt an).

In seiner Dokumentation der aktiven Arbeitsmarktpolitik von 2013 stellt das BMASK fest: *„Die positiven Beschäftigungseffekte schlagen sich auch fiskalisch nieder. Den Förderkosten stehen reduzierte Ausgaben für Existenzsicherung der Arbeitslosen und erhöhte Einkünfte aus Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen gegenüber. Über die Altersgruppen wird nach konservativer Abschätzung der Break-even-Point zwei Jahre nach Förderbeginn erreicht, d.h. die Kosten einer Förderung werden vollständig durch die zusätzlichen Erträge kompensiert.*“ (BMASK, 2015, 19) Somit kann festgestellt werden, dass sich Eingliederungsbeihilfe nicht nur bezogen auf die einzelnen Geförderten rechnet, sondern auch in einem makroökonomischen Szenario nach einer gewissen Zeit sogar Gewinne für die öffentliche Hand erzielt werden. Wobei festgestellt werden muss, dass die Zeitspanne des Return on Investment in Abhängigkeit von der Dauer und Höhe des Lohnkostenzuschusses doch erheblich variiert und auch andere Faktoren, wie z.B. die konjunkturell bedingte Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes in den verschiedenen Jahren, zu berücksichtigen sind.

Zur Verdeutlichung dieser Schwankungen werden in der nachfolgenden Tabelle für einige ausgewählte Jahre der Zugang an neu gewährten Beihilfen, die durchschnittliche Dauer der Förderung, die Gesamtbudgetausgaben für die Eingliederungsbeihilfe und die durchschnittlichen Ausgaben pro Person anhand der Daten des BMASK dargestellt (BMASK, 2015, 19)

Eingliederungsbeihilfe im Vergleich der Jahre Zugang, Dauer, Ausgaben							
	2002	2006	2009	2010	2011	2012	2014[1]
Zugang	25.594	36.888	32.559	41.702	29.548	33.418	39.042
Durchschnittliche Dauer (in Tagen)	213	116	101	99	96	87	k.A.
Budgetausgaben (in Tausend €)	84.434	96.216	82.006	116.524	61.035	68.334	123.000
Ausgaben pro Person (in €)	3.299	2.608	2.519	2.794	2.066	2.045	3.150

[1] Die Zahlen für 2014 entstammen dem Geschäftsbericht des AMS Vorstandes für 2014 und enthalten keine Angaben zur Durchschnittlichen Förderdauer, die sich entsprechend der aktuellen Förderpraxis jedoch bei 3 Monaten bewegen dürfte.

Abbildung 8: Eingliederungsbeihilfe im Vergleich der Jahre

Quelle: BMASK, Dokumentation zur Aktiven Arbeitsmarktpolitik 1994-2013 und AMS Geschäftsbericht 2014, eigene Darstellung

2012 ist demzufolge beispielsweise von einer durchschnittlichen Förderdauer von 87 Tagen, also rund 3 Monaten, und einer Förderhöhe von € 2.045 im Jahr 2012 auszugehen.

Andererseits werden aber auch, wie zum Beispiel im Sozialbereich beim Haushaltsservice von Hilfswerk und Volkshilfe, Beschäftigungsverhältnisse im Ausmaß von 10 Monaten gefördert. Die Dauer der Förderung ist hier allerdings primär dadurch bedingt, dass die damit verbundenen Sozialdienste sonst nicht professionell arbeiten könnten und z.B. den Haus- und Heimservice nicht anbieten könnten, da er nicht finanzierbar wäre (vgl. IBE, 2012).

3.2.4. Betrachtung der Effekte der Eingliederungsbeihilfe für Ältere

Bei der Beurteilung der Frage, welche Effekte die Eingliederungsbeihilfe speziell für ältere Arbeitslose hat muss zwischen einem Vergleich mit anderen Altersgruppen der gleichen Förderperiode und einem Vergleich mit einer Kontrollgruppe anderer Arbeitsloser, die anhand statistischer Merkmale nach dem Zufallsprinzip gebildet werden und die im Beobachtungszeitraum keine Förderung erhalten haben, unterschieden werden.

Verglichen mit anderen Altersgruppen zeichnet sich bei generell durchwegs positiven Beschäftigungseffekten für alle Altersgruppen von deutlich über 30 % quer über alle Studien und Zeiträume ein relativ einheitliches Bild: Die Gruppe der Älteren (45+; 50+), die im Übrigen über die Jahre keinesfalls gleichbleibend definiert ist, fällt bei der Beschäftigungswirkung gegenüber den anderen Altersgruppen moderat, aber doch signifikant ab. Bei den verschiedenen Studien haben entweder die Jüngeren (<25) oder das Haupterwerbsalter (25-44) die größte Nachhaltigkeit bei der Beschäftigungszunahme ge-

genüber den Vorförderzeiträumen. Betrachtet man jedoch die Erwerbskarrieren älterer Geförderten und Nichtgeförderter, so ergibt sich ein vollständig anderes Bild. Der Effekt der Förderung nimmt mit dem Alter zu.

Die umfassendste Berechnung dieser Effekte erfolgte seitens des WIFO auf Basis der Daten von 154.580 mindestens einmal in den Jahren 1999 – 2008 geförderten Personen und einem Matching mit den Datensätzen einer über statistische Merkmale definierten Kontrollgruppe. Die Besonderheit der WIFO Studie liegt dabei in der Konstruktion der Kontrollgruppe. *„Der prinzipielle Ansatz der mikroökonometrischen Evaluierung liegt darin, für alle Geförderten jeweils ungeförderte „Zwillinge“ zu finden und deren Erfolg auf dem Arbeitsmarkt zu vergleichen.*“ (WIFO, 2011, 131) Somit berücksichtigt die Vergleichsgruppe nicht nur nicht geförderte Arbeitslose mit den gleichen Merkmalen wie die Geförderten, sondern auch arbeitslose Personen mit nicht-geförderten Beschäftigungsaufnahmen, da ja die Eingliederungsbeihilfe eine Beschäftigungsaufnahme und damit per se ein arbeitsmarktpolitischer Erfolg ist.

Bei der Datenanalyse ergibt sich dabei folgendes Bild: Gemessen wird dabei die Differenz der Beschäftigungstage der 2003 Geförderten und der Kontrollgruppe 5 Jahre nach Förderende:

Beschäftigungszuwachs Geförderter im Vergleich mit nicht Geförderten nach Altersgruppen in Tagen (innerhalb von 5 Jahren nach Förderende)					
15 -24 Jahre		25 – 44 Jahre		45 – 54 Jahre	
w	m	w	m	w	m
+ 88 Tage	+144 Tage	+ 281 Tage	+ 220 Tage	+ 383 Tage	+ 362 Tage

Abbildung 9: Beschäftigungszuwachse Geförderter innerhalb von 5 Jahren nach der Förderung
Quelle: WIFO, eigene Darstellung

Gegenüber der Kontrollgruppe ist das bei den älteren Frauen ein um 63 % höherer Beschäftigungsgrad und bei den Männern um 64,9 %.Damit ist die positive Beschäftigungswirkung der Eingliederungsbeihilfe, insbesondere für ältere Arbeitslose, zweifelsfrei nachgewiesen.

Für die Jahre 2014 – 2017 wurde daher von der Bundesregierung ein Aktionsprogramm 50 + aufgelegt, bei dem 60 % oder 432 Mio. € der insgesamt für die 4 Jahre vorgesehenen 720 Mio. € für die EB reserviert sind. Aus diesem Programm werden Beschäftigungsaufnahmen für die Dauer von 3 Monaten mit 100 % und 3 weiteren Monaten mit 50 % der Bemessungsgrundlage (Brutto + DG Anteile zur SV) mit einem Höchstbetrag von 4.800,- € pro Person gefördert.

3.2.5. Mitnahmeeffekte

Unter Mitnahmeeffekt versteht das AMS, wenn eine Person innerhalb von 2 Jahren vor der Förderung im selben Betrieb beschäftigt war und mit einer Einstellungsbeihilfe gefördert werden soll (AMS Ö, Rili, 2014, 7).In diesen Fällen soll keine Förderung gewährt werden, um zu vermieden, dass Betriebe Mitarbeiter kündigen und zum Zweck des Lukrierens der Förderung wieder einstellen. Zur Vermeidung solcher Mitnahmeeffekte werden seitens des AMS entsprechende Kontrollen und Standardabfragen bei der Gewährung der Förderung durchgeführt, so dass diese nur selten bzw. nur in begründeten Ausnahmefällen (z.B. Umzug der geförderten Person und Weiterförderung bei einer anderen Filiale des gleichen Dienstgebers) vorkommt.

Die in den wissenschaftlichen Studien angesprochenen Mitnahmeeffekte beschreiben demgegenüber einen gänzlich unterschiedlichen Sachverhalt. Hier geht es darum festzustellen, welche der geförderten Dienstverhältnisse auch ohne eine Förderung zustande gekommen wären.

Dabei kommen die Autoren der verschiedenen Studien zu doch zum Teil stark voneinander abweichenden Ergebnissen. Den niedrigsten Wert ermittelte dabei das Linzer IBE (Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung) in seiner Studie aus dem Jahr 2012, das für die mit Eingliederungsbeihilfen geförderten Mitarbeiterinnen der Heim- und Haushaltshilfen von Hilfswerk und Volkshilfe in OÖ einen Wert von 35 % errechnete. D.h., dass 35 % der Geförderten auch ohne diese Förderung einen Arbeitsplatz gefunden hätten (IBE, 2012, 30).

Auf Basis einer repräsentativen Befragung von geförderten Personen ergab sich bei der Evaluierung der Beschäftigungsmaßnahmen des AMS Kärnten im Jahr 2014 ein durchschnittlicher Mitnahmeeffekt von 45,3 % bei der Eingliederungsbeihilfe (L&R, 2014, 47).

Für die Studie „Evaluation der BESEB 1997“ führte L&R Sozialforschung eine Befragung von Dienstnehmern und Dienstgebern kurz vor dem Ende der Fördermaßnahme im Herbst 1998 durch. Dabei gaben 23 % der Dienstgeber und der geförderten Dienstnehmer übereinstimmend an, dass das Dienstverhältnis auch ohne Einstellungsbeihilfe zustande gekommen wäre. Bei weiteren 17 % war sich eine Seite sicher dass das Dienstverhältnis auch ohne Förderung zustande gekommen wäre und die andere Seite gab „vielleicht“ an. Von den Dienstgebern alleine waren sich rund 45% der Dienstgeber sicher dass das Dienstverhältnis auch ohne Förderung zustande gekommen wäre (L&R, 1999, 78).

Das WIFO ging in seiner 2011 vorgelegten „Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe“ auf Basis der vollständigen Förderdaten der Jahre 1999 – 2008, sowie der Daten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger (registrierte Betriebe und Beschäftigungsverläufe lohnabhängig Beschäftigter) einen völlig anderen und Großteils auch innovativen Weg.

Mittels eines statistischen „Zwillings“ der Geförderten (siehe oben) wird die Wahrscheinlichkeit errechnet mit der eine gleichartig definierte, nicht geförderte Person ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis findet. Dabei werden auch die Regionen nach wirtschaftlichen Gegebenheiten (z.B. agrar-, industrie-, tourismus-, dienstleistungsintensive Region) und ihrer Arbeitsmarktdynamik (Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit, etc.) typisiert und als Drittes die Dienstgeber nach Betriebsgröße, Branche, Beschäftigungsveränderung, Einkommen und Belegschaftsstruktur, etc.

Berücksichtigt wird beim Matching der Daten also nicht nur wer mit welcher Wahrscheinlichkeit einen nicht-geförderten Job finden könnte, sondern auch die Aufnahmefähigkeit der Betriebe eines regionalen Arbeitsmarktes, d.h. die Wahrscheinlichkeit mit welcher ein Betrieb auch ungeförderte Mitarbeiter aus der Zielgruppe einstellt. Da es nicht möglich ist eine derartige Vergleichsrechnung in einem reellen Szenario durchzuführen machte das WIFO eine Simulationsrechnung in der sowohl die Geförderten Beschäftigungsverhältnisse als auch die nicht-geförderten in einem fiktiven Szenario gerechnet wurden.

Dabei ergaben sich folgende Werte für wahrscheinliche Mitnahmeeffekte (WIFO, 2011, 175).

Durchschnittlicher Mitnahmeeffekt nach Geschlecht und Altersgruppe als Durchschnitt für die Jahre 2003 - 2006					
	Gesamt	bis 24 Jahre	25 bis 44 Jahre	45 bis 54 Jahre	55 bis 61 Jahre
Gesamt	52,2 %	60,9 %	59,6 %	44,0 %	39,7 %
Männer	58,4 %	65,1 %	65,3 %	53,0 %	48,1 %
Frauen	48,1 %	57,1 %	57,5 %	37,2 %	28,3 %

Abbildung 10: Durchschnittliche Mitnahmeeffekte nach Altersgruppen
Quelle: WIFO, Evaluierung Eingliederungsbeihilfe

Unabhängig davon, dass die hierbei ermittelten Werte von den befragten GeschäftsstellenleiterInnen des AMS als zu hoch empfunden werden, zeigen sie doch deutlich, dass der Mitnahmeeffekt mit dem Alter der Geförderten sinkt und bei Frauen niedriger ausfällt als bei Männern.

Die befragten GeschäftsstellenleiterInnen des AMS gaben übereinstimmend zu bedenken, dass mit der Einzelfallbeurteilung eine Prüfung der arbeitsmarktpolitischen Situation und hier insbesondere die Beurteilung der Wahrscheinlichkeit auf eine nicht-geförderte Beschäftigung unter Berücksichtigung des bisherigen Verlaufs der Arbeitssuche für jede einzelne, geförderte Person durchgeführt wird. Diese Einzelfallprüfung stellt einen in der Simulationsrechnung des WIFO nicht abbildbarer Faktor dar, der letztlich zu wesentlich geringeren Mitnahmeeffekten führt, auch wenn tatsächlich nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich ein Teil der Geförderten auch ohne Förderung einen Arbeitsplatz gefunden hätte. Eine Aussage, die sich indirekt auch in den Aussagen von Geschäftsführern befragter

Betriebe insofern wiederfindet, als diese, allerdings eher kritisch gemeint, anmerken, dass für sie die Förderung viel einfacher zu handhaben wäre, wenn anhand bestimmter Merkmale wie Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit, etc. klar erkennbar wäre für wen sie eine Förderung bekommen und für wen nicht und nicht in jedem Einzelfall die Begründetheit der Förderung nach individuellen Kriterien geprüft werden würde.

Das WIFO hat bei der Berechnung der Effekte der Eingliederungsbeihilfe von allen Studien den, theoretisch erschlossenen, höchsten Prozentsatz von Beschäftigungsaufnahmen die auch ohne Förderung zustande gekommen wären angesetzt.

Selbst unter Berücksichtigung dieses Effektes und einer ebenfalls theoretisch errechneten Quote von Arbeitsplatzsubstituierung durch die Einstellung Geförderter (z.B. bei Sozialvereinen), kommt das WIFO zu einer beträchtlichen Zunahme von Beschäftigungstagen (im Ausmaß von etwa einem Jahr) in den fünf der Förderung folgenden Jahren bei älteren Arbeitslosen. Diese zusätzlichen Beschäftigungszeiten lukrieren die Geförderten gegenüber einer Kontrollgruppe aus statistischen Zwillingen die keine Förderung erhielten.

Von daher kann mit Sicherheit festgestellt werden, dass die Eingliederungsbeihilfe, trotz der Einschränkungen bezüglich Mitnahmeeffekte, eine sehr erfolgreiche Fördermaßnahme des AMS und BMASK ist.

Abschließend sei noch angemerkt, dass die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen bei Arbeitskräfteüberlassern, also den sogenannten Leasingfirmen, hinsichtlich von Mitnahmeeffekten nicht unproblematisch erscheint. Die Arbeitskräfteüberlasser verrechnen auch für die Geförderten den aufnehmenden Firmen den vollen Überlassungssatz, so dass die beschäftigende Firma aus der Förderung keinen Vorteil lukriert. Bei den Interviews haben sowohl die befragten AMS ExpertInnen der Landesgeschäftsstelle, als auch Arbeitskräfteüberlasser übereinstimmend gesagt, dass es beim Arbeitskräfteüberlasser aufgrund der Förderung für die Geförderten zu keiner unterschiedlichen Behandlung gegenüber den nicht Geförderten kommt. Das heißt, dass auch keine Stehzeiten oder Schulungen mit dem Lohnkostenzuschuss finanziert werden. Damit stehen dem Lohnkostenzuschuss allerdings so gut wie keine Kosten gegenüber, so dass er sich nahezu vollständig und unmittelbar gewinnsteigernd auswirkt.[17] In Verbindung mit der Aussage des Gesprächspartners, dass praktisch für jeden neuen Leasingmitarbeiter um eine Eingliederungsbeihilfe angesucht wird, was mit dem Online Portal des AMS auch noch nach Beschäftigungsbeginn möglich ist, liegt die Vermutung nahe, dass es hier zu erheblichen Mitnahmeeffekten kommt, die weit über den in der Literatur errechneten liegen.

[17] Siehe auch Auswertung der ExpertInneninterviews S. 80 Punkt 3.3.2.

Welchen Anteil die Förderfälle bei Arbeitskräfteüberlassern an der Gesamtzahl der Förderfälle haben wurde im Rahmen dieser Studie nicht erhoben. Angesichts der aufgezeigten Problematik erscheint es jedoch angezeigt die Förderung dieses speziellen Arbeitgebertyps hinsichtlich Fördervolumen und Wirkungen genauer zu untersuchen, da diese ihrem Charakter nach einer Vermittlungsprämie für die Arbeitskräfteüberlasser gleich kommen und eher keinen Lohnkostenzuschuss darstellen.

3.3. Auswertung der ExpertInneninterviews Eingliederungsbeihilfe

3.3.1. GesprächspartnerInnen und Struktur der Fragen

Befragt wurden Im Rahmen dieser Studie drei Gruppen von Expertinnen und Experten für die Eingliederungsbeihilfe. Die erste Gruppe sind 4 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AMS Oberösterreich. Zwei davon arbeiten in der Landesgeschäftsstelle und sind mit der Steuerung und Abwicklung der Förderung auf Landesebene befasst, die anderen beiden sind LeiterInnen von regionalen Geschäftsstellen. Die zweite Gruppe sind vier Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartnerorganisationen im Landesdirektorium des AMS Oberösterreich, von Industriellenvereinigung, ÖGB, Wirtschaftskammer und Arbeiterkammer. Die dritte Gruppe sind 2 Geschäftsführer aus Betrieben, die häufiger Personen einstellen und einen Lohnkostenzuschuss in Form von Eingliederungsbeihilfen in Anspruch nehmen. Ein Betrieb ist ein Arbeitskräfteüberlasser, also eine kommerzielle Personalleasingfirma, der andere ist ein gemeinnütziger sozialer Dienstleistungsbetrieb, der landesweit in den verschiedenen Bereichen der sozialen Dienste aktiv ist.

Ausgehend von ihren Erfahrungen mit dem AMS Förderinstrument wurden die GesprächspartnerInnen zu den Vor- und Nachteilen befragt, sowie zu möglichen Verbesserungspotentialen, die im Folgenden zusammenfassend und anonymisiert dargestellt werden. Die Anonymisierung findet allerdings dort ihre Grenzen, wo zum Verständnis und der Einordnung einer Aussage die Zuordnung zur Institution (z.B. AMS oder eine der Kammern) unerlässlich ist.

3.3.2. Ergebnisse aus den Interviews

Grundsätzlich wurde die Eingliederungsbeihilfe (EB) in allen Interviews und von allen GesprächspartnerInnen aufgrund der bisherigen Erfahrungen sehr positiv und als eine sehr erfolgreiche Förderung beschrieben. Unterschiede traten nur bei der Frage auf, ob dieses Instrument hinsichtlich der Zahl der geförderten Personen und der eingesetzten Budgetmittel ausgebaut oder reduziert werden sollte.

Da in den Interviews mit den SozialpartnervertreterInnen und einer AMS Geschäftsstellleiterin ebenfalls Fragen zu den Förderinstrumenten Sozialökonomische Betriebe (SÖB) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte behandelt wurden, kam es dabei auch zu zahlreichen Vergleichen der unterschiedlichen Förderansätze. Dabei zeigte es sich, dass diese von Arbeitnehmer- und ArbeitgebervertreterInnen in Bezug auf die Höhe der eingesetzten finanziellen Mittel zum Teil auch rivalisierend diskutiert und gesehen werden. Seitens der Arbeitgebervertreter wird ein weiterer Ausbau der Eingliederungsbeihilfe angestrebt, seitens der Arbeitnehmer eine Umschichtung der Fördermittel des Aktionsprogramms 50+ der Bundesregierung von der EB zu den SÖB. Laut Bundesfinanzgesetz sind die für 2016 und 2017 dotierten € 240 Mio. zu 60% für die EB reserviert und zu 40 % für die SÖB.

Unbeschadet dieser Debatte haben jedoch alle GesprächspartnerInnen den arbeitsmarktpolitischen Erfolg der Eingliederungsbeihilfe betont und sie als eine wichtige und erfolgreiche Förderung beschrieben. Die beiden befragten Betriebe betonten, dass die EB für sie ein wichtiger wirtschaftlicher Faktor ist. Beim kommerziell arbeitenden Arbeitskräfteüberlasser ist die Förderung eine zu den Überlassungsentgelten zusätzliche Einnahme, da sie nicht an den Beschäftigungsbetrieb weiterverrechnet wird. „*Es ist wichtiges Geld (…) wir arbeiten in einer Branche wo wir mit Deckungen arbeiten von 3–6%. Da hilft jeder Euro, natürlich*“. (Unternehmerexperte 1)

Mit mehr als einem Drittel der Vermittlungsaufträge für zu besetzende Stellen sind die Personalbereitsteller ein wichtiger Partner des AMS und laut einem AMS Experten oft auch für Arbeitslose mit besonderen Problemlagen die einzige Chance auf einen Arbeitsplatz. Der seitens des Rechnungshofes in seinem Bericht 2014/7 angesprochenen Befürchtung, dass durch die Förderung des Arbeitskräfteüberlassers bei einem Beschäftigungsbetrieb ein und derselbe Arbeitsplatz mehrfach gefördert werden könnte, begegnet man seitens des AMS dadurch, dass der Arbeitskräfteüberlasser den jeweils ersten Beschäftigungsbetrieb dem AMS melden muss. Der gemeinnützige Soziale Dienstleister wiederum weist darauf hin, dass die Dienstleistung „Haushaltsservice“ der Volkshilfe in Oberösterreich ohne die Förderung mittels EB nicht entstanden wäre, ebenso wie das Haus- und Heimservice des OÖ. Hilfswerks. Hier wurden durch die EB tatsächlich weit über hundert zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und erhalten. Es sei insbesondere angemerkt, dass dieser Dienst gegründet wurde, um die Schwarzarbeit bei den Haushaltshilfen einzudämmen und ein für die Kunden auch im Vergleich zu den Schwarzmarktpreisen leistbares Angebot auf der Basis sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Von beiden Betrieben wurde die Wichtigkeit und Bedeutung einer guten Zusammenarbeit mit den AnsprechpartnerInnen beim AMS für den raschen und reibungslosen Abwicklungsablauf betont.

Die Mitnahmeeffekte bei der Förderung wurden eher unterschiedlich diskutiert. Seitens der AMS ExpertInnen wurde allerdings auf die Einzelfallprüfung der Förderwürdigkeit der Personen hingewiesen, die eine pauschale Förderung nach reiner Zielgruppenzugehörigkeit ausschließe. Es ist keinesfalls so, dass 50 + und eine Arbeitslosigkeit von 6 Monaten automatisch eine Förderung mit sich bringe. Es gehe auch um Bewerbungskarrieren und die Besonderheiten des Arbeitsplatzes. Dies wird auch von den befragten Betrieben bestätigt. Insbesondere der Arbeitskräfteüberlasser wünscht sich hier einen kalkulierbaren Automatismus. Wie bereits oben angeführt wird von den AMS Experten die Schätzung des WIFO von 52 % Mitnahmeeffekten nicht geteilt. Sie betrachten sich aber sehr genau Kettenförderungen bei Betrieben. D.h., wenn sich Dienstverhältnisse häufen bei denen das DV direkt nach Auslaufen der Förderung wieder beendet wird. Wenn der begründete Verdacht besteht, dass dieser Betrieb die Beschäftigungsverhältnisse nur zum Zweck des Lukrierens einer Förderung abschließt und nach Auslaufen wieder eine neue, ebenfalls geförderte, Person einstellt, wird in letzter Konsequenz

der Regionalbeirat einer regionalen Geschäftsstelle, in dem die Sozialpartner vertreten sind, damit befasst und gegebenenfalls eine zeitlich befristete Sperre dieses Betriebes für die EB ausgesprochen. Laut ÖGB gibt es solche Fälle bei Saisonbetrieben.

Seitens der IV wurde wiederum betont, dass die Eingliederungsbeihilfe eine derart kostengünstige und erfolgreiche Maßnahme sei, dass eventuelle Mitnahmeeffekte letztlich, volkswirtschaftlich gesehen, nicht ins Gewicht fallen, während die Arbeiterkammer hier von „Mittelvergeudung" spricht und mehr Controlling der Mitnahmeeffekte wünscht. Bei den vom WIFO geschätzten 52 % Mitnahmeeffekten würde das bedeuten, dass sich die Fördersumme pro tatsächlich erfolgreich und zusätzlich Vermitteltem rechnerisch verdoppelt und damit auf 4.000 – 6.000 € steigt.

Als ein wichtiger Beleg für die Nachhaltigkeit der Förderung wird insgesamt die hohe Beschäftigungsquote nach 1 und nach 6 Monaten nach Förderende angesehen. Laut einer speziell für diese Arbeit im Oktober 2015 durchgeführten Auswertung des AMS Oberösterreich waren von den im Jahre 2014 3.561 geförderten Personen einen Monat nach Förderende noch 2.271 oder 63,77 % in Beschäftigung. Nach 6 Monaten waren es immer noch 2.147 oder 60,93 %. (AMS OÖ, Auswertung der Eingliederungsbeihilfe OÖ für 2014, 2015)

Eher kritisch wurde von den Sozialpartnern und dem AMS gleichermaßen die Beschränkung der EB Mittel der Aktion 50 + auf die Älteren gesehen. Dadurch werden die finanziellen Mittel für andere arbeitslose Personengruppen, wie jüngere, bis 24 Jährige oder Frauen die nach Jahren der Kinderbetreuung wieder in den Beruf einsteigen wollen, eingeschränkt. Hier wünschen sich alle, dass die Eingliederungsbeihilfe für alle Gruppen geöffnet und forciert werden sollte.

Ein weiterer Vorschlag, der sich bereits in der Umsetzungsphase befindet, ist die Ausdehnung der Eingliederungsbeihilfe auf die Finanzierung von Zeiten der betrieblichen Einschulung, bzw. Ausbildung am Arbeitsplatz. Hier soll, in Kooperation mit dem Land OÖ und unter finanzieller Beteiligung des Landes, eine Struktur mit externen Partnern geschaffen werden, um betriebliche Einschulungspläne zu erstellen und deren Erfüllung laufend zu kontrollieren. Dies soll laut AMS Experten aus der Landesgeschäftsstelle verhindern, dass das Geld genommen wird aber die Ausbildung nur auf dem Papier stattfindet. Dabei sollen die externen Partner die Einhaltung der Ausbildungsvereinbarung kontrollieren.

Des Weiteren sieht das AMS, aber auch die Sozialpartner, eine Verbesserungsmöglichkeit wenn die starren Budgetzuteilungsgrenzen bei den finanziellen Mitteln aufgeweicht würden und je nach Bedarf bei den unterschiedlichen Zielgruppen zwischen den Budgets umgeschichtet werden könnte. Dies wird zum einen, wie beispielsweise seitens des ÖGB, als Möglichkeit gesehen, ausgehend von den Erfordernissen der arbeitslosen Person, unabhängig von deren Zuordnung zu einer bestimmten, als

besonders förderwürdig definierten Arbeitslosengruppe, wie z.B. Ältere mit bestimmter Vormerkdauer, einen Reintegrationspfad unter Einsatz von Förderungen zu definieren. Dieser Pfad kann Ausbildungen, SÖB und EB beinhalten, je nachdem was für die Person Sinn macht. Seitens der IV wird allerdings die Gefahr gesehen, dass es durch starkes Lobbying der Arbeitnehmervertreter in den regionalen Geschäftsstellen zu einer Ausrichtung und Aufteilung der Fördermittel in deren Sinne kommt.

Von Seiten einiger Sozialökonomischer Betriebe wurde angesprochen, dass die Vermittlung von TransitmitarbeiterInnen und -mitarbeitern mittels Gewährung einer Eingliederungsbeihilfe für den aufnehmenden Betrieb auf einen regulären Arbeitsplatz, und damit in den sogenannten ersten Arbeitsmarkt, besonders erfolgsversprechend sei und dies damit eine wichtige Möglichkeit zur Effizienzsteigerung darstellt. Sowohl die AMS Expertinnen und Experten, als auch die SozialpartnervertreterInnen meinten dazu, dass dies eine durchaus überlegenswerte und interessante Variante darstelle. Insbesondere der Vertreter der WK OÖ glaubt, dass dies neue Zugänge zu Unternehmen eröffnet, da dadurch das finanzielle Risiko einer Einstellung beschränkt wird. Auch gefällt ihm die Idee, dass dadurch aus einem ideologischen Ausspielen der beiden Förderinstrumente SÖB und EB ein sowohl als auch der sinnvollen Mittelverwendung im Interesse einer Reintegration in den Regelarbeitsmarkt werden kann.

4. Teil: Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Ausblick (Executive Summery)

Eine gemeinsame oder gar zusammenführende Betrachtung von Möglichkeiten einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung bei den beiden Förderinstrumenten SÖB/GBP und EB, bis hin zur Fragestellung sollten die Mittel der einen Fördermaßnahme sinnvollerweise zur anderen transferiert werden, macht angesichts signifikanter Unterschiede der Ziel-, bzw. Empfängergruppe der jeweiligen Förderung keinen Sinn.

Vielmehr würde diese Fragestellung letztlich darauf hinauslaufen, ob man für die eine oder andere Gruppe mit spezifischen Problemen einer Platzierung in der Arbeitswelt weniger oder gar kein Geld in die Hand nimmt, was wohl eine politische, aber keine fachliche Fragestellung ist, ob die Mittel bei der jeweils anderen Gruppe „effizienter“ und „effektiver“ eingesetzt wären, bzw. ob man für eine der Gruppen letztlich kein Geld ausgeben will.

Eines der Ergebnisse dieser Studie ist, dass die richtige Selektion von Personen für das jeweils am besten geeignete Förderinstrument nicht immer gewährleistet erscheint und somit die erwarteten oder erhofften Effekte minimiert werden. Gerade bei der Mittelbindung im Zuge des Aktionsprogramms 50+ besteht eine gewisse Gefahr, dass es zu Fehlzuweisungen kommt.

Damit diese Selektion aber funktioniert bedarf es einer klaren Definition für welche Zielgruppe mit welcher Problemlage welches Fördermodell am besten geeignet ist. Gerade bei multiplen Problemlagen ist es nicht unerheblich zu definieren welche Problemlagen in welcher Kombination und wie gehäuft auftreten, um ein klares Bild zu definieren. Bei der Eingliederungsbeihilfe beispielsweise kommen nur Personen in Frage die grundsätzlich fähig und in der Lage sind jederzeit ein Arbeitsverhältnis aufzunehmen und durchzustehen. Solche Personen werden gemeinhin als ‚Job ready‘ bezeichnet. Beim SÖB hingegen ist für die TransitmitarbeiterInnen per Definition diese Voraussetzung nicht gegeben.

Fakt ist, dass die beiden Förderinstrumente in der Ausformung des Angebotes nicht miteinander verglichen werden können. Ist bei der EB die Arbeitsaufnahme durch Förderung bereits per se der Vermittlungserfolg, so ist der SÖB per Definitionem ein Weg zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit im Regelarbeitsmarkt.

Trotzdem kommt es vor, dass es in Einzelfällen, oder auch darüber hinaus, zu einer Vermischung der Zielgruppen kommt, die in jedem Fall den Erfolg der Maßnahme beeinflusst, so dieser isoliert auf die reine Vermittlung und Integration in den sogenannten ersten Arbeitsmarkt betrachtet wird. Sei es durch Aufnahme von ‚Job ready‘ Personen in SÖB, die dann durch erfolgreiche Vermittlung in ein reguläres Dienstverhältnis zur Hebung der Vermittlungsquote beitragen oder Vermittlungen von Perso-

nen mit multiplen Vermittlungshemmnissen mittels Eingliederungsbeihilfen, die dann relativ rasch wieder arbeitslos werden und dadurch den Beschäftigungserfolg minimieren. So würdigte beispielsweise der Rechnungshof den arbeitsmarktpolitischen Erfolg der EB im AMS Niederösterreich und im AMS Wien, der Großteils über 60% lag. Zugleich wies er darauf hin, dass der geringere arbeitsmarktpolitische Erfolg des AMS Kärnten u.a. auf dessen Strategie zurückzuführen war, die geringe Ausstattung an SÖB und GBP durch verstärkten Einsatz der EB zu kompensieren. (Rechnungshof, 2014/7, 166) Von daher ist es hinsichtlich der beiden Förderinstrumente und für deren Erfolg von entscheidender Bedeutung, dass die Zielgruppen der Anspruchsberechtigten für die Förderungen möglichst genau definiert sind und am Schlüsselkriterium der Arbeitsfähigkeit in einem normalen Arbeitsverhältnis unterscheidbar sind.

Im Sinne einer Effizienzsteigerung kann es durchaus sinnvoll sein im Anschluss an ein, im Sinne der Problembearbeitung, erfolgreiches SÖB Beschäftigungsverhältnis für jene Personen, die dann als ‚Job ready' einzustufen sind, den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt mit einer EB zu unterstützen. D.h., dass die beiden Förderinstrumente nicht rivalisierend, sondern ergänzend eingesetzt werden.

Hinsichtlich der Messung der Effektivität und damit der Effizienz des Mitteleinsatzes ist es bei den SÖB erforderlich, neben den erfolgreichen Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt, vor allem auch jene, bisweilen sehr weichen, Faktoren der (Wieder-) Herstellung einer Arbeitsfähigkeit zu messen und in die Erfolgsbeurteilung einfließen zu lassen. Eventuell können einzelne Faktoren der Belastetheit auch unterschiedlich gewichtet werden, um den damit verbundenen Aufwand des Hilfs- und Unterstützungsangebots zu berücksichtigen. Bei der EB hingegen ist die in der Literatur beschriebene Beschäftigungswirkung (Anzahl des mehr an Beschäftigungstagen innerhalb von 5 Jahren nach Förderende) ein ausreichender Indikator.

Auch zur häufig angesprochenen und diskutierten Frage der Kosten der beiden arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente muss festgestellt werden, dass diese aufgrund der unterschiedlichen Faktoren aus denen sie sich zusammensetzen, nur sehr bedingt aussagefähig miteinander verglichen werden können. Im Geschäftsbericht des AMS Österreich für das Jahr 2014 werden im Kapitel Beschäftigungsförderung, dem die beiden Fördermaßnahmen zugeordnet sind, die Förderaufwände angeführt. Für die EB ist das ein Gesamtaufwand von 123 Mio. € für 39.032 geförderte Personen (= 3.151,- € pro geförderter Person). Für die SÖB ist das ein Gesamtaufwand von 169 Mio. € bei 34.514 geförderten Personen (= 4.897,- € pro geförderter Person). Da die Budgetdaten im Monitoringbericht OÖ (Pesendorfer, 2015, 34ff) erheblich (z.B. ca. 30 % beim Gesamtaufwand SÖB für Österreich) von denen des vom AMS Vorstand freigegebenen und im AMS Geschäftsbericht publizierten Angaben abweichen, kann hier nur festgestellt werden, dass diese abweichenden Angaben im Rahmen dieser Studie weder verifiziert noch falsifiziert werden konnten.

Bei der EB erscheint es nicht angemessen beim Aufwand pro geförderter Person die rechnerischen Mitnahmeeffekte korrigierend zu berücksichtigen oder eine Reduktion der zusätzlichen Beschäftigungseffekte im Verhältnis zu einer Kontrollgruppe von statistischen Zwillingen ohne Förderung vorzunehmen, da diese Berechnungen nach dem WIFO Modell unter sich verändernden Parametern auf Basis einer großen Zahl von Förderfällen laufend neu durchgeführt werden müssten und zudem im Vergleich der Berechnungen verschiedener Forschungsinstitute über eine relativ große Schwankungsbreite verfügen. Unter Zugrundelegung der WIFO Daten aus 2011 würde dies z.B. den Mitteleinsatz pro erfolgreichem Förderfall bei der EB rechnerisch um das 4 - 5 fache erhöhen. Einzig ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die Förderpraxis bei den Arbeitskräfteüberlassern hinsichtlich möglicher Mitnahmeeffekte überprüft oder hinterfragt werden sollte. (siehe hierzu Punkt 3.2.5., S.77)

Ebenso erscheint es nicht zielführend wenn bei den SÖB die betriebswirtschaftlich gerechneten Kosten pro Arbeitsplatz (inkl. Investitionen in Maschinen und Werkzeuge, sowie Wareneinsatz) auf erfolgreich vermittelte Vollzeitarbeitsplätze umgelegt werden (was je nach Wareneinsatz und Arbeitsplatzausstattung zu erheblichen Kostenunterschieden führt) und zusätzlich andere als Vermittlungserfolge gänzlich unbeachtet bleiben. Die in den SÖB und GBP geleistete Sozialarbeit und andere Therapieformen haben auch einen gesellschaftlichen Wert und nicht nur einen arbeitsmarktpolitischen und werden daher auch nicht ausschließlich aus den Mitteln der Arbeitsmarktförderung finanziert. Allerdings wurde im Rahmen dieser Arbeit nicht erhoben, ob diese Ko-Finanzierung ausreichend ist und ob und inwieweit die jeweils zuständigen Budgetverantwortlichen Gebietskörperschaften und gesellschaftlichen Institutionen bei diesen Beteiligungen angesprochen und eingebunden sind.

Insgesamt wäre es zielführend die durchschnittlichen Fördermittel pro Förderfall unter Berücksichtigung der Förderdauer zu rechnen und damit z.B. einen Koeffizienten von Fördermittel pro Förderfall pro Monat zu errechnen. Dieser könnte dann in Relation zu den Erfolgskennzahlen des jeweiligen Förderinstruments gesetzt werden. Denkbar ist hier z.B. ein Erfolgsquotient, der z.B. bei der Eingliederungsbeihilfe als Prozentsatz höherer Beschäftigungszeiten innerhalb von 5 Jahren nach Ende der Förderung gebildet wird und bei den SÖB aus dem durchschnittlichen Erfüllungsgrad der drei Zielkategorien Persönlichkeitsbildung, fachliche Qualifikation und erfolgreiche sozialpädagogische Interventionen und damit eine Aussage über den ‚Job ready' Status zulässt. Ein solcher Kosten – Zielerreichungskoeffizient hätte den Vorteil, dass er sich ebenfalls für andere, wie z.B. für reine Qualifikationsmaßnahmen, errechnen ließe und dabei eine gewisse Kosten – Nutzen Relation abbildet, ohne dass dabei sozusagen alles über einen Kamm geschoren wird.

Haben wir bei den SÖB ein komplexes System von Einflussfaktoren und Zielkonflikten zwischen sozialpädagogischen Interventionen, marktnahen Produktions- und Arbeitsbedingungen und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen, so reduziert es sich bei der EB ausschließlich auf die Parameter eines

normalen Dienstverhältnisses. Wobei die Studien zur Eingliederungsbeihilfe zeigen, dass das erste, geförderte Beschäftigungsverhältnis, selbst im Falle des Scheiterns, häufig eine ausreichende, stabilisierende Wirkung hat, so dass es häufig zu einer Weiterbeschäftigung in einem anderen Betrieb kommt.

In Summe betrachtet kann festgestellt werden, dass beide Förderinstrumente, bei aller kritischen Würdigung und in den Vorkapiteln ausgewiesenen Verbesserungsmöglichkeiten, innerhalb ihrer jeweiligen Zieldimensionen als äußerst erfolgreich und effizient anzusehen sind. Über die positiven, nicht monetär bewertbaren, Wirkungen einer Einbindung der Betroffenen in die gesellschaftliche Arbeits- und Erwerbswelt hinaus, rechnen sich beide Instrumente auch hinsichtlich der damit verbundenen Fiskaleffekte sowohl mikro- als auch makroökonomisch gleichermaßen gut und sind daher auch in einem gesamtgesellschaftlichen Kontext sehr positiv zu bewerten.

Abschließend ist festzustellen, dass die Zusammenarbeit aller Beteiligten, bestehend aus den die Förderungen beanspruchenden Unternehmen bei der EB, den Trägervereinen von SÖB und GBP, den in der Abwicklung tätigen MitarbeiterInnen des AMS, sowie den SozialpartnervertreterInnen und Leitungsorganen des AMS in den Kontroll- und Entscheidungsgremien, bei allen, zumeist sachlich begründeten oder den unterschiedlichen Sichtweisen geschuldeten, Differenzen, als sehr effizient im Sinne einer Ziel- und Kostensteuerung anzusehen ist. Dies wurde nicht nur von allen GesprächspartnerInnen betont, sondern kann auch unmittelbar anhand der Unterlagen und Daten eines laufenden Controllings der wesentlichen Kennziffern und Erfolgsfaktoren festgestellt werden, sowie in den zahlreichen wissenschaftlichen Begleitstudien (siehe Anhang).

Für die Qualität dieser Zusammenarbeit und der daraus resultierenden Innovationskraft sei beispielhaft aus dem Bereich der EB das neue Modell einer Verknüpfung von Beschäftigung und betrieblicher Ausbildung angeführt. Dabei erhalten die einstellenden Betriebe neben dem Lohnkostenzuschuss für die ersten Monate zusätzlich einen Lohnkostenzuschuss für die Zeiten einer betrieblichen Ausbildung, was sicherlich eine wesentliche Steigerung der Effizienz und Effektivität der EB im Sinne der Nachhaltigkeit der Beschäftigung mit sich bringt.

Im Bereich der SÖB und GBP wiederum wären die vielfältigen Herausforderungen ständiger Anpassungsprozesse an die sich verändernden Schwerpunktsetzungen bei den arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen und der Erwirtschaftung der geforderten Eigenleistungen ohne diese gute Zusammenarbeit und die besondere Qualität der MitarbeiterInnen nur schwerlich zu bewältigen. Dies gilt auch für die Kooperation mit Betrieben des ersten Arbeitsmarktes und des gemeinwirtschaftlichen Sektors. Allerdings ist insgesamt darauf Bedacht zu nehmen die Vereine und deren MitarbeiterInnen nicht durch zu große und zu rasche Veränderungen zu überfordern. Letztlich kann nur eine auf Dauer und Kontinuität angelegte Einrichtung jene Professionalität entwickeln, die eine wirkungsvolle und effizien-

te Unterstützung und Begleitung der TransitmitarbeiterInnen und damit den arbeitsmarktpolitischen Erfolg garantiert.

Literaturverzeichnis

AMS (2015): Managementinformation, Bericht 1. Halbjahr 2015, AMS interne Publikation, Wien.

AMS (2015): Bundesrichtlinie für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB). Online: http://www.ams.at/_docs/001_soeb_RILI.pdf (Download: 09.12.2015).

AMS (2015): Bundesrichtlinie Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP). Online: http://www.ams.at/_docs/001_gbp_RILI.pdf (Download: 10.12.2015).

AMS (2015): Arbeitsmarktdaten online. Online: http://www.ams.at/ueber-ams/medien/arbeitsmarktdaten/berichte-auswertungen (Download: 10.12.2015).

AMS (2015): Arbeitsmarktdaten online. Online: http://iambweb.ams.or.at/ambweb/ (Download: 29.04.2015).

AMS (2014): Geschäftsbericht 2013. Online: http://www.ams.at/_docs/001_geschaeftsbericht_2013.pdf (Download: 16.12.2015).

AMS (2013): Bundesrichtlinie für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB). Online: http://www.ams.at/_docs/001_soeb_RILI.pdf (Download: 28.03.2015).

AMS (2013): Bundesrichtlinie Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP). Online: http://www.ams.at/_docs/001_gbp_RILI.pdf (Download: 28.03.2015).

AMS (2015): Geschäftsbericht 2014. Online: http://www.ams.at/_docs/001_ams_geschaeftsbericht_2014.pdf (Download: 08.04.2015).

AMS (2015): Eingliederungsbeihilfen. Online: http://www.ams.at/service-unternehmen/foerderungen/eingliederungsbeihilfe-come-back (Download: 29.04.2015).

AMS (2014): Bundesrichtlinie Eingliederungsbeihilfe (EB) Aktion “Come back”, Wien, Ergänzungen AMS OÖ, Linz.

AMS (2014): Geschäftsbericht 2013. Online: http://www.ams.at/_docs/001_geschaeftsbericht_2013.pdf (Download: 08.04.2015).

AMS (2013): Bundesrichtlinie Eingliederungsbeihilfe (EB) Aktion “Come back”, Wien.

AMS (2013): Geschäftsbericht 2012. Online: http://www.ams.at/_docs/001_ams_geschaeftsbericht_2012.pdf (Download: 08.04.2015).

AMS (2012): Bundesrichtlinie Eingliederungsbeihilfe (EB) Aktion “Come back”, Wien.

AMS (2012): Geschäftsbericht 2011. Online: http://www.ams.at/_docs/001_AMS_Geschaeftsbericht_2011.pdf (Download: 08.04.2015).

AMS (2011): Geschäftsbericht 2010. Online: http://www.ams.at/_docs/001_Geschaeftsbericht2010.pdf (Download: 08.04.2015).

AMS (2010): Bundesrichtlinie Eingliederungsbeihilfe (EB) Aktion "Come back", Wien

AMS (2009): Bundesrichtlinie Eingliederungsbeihilfe (EB) Aktion "Come back", Wien.

AMS (2008): Bundesrichtlinie Eingliederungsbeihilfe (EB) Aktion "Come back", Wien.

AMS (2007): Geschäftsbericht 2006. Online: http://www.ams.at/_docs/001_GB-Druckversion-neu_290607.pdf (Download: 08.04.2015).

AMS (2006): Bundesrichtlinie Eingliederungsbeihilfe (EB) Aktion "Come back", Wien, Ergänzungen AMS OÖ, Linz.

AMS (2002): Geschäftsbericht 2001. Online: http://www.ams.at/_docs/gb01.pdf (Download: 08.04.2015).

AMS (2001): Geschäftsbericht 2000. Online: http://www.ams.at/_docs/gb00.PDF (Download: 08.04.2015).

AMS (2000): Richtlinie Eingliederungsbeihilfe (EB) Aktion "Come Back", Wien.

AMS (1999): Geschäftsbericht 1998. Online: http://www.ams.at/_docs/gb98.pdf (Download: 08.04.2015).

AMS (1998): Geschäftsbericht 1997. Online: http://www.ams.at/_docs/gb97.pdf (Download: 08.04.2015).

AMS OÖ (2015): Infoblatt Förderungen, Wien.

AMS OÖ (2015): Arbeitsmarktbericht OÖ. März 2015. Online: http://docs.ams.at/ooe/monatsb/monatsb2014-03.pdf (Download: 29.04.2015).

Arbeiterkammer (2014): AK Aktuell. Das Infoservice der AK Nr. 04/2014. Online: http://media.arbeiterkammer.at/wien/AKAktuell_Nr_4_2014.pdf (Download: 28.03.2015).

Backes-Gellner, U. & Veen, S. (2013): 'Positive effects of ageing and age diversity in innovative companies – large-scale empirical evidence on company productivity'. Human Ressource Management Journal 23: 3, S. 279–295.

BDV – Bundesdachverband für Soziale Unternehmen (2015): Sozialökonomische Betriebe (SÖB). Online: http://www.bdv.at/fragen-antworten/sozialoekonomische-betriebe/ (Download: 13.11.2015).

Biffl, G., Hofer, H. & Pichelmann, K. (1996): Sozialökonomische Beschäftigungsprojekte und Soziale Kursmaßnahmen. In: Arbeitsmarktservice Österreich (1996): Ergebnisse der innovativen Arbeitsmarktpolitik. Wien: Wissenschaftsverlag.

BMASK (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2013, Wien.

BMASK (2014): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014, Wien.

BMASK (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich: 1994 – 2013. Wien: BMASK.

Bundeskanzleramt (2016): Nationales Reformprogramm Österreich. Online: https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=59521 (Download: 12.12.2015).

Die Presse, Print-Ausgabe (2015): Online: http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4719469/Geringfugige-Beschaeftigung_Flexiblere-Lohngrenze-kommt (Download: 29.04.2015).

Dorfinger, G. (2006): Experimentelle Arbeitsmarktpolitik einst und heute – Eine Analyse der Rolle von gemeinnützigen Akteuren in der experimentellen Arbeitsmarktpolitik. In: Stelzer-Orthofer Christine (Hg.): Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte. Wien. S. 233-247.

Eppel, R., Mahringer, H., Weber, A. & Zulehner, C. (2011): Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe, Wien.

FAB (2015): Arbeit – Beschäftigung - Geschäftsfelder Reno OÖ. Online: http://www.fab.at/Arbeit_Beschaeftigung_Geschaeftsfelder_RenoOOE.htm (Download: 29.03.2015).

FAB (2015): Arbeit – Beschäftigung – Geschäftsfelder Proba. Online: http://www.fab.at/Arbeit_Beschaeftigung_Geschaeftsfelder_Proba.htm (Download: 29.03.2015).

Frischeis, S. (2014): Sozialökonomische Betriebe (SÖB) als Mittel einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Unterschiedliche AkteurInnen – eine Zielsetzung? Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt oder Erweiterung der Sozialperspektive? Zielsetzungen und Kriterien zur Bestimmungen des Maßnahmenerfolges in Theorie und Praxis. Donau-Universität Krems: Zentrum für Management im Gesundheitswesen. Masterarbeit.

Gerstorfer, B. (2014): Wirkung der Beschäftigung in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten auf den Arbeitsmarkterfolg sowie auf die soziale und gesellschaftliche Integration der Transitarbeitskräfte. Master Thesis zur Erlangung des akademischen Grades Professional Master of Management and Leadership (PMML) an der Johannes Kepler Universität Linz in Kooperation mit dem Wissensturm der Stadt Linz.

Haberl, W., Zenz, D. & Riesenfelder, A. (2014): Evaluierung der Beschäftigungsmaßnahmen des AMS Kärnten.

Hagspiel, D. (1991): Zwischen Leistungsgesellschaft und Defizitorientierung – Sozialpädagogischer Alltag in Arbeitslosenprojekten. In Stelzer-Orthofer Christine (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Linz.

Help.gv.at (2015): Beschäftigungsinitiative 50+. Online: https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/201/Seite.2100200.html (Download: 12.12.2015).

Hirschfeld, K. (2006): Retention und Fluktuation: Mitarbeiterbindung – Mitarbeiterverlust. Berlin: ID Text.

Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung: Lankmayer, T., Niederberger, K. & Rigler, S. (2015): Social Return on Investment (SROI) am Beispiel der BASAR Gmbh. Linz: Arbeitsmarktservice Oberösterreich.

Krenn, M. & Vogt, M. (2007): „…da kräht kein Hahn nach Ihnen." Die Situation von „älteren" Arbeitslosen und ihre Chancen auf Reintegration in Beschäftigung. Forba-Forschungsbericht 1/2007. Online: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/forschungsbericht_da_kraeht_kein_Hahn.pdf

Lankmayer, T.; Niederberger, K. & Rigler, S. (2015): Social Return on Investment (SROI) am Beispiel der BASAR GmbH. Linz: Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Universität Linz. Im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich.

Lechner, F., Neudorfer, P., Reiter, W. & Riesenfelder, A. (1998): Betriebliche Eingliederungsbeihilfe, Wissenschaftsverlag, Wien.

Lechner, F., Loidl, R., Mitterauer, L., Reiter, W. & Riesenfelder, A. (2000): Evaluierung sozialökonomischer Betriebe. Endbericht an das Arbeitsmarktservice Österreich. Wien: L&R Sozialforschung.

Lechner, F. & Walter, R. (1991): Offensive Arbeitsmarktpolitik – am Beispiel von oberösterreichischer Projekte und Initiativen. In: Stelzer-Orthofer, C. (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Linz. S. 7-93.

Ludwig-Mayerhofer W. & Wroblewski, A. (2004): Eppur si muove? Activation policies in Austria and Germany. In: European Societies Volume 6, Issue 4, S. 485-509.

Marchington, M. & Wilkinson, A. (2005): Human Resource Management at Work. Published by the CIPD.

Mitterauer, L., Reiter, W. & Riesenfelder, A. (1999): Evaluation der BESEB 1997, Endbericht, Wien.

Müllbacher, S.; Marcel Fink, M.; Hofer, H. & Titelbach, G. (2015): Relevanz und Auswirkungen des Senioritätsprinzips am österreichischen Arbeitsmarkt. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS).

Osterkorn, M.; Lankmayer, T.; Schmatz, T. & Hiesmair (2014): SÖB und GBP im Wandel. Linz: Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Universität Linz (IBE).

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung & Prospect Research & Solution: Eppel, R., Horvath, T., Lackner, M., Hausegger, T., Hager, I., Reidl, C., Reiter, A., Scheiflinger, S. & Friedl-Schafferhans,

M. (2014): Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

Pesendorfer, C. (2015): Monitoring der TMA-Beschäftigungskarrieren und Analyse der Kosten pro Arbeitsmarkterfolg 2014. Linz: Institut für Ausbildungs- & Beschäftigungsberatung IAB.

Rechnungshof (2014): Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des AMS, Bericht des Rechnungshofes 2014/7. S. 135-208.

Riesenfelder, A. (2000): Personalstandsanalyse von BESEB geförderten Betrieben.

Schmid, T. (1997): Aktive Arbeitsmarktpolitik. In: Stillgelegt. Weichenstellungen für den Arbeitsmarkt 2000. Wien. S. 143-159.

Slabihoud, M. (2012): Dokumentation an den Schnittstellen der Arbeitsmarktintegration: Möglichkeiten und Grenzen im Rahmen von Betreuungsberichten Sozialökonomischer Betriebe. Online: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2012_Masterthesis_Slabihoud.pdf (Download: 30.10.2014).

Smartwork (2015): Sozialökonomischer Betrieb. Online: http://www.smartwork.at (Download: 29.03.2015).

Sozialministerium (2015): Beschäftigungsinitiative 50+. Online: http://www.sozialministerium.at/site/Arbeit/Arbeitsmarkt/Arbeitsuchende_und_Unternehmen/Beschaeftigungsinitiative_50_ (Download: 29.04.2015).

Sozialministerium (2015): Pressekonferenz Arbeitsmarktpolitik 2015. Online: https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/3/8/9/CH0023/CMS1415715200134/pk_praesentation_arbeitsmarktpolitik_2015.pdf (Download: 2.11.2015).

Sozialministerium (2015): „IP Neu“ für Alle: Die Reform der Invaliditätspension. Online: https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/5/0/0/CH2081/CMS1343980223792/uebersicht_invaliditaetspension_neu.pdf (Download: 2.11.2015).

Sozialministerium (2014): Basisinformationsbericht – Arbeitsmarktpolitik – Institutionen, Verfahren, Maßnahmen. Online: http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/basisinformationsbericht_berichtsjahr_2013_2014_de.pdf (Download: 2.11.2015).

Stadlmayr, M. (2012): Evaluierung des Haushaltsservice der Volkshilfe OÖ und des Haus- und Heimservice des Hilfswerks OÖ.

Stelzer-Orthofer, C. (2011): Mindestsicherung und Aktivierung. Strategien der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. In: Stelzer-Orthofer Christine / Josef Weidenholzer (Hg.): Aktivierung und Mindestsicherung. Nationale und europäische Initiativen gegen Armut und Arbeitslosigkeit. Wien. S. 141-156.

VFQ (2015): Contigo. Online: http://www.vfq.at/index.php?id=591 (Download: 29.03.2015).

Volkshilfe OÖ (2014): Haushaltsservice, Jahresbericht 2013, Linz.

Wojcik , W. (2006): Geförderte Arbeitsplätze – Geldverschwendung, oder sinnvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument: Eine kritische Betrachtung der Evaluierungspraxis in sozialen Integrationsbetrieben anhand der Untersuchung des Fallbeispiels fix&fertig. Online: http://www.suchthilfe.at/wp-content/uploads/Geförderte-Arbeitsplätze-Geldverschwendung-oder-sinfolles-arbeitmarktpolitisches-Insturment.pdf (Download: 30.10.2014).

Zauner, H. (2006): Entwicklungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich – Standortbestimmung aus Sicht eines Netzwerks von Non-Profit-Organisationen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Stelzer-Orthofer Christine (Hg.): Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte. Wien. S. 204-216.

Anhang

1. Überblick gesichteter Studien Sozialökonomische Betriebe

1	**Evaluierung der Beschäftigungsmaßnahmen des AMS Kärnten**
	L & R Sozialforschung 2014, Andreas Riesenfelder **Auftraggeber:** AMS Kärnten
	Sozialökonomische Betriebe (SÖB) Sozialökonomische Betriebe bilden die einzige Angebotsform, welche in Kombination mit Trainingsmaßnahmen positive Erwerbsverläufe (+11 %) aufweist, wobei allerdings die Fallzahlen sehr gering sind und daher nicht von einem statistisch abgesicherten Ergebnis gesprochen werden kann. Als weiteres Spezifikum von SBÖ-Maßnahmen kann gelten, dass die Kombination von SÖB-Angeboten und zuvor geschalteten Kombilohnförderungen signifikant bessere Erwerbseffekte nach sich zieht (+9 %). (S.29) Sozialökonomische Betriebe (SÖB) Sozialökonomische Betriebe werden in überdurchschnittlichem Ausmaß mit BO- Maßnahmen (16%) und Aus- und Weiterbildungen (34%) kombiniert. Weiters finden sich noch gemeinsame Anwendungen mit Kombilohnförderungen (12%). Erwähnenswert ist noch, dass Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte und SÖB in der Regel nicht kombiniert werden, ebenso findet sich die Kombination von SÖB-Teilnahmen mit Kurskostenförderung nur in sehr wenigen Fällen (3% Anteil). S. 27 SÖB-Angebote und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte haben lediglich einen geringen Anteil an wiederholten Anwendungen zu verzeichnen (2011: 8% und 10%). S. 27.
2	**Social Return on Investment (SROI) am Beispiel der BASAR GmbH**
	IBE (Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung) 2015, Thomas Lankmayr, Karl Niederberger, Sandra Rigler **Auftraggeber:** AMS Oberösterreich
	SROI-Berechnung am Beispiel der BASAR GmbH: ROI: für den Beobachtungszeitraum von 10 Jahren fließen 97% der Investitionen nach einem Förderjahr zurück; SROI: zum Ende eines Förderjahres wurde ein Wert von 1,23 erzielt: somit übersteigt der gesellschaftliche und monetäre Nutzen, den der SÖB Basar erzeugt, bereits zum Ende des Förderjahres die Investitionen um 23%.
3	**Welche den österreichischen sozialökonomischen Betrieben vergleichbare Modelle gibt es in der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden und Frankreich?**
	ÖSB-Unternehmensberatung Ges.m.b.H. 1994, Petra Draxl, Christoph Jenny **Auftraggeber:** AMS Österreich
	Studie aus dem Jahr 1994 zu SÖB vergleichbaren Modellen in D, NL, F samt Bericht über durchgeführte Studienreise;

4	**Ergebnisse der innovativen Arbeitsmarktpolitik**
	IHS-Institut für Höhere Studien Wien & WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) 1996, Gudrun Biffl, Helmut Hofer, Karl Pichelmann **Aufraggeber:** AMS Österreich
	gleicher festgestellter Nutzen durch TransitmitarbeiterInnen; gute AA-/Erfolgsquoten;
5	**Evaluierung Sozialökonomischer Betriebe**
	L & R Sozialforschung 2000, Ferdinand Lechner, Rainer Loidl, Lukas Mitterauer, Walter Reiter, Andreas Riesenfelder **Auftraggeber:** AMS Österreich
	Schlüsselkräfte als Kompensatoren für Ausfälle der TAK - Mitarbeit (S. 12); Aufgrund der mehrfachen Aufgaben der SÖB (Eigenerwirtschaftungsquote, Vermittlungsauftrag) ergeben sich für die SÖB Schwierigkeiten: "Die Kunst für die Leitungen der SÖB bestünde demnach darin, „eine Balance zu finden zwischen kaufmännischer und sozialer Führung.“ Für die SÖB bedeutet es, einen „goldenen Mittelweg“ zu finden." (s. 13); Unplanbarkeit der Weiterförderung (S. 14);
6	**Arbeitsmarktpolitik europäischer Großstädte im Vergleich. Arbeitsmarktindikatoren europäischer Großstädte.**
	IHS-Institut für Höhere Studien Wien 2010, Nikolaus Graf, Helmut Hofer, Uli Schuh, Elfriede Wagner **Auftraggeber:** AMS Österreich
	Theoretischer Hintergrund: Allgemeine Merkmale und Besonderheiten städtischer Arbeitsmärkte; Quantitativer Vergleich europäischer Großstädte anhand ausgewählter Arbeitsmarktindikatoren und Auswahl von Referenzstädten; Arbeitsmarktpolitik und arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen in Österreich, Deutschland und den Niederlanden; Vorstellung der Good Practice Beispiele der Vergleichsstädte;
7	**Kombilohnbeihilfe. Eine Evaluation**
	öibf-Österreichisches Institut für Bildungsforschung und ibw-Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft 2011, Petra Tamler, Roland Löffler **Auftraggeber:** AMS Österreich
	Zusätzlich zur Kombilohnbeihilfe gewährte Förderungen: 1,5% SÖB

8	**Chancen und Möglichkeiten von Productive Ageing. Arbeitsmarktpolitische, arbeitspsychologische und soziologische Perspektiven zur verbesserten Arbeitsmarktintegration Älterer.**
	abif-Analyse, Beratung und interdisziplinäre Forschung 2011, Karin Steiner, Marie Jelenko, Winfried Moser, Franziska Haydn **Auftraggeber:** AMS Österreich
	Dieser AMS-Report (Nr. 81/2011) ist in 2 Teile aufgeteilt, einerseits beschäftigt sich der Bericht mit der internationalen Situation Älterer am Arbeitsmarkt im Vergleich und der Darstellung ausgewählter Maßnahmen, andererseits werden empirische Untersuchungen zum Thema »Arbeitslosigkeit von Älteren und Maßnahmen zum Erhalt von Arbeitsfähigkeit und Gesundheit« vorgestellt. Im 1. Teil werden auch ausgewählte Maßnahmen für die Zielgruppe der Älteren vorgestellt, darunter auch SÖBs.
9	**Alter hat Zukunft. Informationen für ältere Arbeitsuchende (45+)**
	Arbeitsmarktservice Österreich 2013, keine Autorenangaben
	Informationsbroschüre für ältere Arbeitssuchende (45+).
10	**Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Österreich und Deutschland. Aufkommen und Verwendung der Mittel im Vergleich.**
	WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2014, Hedwig Lutz **Auftraggeber:** AMS Österreich
	Analyse anhand der Labour Market Policy Database (Statistiken zur Arbeitsmarktpolitik von Eurostat) der Ausgabenstruktur für Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und Österreich - ein Vergleich; "Bei genauer Betrachtung der Ausgabenstruktur für Arbeitsmarktpolitik der beiden Länder kommen hier jedoch weniger reale Ausgabenunterschiede zutage als vielmehr: · Unterschiede in der Verbuchungspraxis von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die einzelnen LMP-Kategorien · Unterschiede in der arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktsetzung · Unterschiede im Leistungsspektrum zur Existenzsicherung sowie · Unterschiede in der Organisation der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik bzw. in der Zuständigkeit" (S. 82)
11	**Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit. Empirische Messung der Arbeitslosigkeit in Österreich 2005 bis 2010 unter besonderer Berücksichtigung wiederkehrender Arbeitslosigkeit sowie von Abfolgen arbeitsmarkt- politischer Maßnahmen.**
	WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2013, Rainer Eppel, Thomas Horvath, Helmut Mahringer **Auftraggeber:** AMS Österreich
	Generierung von Typologien von Arbeitslosen nach Dauer und Häufigkeit; Analyse anhand der Betrachtung von Förderketten: „Nach Arbeitsmarktpositionen zu bestimmten Zeitpunkten zeigt

	sich, dass der Anteil der Personen in zieladäquaten Arbeitsmarktpositionen ansteigt: Befinden sich knapp nach dem Austritt aus dem SÖB etwa mehr als die Hälfte der befragten Transitkräfte in einem positiven Status, so sind es nach zwei Jahren fast drei Viertel (72%). 46% der Befragten sind unmittelbar nach Austritt aus den SÖB ohne Beschäftigung, nach zwei Jahren sinkt dieser Anteil auf 28%.“ S. 115
12	**Transitarbeitsplätze als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Evaluierung der Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds**
	WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2006, Hedwig Lutz **Auftraggeber:** AMS Österreich und Europäischer Sozialfond (ESF)
	Die Zielgruppe weist multiple Integrationsschwierigkeiten auf: lange Abwesenheiten aus dem Berufsleben, Mangel an Qualifikationen, Behinderungen, psychische Probleme. Zu den entstandenen Kosten: "Durchschnittlich entstanden dem Arbeitsmarktservice innerhalb von drei Jahren für eine Person, die über einen Arbeitsplatz in einem Sozialökomomischen Betrieb gefördert wurde, Kosten von rund 12.600 €. Sie ergaben sich aus den anteiligen Zahlungen an den Sozialökomomischen Betrieb, damit zeitlich zusammenhängenden sonstigen Fördermaßnahmen und Einkommensersatzleistungen bei späterer Arbeitslosigkeit. Auch ohne Teilnahme an dieser Förderung wären für die Person Kosten entstanden, sie wären aber mit durchschnittlich 6.300 € um rund 50% niedriger gewesen. Im selben Zeitraum flossen aus unselbständiger Beschäftigung der betreffenden Person (mit und ohne Förderung) durchschnittlich 11.300 € an die öffentlichen Haushalte zurück, um 4.600 € mehr als ohne geförderten Transitarbeitsplatz. Insgesamt übertrafen damit nach drei Jahren die zusätzlichen Kosten die zusätzlichen Erträge um 1.700 €; dies ist der Nettoeffekt der Förderung. Der Bruttoeffekt ergibt sich aus der Differenz zwischen Gesamtkosten und Gesamterträgen (hier 1.200 €). Für Geförderte ab 45 Jahren überstiegen die zusätzlichen Erträge die zusätzlichen Kosten nach drei Jahren bereits (für Frauen um 2.000 €, für Männer um 1.300 €). Damit ergab sich für die Sozialökomomischen Betriebe der beste Nettoeffekt aller untersuchten Maßnahmentypen im Rahmen des Arbeitslosenschwerpunkts von Ziel 3 des ESF. Auch der Bruttoeffekt der Förderung war für diese Gruppe positiv. Für Geförderte zwischen 25 und 45 Jahren überstiegen dagegen die Zusatzkosten die zusätzlichen Erträge um 4.000 € (Frauen) bzw. 4.200 € (Männer)." (S. 609 f.)
13	**Praxishandbuch: Methoden der Berufs- und Arbeitsmarktorientierung für Ältere**
	abif-Analyse, Beratung und interdisziplinäre Forschung 2013, Karin Steiner, u.a. **Auftraggeber:** AMS Österreich
	Hintergründe, Methoden, Arbeitsmaterialien als Hilfestellung zur Jobsuche für Ältere;

14	**Effekte der Tätigkeiten von Sozialökomomischen Betrieben**
	Institut für Arbeitsmarktbetreuung und -forschung Steiermark 2000, Hannes Lechner u.a. **Auftraggeber:** AMS Steiermark
	„Die regionale Akzeptanz der SÖB hängt entscheidend von der Marktposition und lokaler Konkurrenz bzw. der Problematik der Zielgruppen ab. Sind die SÖB in Nischen tätig, in denen es keine regionalen Anbieter gibt, oder sind die Zielgruppen augenscheinlich „schwervermittelbar", dann werden die SÖB ohne Ausnahme als wichtige „sozialpolitische" Hilfestellung für benachteiligte Menschen akzeptiert. Im Fall der Gastronomiebetriebe werden Konkurrenzängste aus dem jeweiligen engsten Einzugsgebiet laut. Konkurrenzbefürchtungen sind zumeist bei jenen InteressenvertreterInnen und Betrieben vorhanden, die die SÖB nur aus der Distanz kennen. Betriebe und MeinungsträgerInnen, die mit den SÖB kooperieren, akzeptieren die sozialökonomischen Betriebe in hohem Ausmaß und schätzen ihre Leistungen." (S. 116)
15	**Evaluierung des Sozialökomomischen Betriebes PA-RE**
	abif-Analyse, Beratung und interdisziplinäre Forschung 2000, Isabella Kaupa u.a. **Auftraggeber:** AMS Wien
	Vergleichsweise niedrige Eigenerwirtschaftungsquote (12,7%-15,4%; Lt. Richtlinie aber 20% gefordert), aber sehr gute AA-Quote: 57,1%; Identifikation von Stärken, Schwächen und Entwicklungspotentialen;
16	**Gesundheits- und alternsgerecht Arbeiten in Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten und Sozialökonomischen Betrieben in Wien**
	ÖSB Consulting GmbH 2012, Jürgen Unfried **Auftraggeber:** AMS Wien
	Darstellung der Ergebnisse und Erfahrungen aus der Umsetzung des Projektes „Gesundheits- und alternsgerecht Arbeiten in Sozialökomomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten" & Aufbereitung der im Projekt eingesetzten und entwickelten Instrumente der Gesundheitsförderung in einem Praxishandbuch.
17	**Instrumente der Arbeitsmarktförderung Übersicht der Maßnahmen, Beschreibung der Effekte**
	Institut für Volkswirtschaftslehre der Johannes Kepler Universität Linz 2010, René Böheim, Thomas Schober **Auftraggeber:** Amt der Salzburger Landesregierung
	Übersicht über Instrumente der Arbeitsmarktförderung sowie detaillierte Beschreibung der Anspruchsvoraussetzungen, sowie der Effekte;

18	**Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2010**
	BMASK 2011, keine Autorenangaben
	Leistungsbilanz des Arbeitsmarktservice sowie der aktiven Arbeitsmarktpolitik; genehmigte Förderfälle sowie Ausgaben für SÖBs in den Jahren 2008-2010: 2008: 14.620; 70,3 Mio. €; 2009: 18.050; 79,9 Mio. €; 2010: 20.465; 82,0 Mio. €;
19	**Beschäftigungsmultiplikatoren und die Besetzung von Arbeitsplätzen in Österreich**
	Joanneum Research: Zentrum für Wirtschafts- und Innovationsforschung 2012, Raimund Kurzmann, Karolin Gstinig **Auftraggeber:** BMASK
	Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Rund 18 % aller Zahlungen gingen in den Jahren 2006 bis 2010 der Zahlungen gingen an Träger bzw. direkt an Betriebe.
20	**Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich**
	BMASK 2014, Valerie Bösch, Tanja Jandl-Gartner, Ingrid Nagl
	Beschreibung der Maßnahmen, des Bestandes, Zuganges und der Dauer von 2011-2013; Beschreibung der Bruttowirkung
21	**Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen**
	WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2014, Rainer Eppel u.a. **Auftraggeber:** BMASK
22	**Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003**
	WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2005, Hedwig Lutz u.a. **Auftraggeber:** BMASK
	"Für Geförderte in SÖBs ab 25 Jahre zeigt sich ein deutlich positiver und anhaltender Effekt der Teilnahme auf die durchschnittliche Dauer der Integration in das Beschäftigungssystem. Dieser ist für Frauen stärker ausgeprägt als für Männer, für Ältere stärker als für Jüngere. Für Geförderte ab 45 Jahren konnte innerhalb von 3,5 Jahren sogar das Ausmaß der ungeförderten Beschäftigung markant ausgeweitet werden. Aber selbst Frauen zwischen 25 und 45 Jahren verzeichneten in diesem Zeitraum – trotz der Teilnahme an einer geförderten Beschäftigung – durchschnittlich bereits mehr Zeit in ungeförderter Beschäftigung als die Vergleichsgruppen nach Matching. Für Geförderte ab 25 Jahre zeigt sich ein deutlich positiver und anhaltender Effekt der Teilnahme auf die durchschnittliche Dauer der Integration in das Beschäftigungssystem. Dieser ist für Frauen stärker ausgeprägt als für Männer, für Ältere stärker als für Jüngere. Für Geförderte ab 45 Jahren konnte innerhalb von 3,5 Jahren sogar das Ausmaß der ungeförderten Beschäftigung markant ausgeweitet werden. Aber selbst Frauen zwischen 25 und 45 Jahren verzeichneten in diesem Zeitraum – trotz der Teilnahme an einer geförderten Beschäftigung – durchschnittlich

	bereits mehr Zeit in ungeförderter Beschäftigung als die Vergleichsgruppen nach Matching." (S. XIV)
23	**Das Bonus-Malus-System für ältere Arbeitnehmer/innen. Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Wirkung und Kosten-/Nutzen-Abschätzungen.**
	Synthesis Forschung 2008, Monika Kalmar, Günter Kernbeiß u.a. **Auftraggeber:** BMASK
	Untersuchung und Bewertung des Bonus-/ Malus-System, dessen Wirkung für den Arbeitsmarkt »älterer« Erwerbstätiger im Folgenden untersucht und bewertet wird. Kein Bezug zu SÖBs/GBPs;
24	**Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte im Wandel**
	IBE (Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung) 2014, Manuela Hiesmair u.a. **Auftraggeber:** FAB – Verein zur Förderung von Arbeit und Beschäftigung
25	**Armut macht krank**
	Volkshilfe Österreich Sozialökonomische Forschungsstelle 2010, Ilse Leidl, Veronika Richter, Tom Schmid **Auftraggeber:** Fond Gesundes Österreich und Volkshilfe Österreich
	Armut als besonderes Gesundheitsrisiko - Überblick über Ursachen und Maßnahmenvorschläge (best practice Beispiele aus Ö bzw. EU-Ausland)
26	**Sozialökonomische Betriebe und ihre Verflechtung mit dem ersten Arbeitsmarkt**
	Institut für Bildungs- und Erziehungswissenschaften der Karl-Franzens-Universität Graz 2001, Sonja Straussberger
	Beschreibung von vier SÖB in Graz: Bicycle, BAN, Reha-Druck, Modello;
27	**Evaluierung der Wiener Sozialökomomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten**
	Prospect Unternehmensberatung 2010, Trude Hausegger, Isabella Hager u.a. **Auftraggeber:** AMS Wien
	Behandlung der Fragestellungen: 1.) Für welche Zielgruppe sind die Angebote der SÖBs und GBPs zur (Re-)Integration am Arbeitsmarkt am besten geeignet? 2.) Worin liegt der spezifische arbeitsmarktpolitische Zusatznutzen von SÖBs und GBPs im Vergleich zu anderen Angeboten des AMS? 3.) Welche Rahmenbedingungen und Prozesse begünstigen eine effektive und effiziente Nutzung der beiden Instrumente?

28	**Dokumentation an den Schnittstellen der Arbeitsmarktintegration; Möglichkeiten und Grenzen im Rahmen von Betreuungsberichten Sozialökonomischer Betriebe**
	Fachhochschule Wien 2012, Michaela Slabihoud, Master Thesis zum Master of Arts in Social Sciences **Auftraggeber:** Themenvorschlag AMS Wien
	Verbesserung der Schnittstelle zwischen Sozialökomomischen Betrieben (SÖB) und dem Arbeitsmarktservice (AMS), wenn TransitmitarbeiterInnen nach SÖB-Beschäftigung wieder in die Betreuung der RGS wechseln; Fragstellung: Wie kann der Maßnahmenerfolg, unabhängig von einer Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt und somit im Sinne weicher Wirkungsindikatoren, dargestellt werden.
29	**Wirkung der Beschäftigung in Sozialökomomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten auf den Arbeitsmarkterfolg sowie auf die soziale und gesellschaftliche Integration der Transitarbeitskräfte**
	Universitätslehrgang „Management und Leadership für Frauen“ der Johannes Kepler Universität Linz 2014, Birgit Gerstorfer, Master Thesis zum Master of Management und Leadership
	Beschäftigungszeiten ein Jahr vor und ein Jahr nach der Transitbeschäftigung von 1.283 teilnehmenden Personen, die mind. zwei Monate in SÖB und GBP beschäftigt waren, ergibt: knapp die Hälfte der TransitmitarbeiterInnen weder ein Jahr vor noch ein Jahr nach der Transitbeschäftigung Beschäftigungslage auf-weisen. Die Anzahl der Personen mit Beschäftigungslagen nachher steigt auf 41,5 % (vorher mit 27,5%). Beim Kostenvergleich für SÖB/GBP und den daraus resultierenden Rückflüssen ist ein eindeutiger Überschuss zu verzeichnen --> Finanzierung von SÖB/GBP bringt eine volkswirtschaftlich positive Bilanz. TeilnehmerInnebefragung ergibt: 66% sind mit der Teilnahme sehr zufrieden oder zufrieden.
30	**Geförderte Arbeitsplätze – Geldverschwendung, oder sinnvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument. Eine kritische Betrachtung der Evaluierungspraxis in sozialen Integrationsbetrieben anhand der Untersuchung des Fallbeispiels fix&fertig.**
	Universitätslehrgang: Soziale Arbeit und Sozial- Management 2006, Walter Wojcik
	Komplexität vs. Erfolgsmessung/ Kritik an der Evaluierung

2. Überblick gesichteter Studien Eingliederungsbeihilfe

1	**Betriebliche Eingliederungsbeihilfe**
	L & R Sozialforschung 1998, Ferdinand Lechner u.a. **Auftraggeber:** AMS Österreich
	In dieser Studie werden die Vorläufer der bundeseinheitlichen Regelung (erfolgte 2000) in den AMS Landesorganisationen Wien und NÖ der Jahre 1993 -1996 evaluiert. Untersucht werden die wichtigsten Förderparameter, wie Förderhöhe und Dauer, sowie der förderbare Personenkreis. Die Bestandsaufnahme umfasst auch eine Strukturanalyse der Geförderten und der Betriebe. Im Zentrum der Untersuchung steht die Analyse der Beschäftigungswirkung des Förderprogramms. Die Studie zeigt, dass die Beschäftigungswirkung im 3. Jahr nach der Maßnahme wieder etwa auf dem Niveau des 2. Jahrs vor der Förderung liegt (47, bzw. 60 %), während sie ein Jahr vor der Förderung deutlich abgesunken war, auf 18 und 36 % und 1 Jahr nach der Maßnahme bei 68 und 73 % lag. Die höheren Werte sind jeweils NÖ zuzurechnen. Interessant ist auch ein Vergleich mit ähnlichen Programmen anderer EU Staaten.
2	**Evaluation der BESEB 1997**
	L & R Sozialforschung 1999, Walter Reiter u.a. **Auftraggeber:** BMWA (Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft)
	Die Besondere Eingliederungsbeihilfe (BESEB) wurde 1997 eingeführt und 2000 mit der ersten Bundesrichtlinie zur EB wieder aufgelassen, da sie in diese integriert wurde. Mit der BESEB wurden Lohnkostenzuschüsse für NotstandshilfebezieherInnen aus den Mitteln der ALV finanziert, so dass es zu einer Umwidmung einer Transferleistung (NH) in eine aktive Arbeitsmarktmaßnahme kam. In der Studie erfolgt eine sehr detaillierte und umfassende Analyse der Zielgruppe der geförderten Personen, der einstellenden (geförderten) Betriebe und der Förderstrukturen (Dauer und Höhe der Förderung). Neben demografischen Merkmalen werden auch die Berufs- und Qualifikationsstruktur, die Attribute der Schwervermittelbarkeit, Karriereverläufe und Bewerbungsverhalten, sowie die Tätigkeitsbereich in den geförderten DV und die Karriereverläufe nach der Maßnahme untersucht. Mitnahmeeffekte und regionale Unterschiede bei der Inanspruchnahme werden ebenfalls angesprochen. Interessant ist die durchgeführte Bewertung der Maßnahme durch die geförderten Personen und die geförderten Betriebe, wobei die Bewertung der ArbeitgeberInnen positiver ausfiel als die der ArbeitnehmerInnen. Die ermittelten Beschäftigungseffekte sind im Wesentlichen. positiv.

3	**Personalstandsanalyse von BESEB geförderten Betrieben**
	L & R Sozialforschung 2000, Andreas Riesenfelder u.a. **Auftraggeber:** BMWA (Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft)
	Diese Studie beschäftigt sich mit den die Bruttobeschäftigungseffekte von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mindernden Faktoren, die letztlich zu den niedrigeren Nettobeschäftigungseffekten führen. Es werden 3 Faktoren angeführt: 1. Verdrängungseffekte (Einstellung geförderter Personen im geförderten Betrieb saldiert mit Beschäftigungsverlusten in nicht geförderten Betrieben im gleichen Marktsegment) 2. Substitutionseffekte (Ersatz von nicht geförderten Arbeitskräften durch geförderte im gleichen Betrieb) 3. Mitnahmeeffekte (die Beschäftigung einer geförderten Person wäre auch ohne Förderung im gleichen Ausmaß und dem gleichen Tätigkeitsprofil zustande gekommen. Untersucht werden die Substitutionseffekte auf betrieblicher Ebene mittels eines eigens entwickelten Verfahrens zur Analyse der Personalstandsdynamik von Betrieben. Die empirische Überprüfung der Forschungsfrage erfolgte an 2.222 Betrieben die 1997 mit einer oder mehreren Eingliederungsbeihilfen gefördert wurden (Daten der BESEB Studie aus 1999). Die Studie belegt, dass es in den untersuchten Betrieben zu einer deutlichen Beschäftigungszunahme kam (ca. 13 %), die laut Studienautoren bei weitem nicht als Effekt der BESEB Förderung verstanden werden kann, sondern als Phänomen unabhängig von dieser Maßnahme existiert. Bei der Detailsicht auf die Betriebe wird festgestellt, dass es bei 29 % der Betriebe zu Personalabbau bei nicht geförderten Stellen kommt, was als ein Substitutionseffekt von nicht geförderten Arbeitsplätzen durch geförderte vermutet werden kann.
4	**Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe**
	WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2011, Rainer Eppel u.a. **Auftraggeber:** BMASK
	Evaluierung der Wirkung der Eingliederungsbeihilfe der Jahre 1999 - 2008 (183.236 Förderfälle) hinsichtlich der Beschäftigungsintegration und des erzielten Erwerbseinkommens, verglichen mit den nicht geförderten Beschäftigungsverläufen der betroffenen Personen. Grundlagen sind die Auswertung der Struktur der Förderepisoden, der geförderten Personen und der geförderten Betriebe. Als Datengrundlage dienen die Förderdaten des AMS, sowie Personendaten zu den Geförderten und Arbeitslosen von AMS und Hauptverband der Sozialversicherungsträger und Daten über Betriebe und Regionen aus denselben Quellen. Ausgewertet wird u.a. die fortlaufende die Weiterbeschäftigung im geförderten Betrieb nach Ende der Förderung.

	Mittels einer mikroökonomischen Wirkungsanalyse wird eine Schätzung der Fördereffekte vorgenommen. Einerseits werden die Effekte mittels Vergleich von Geförderten und nicht Geförderten ermittelt, andererseits werden Mitnahmeeffekte berücksichtigt, d.h., dass aus einer vergleichenden Kontrollgruppe die Zahl jener Arbeitslosen ermittelt wird, die ohne Förderung einen Arbeitsplatz gefunden haben und angenommen wird, dass aus dem Kreis der geförderten ein entsprechender Prozentsatz auch ohne Förderung eine Stelle gefunden hätte. Zur Abschätzung der Mitnahmeeffekte wird ein eigenes Instrumentalvariablendesign und ein Simulationsmodell entwickelt und verwendet. Daneben werden auch die betrieblichen und fiskalischen Effekte berücksichtigt. Als Ergebnis wird ein deutlich höherer Wert zusätzlicher Beschäftigungstage innerhalb von 5 Jahren nach der Förderung bei Älteren (>45) gegenüber den Jüngeren (15-24) erzielt und liegt bei einem + von 241 Tagen für Frauen und + 170 Tage für Männer. Bei den fiskalischen Effekten sind die durch Beschäftigungs- und Einkommenserhöhung bedingten zusätzlichen Rückflüsse an Steuern und Sozialabgaben so hoch, dass bereits nach 2 Jahren die Kosten einer Förderung vollständig kompensiert sind.
5	**Evaluierung des Haushaltsservice der Volkshilfe OÖ und des Haus- und Heimservice des Hilfswerks OÖ**
	IBE (Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung) 2012, Martina Stadlmayr u.a. **Auftraggeber:** AMS Oberösterreich
	Evaluiert werden zwei OÖ Beschäftigungsprojekte im Bereich sozialer Dienstleistungen die für ihre MitarbeiterInnen seitens des AMS für die Dauer von 11 Monaten Eingliederungsbeihilfen erhalten. Von 1377 MA (fasst nur Frauen) werden 26 % nach Ende der Förderung übernommen. Untersucht wird die Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung auf einen Zeitraum von 3 Jahren nach Ende der Maßnahme und 3 Jahre vor Beginn. Berechnet werden, bezogen auf die Beschäftigten, Kosten und (fiskalischen) Erträge Rückflüsse an die Sozialversicherung, direkte und indirekte Steuerleistungen, sowie Einsparungen an Arbeitslosengeld des AMS für die Dauer der Förderung. In dieser Studie werden eigene makroökonomische Berechnungen angestellt. Eine eigene Berechnung von Mitnahmeeffekten wird nicht durchgeführt. Sie berufen sich auf vergleichbare Studien, z.B. Osterkorn, Niederberger, Sepp, 2009, die den Mitnahmeeffekt auf 35 % schätzten. Es wird eine Amortisierung der Förderaufwände nach längstens zwei Jahren errechnet, in einem durchschnittlichen Szenario sogar von einem Jahr. In einem weiteren Schritt wurde die Kundenzufriedenheit mit der Dienstleistung und den MitarbeiterInnen erhoben und die Kundenstruktur analysiert. 85 % der Befragten sind mit den Serviceleistungen (Reinigung, Kochen, Waschen, etc.) sehr zufrieden. 14 % eher zufrieden.

6	**Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994 - 2013**
	BMASK 2013, Valerie Bösch, Tanja Jandl-Gartner u.a., Eigendokumentation des Ministeriums
	In der vom Bundesministerium erstellten Dokumentation der "Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich" wird u.a. die Eingliederungsbeihilfe in ihrer Entwicklung von 1997 bis Mai 2013 als Beschäftigungspolitische Maßnahme dargestellt. Neben der Entwicklung (Reformen) von Richtlinien und Gesetzen werden im Kapitel "Monitoring" die Daten des Bestandes an Förderfällen zum Stichtag, die Personen die als Neuzugang der Förderung im Jahr registriert wurden, die durchschnittliche Dauer der Förderung in Tagen, die Budgetausgaben der EB und die Ausgaben pro Person für die Jahre 2002 - 2012 veröffentlicht. Sowie für 2011 die Beschäftigungsverläufe 1 Jahr vor und nach der Förderung. Neben Ministeriumsinternen Analysen wird auch ein Überblick über die wesentlichen Evaluierungsergebnisse verschiedener Studien gegeben. In der Dokumentation wird der Forschungsbericht "Makroökonomisch Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2001-2007 von Aumayr et al. aus 2009 angeführt. Dabei geht es um die Wirkung einer Maßnahme auf die Gesamtheit der Arbeitssuchenden, bzw. Erwerbspersonen. Hier ist die EB, im Unterschied zur mikroökonomischen Wirkung, bezogen auf die Teilnehmerin, schwächer als andere Maßnahmen.
7	**Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014**
	BMASK 2014, Valerie Bösch, Tanja Jandl-Gartner u.a., Eigendokumentation des Ministeriums
	Diese Dokumentation ist eine Fortführung der Dokumentation aus dem Vorjahr für das Jahr 2013 und setzt direkt an diese mit Mai 2013 an. Bei den Eckdaten zu Bestand, Zugang, Dauer und Ausgaben der EB wird ein 3 Jahres Vergleich vorgenommen, der zeigt, dass es 2013 erstmals wieder zu einer deutlichen Erhöhung der Neuzugänge an Förderfälle, von 33.405 auf 43.704 kommt (30,83 %), verbunden mit einer Steigerung der Budgetmittel von 68 Mio. auf 92 Mio. € (35,19 %), was ebenfalls eine höhere Dotierung der Einzelfallförderung bedeutet. Dargelegt wird ebenfalls die Streuung der Dauer der Beihilfe 2013 und die Bruttowirkungen der Beschäftigung der geförderten Personen aus 2011, bezogen auf 12 Monate vor und 12 Monate nach der Förderung.
8	**Evaluierung der Beschäftigungsmaß-nahmen des AMS Kärnten**
	L & R Sozialforschung 2014, Andreas Riesenfelder u.a. **Aufraggeber:** AMS Kärnten
	Die auf Kärnten beschränkte Studie evaluiert die verschiedenen Beschäftigungsmaßnahmen des AMS Kärnten von 2007-2011. In der vergleichenden Analyse werden Eingliederungsbeihilfe, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, Sozialökonomische Betriebe, Kombilohnförderungen und Förderungen für erste MitarbeiterInnen bei ‚Ein Personen Unternehmen' untersucht und vergleichend dargestellt. Bei der Eingliederungsbeihilfe wird zwischen Betrieben, öffentlichem Sektor

	und gemeinnützigen Vereinen unterschieden. Dabei hatte die Eingliederungsbeihilfe mit 82,1 % der Förderfälle im Jahr 2011 (4.776 von 5.817) deutlich den höchsten Anteil und beanspruchte 69,4 % der Kosten aller Maßnahmen in Höhe von insgesamt 13.323.444 €. Neben den Kosten werden die kurzfristigen, sowie mittel- und längerfristigen Wirkungen der Maßnahmen untersucht. Interessant ist vor allem die vergleichende Typisierung der geförderten Personen mittels eines selbst errechneten "Belastungsindikators", der die Vermittlungshemmnisse entsprechend der AMS Typisierung ausdrückt (LAL, Alter, Ausbildung, Beeinträchtigungen, etc.). Dieser Belastungsindikator, der einen Vergleich der Geförderten zulässt, zeigt, dass bei der EB der niedrigste Anteil besonders belasteter Menschen gefördert wird und bei SÖB und Kombilohn der höchste. Als Besonderheit gegenüber anderen Studien werden die Effekte von Maßnahmenkombinationen, wobei es zu keiner Kombination von EB und SÖB kommt. Erwähnenswert ist auch, dass die Schätzung der Mitnahmeeffekte durch repräsentative Interviews mit Geförderten ermittelt werden (Hätte der Betrieb die Person auch ohne Förderung eingestellt?). Die dabei ermittelten 45 % sind deutlich niedriger als die 52 % der Simulationsrechnung aus der WIFO Studie.
9	**Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des AMS**
	Rechnungshof 2014, Bericht des Rechnungshofes 2014/7, ohne Autorennennung
	Der RH überprüfte von 10-12/2012 die Eingliederungsbeihilfe "Come back" des AMS. Der Schwerpunkt der Gebarungsprüfung lag auf der Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung der EB. Beurteilt wird, ob das rechtliche Rahmenwerk eine transparente Förderung ermöglicht, ob die Zielvorgaben und Richtlinien korrekt umgesetzt wurden, ob der arbeitsmarktpolitische Erfolg gegeben war und ob das Kontrollsystem geeignet ist Missbrauch möglichst zu verhindern. Weiters werden die Rahmenbedingungen und statistischen Eckdaten der EB dargestellt. Der RH fokussierte die Prüfung auf die BGS des AMS, sowie das AMS Kärnten, NÖ und Wien, die zusammen 2/3 des Fördervolumens der EB abwickeln. Im Bericht werden Probleme im Bereich einer einheitlichen Förderabwicklung, Mitnahmeeffekten, im Effekt teuren Interventionen der LGS, sowie Mängel bei der Korruptionsprävention angesprochen. Die EB wird als effektives Instrument zur Beschäftigungsintegration bezeichnet, da bei 2 von 3 Fällen drei Monate nach Förderende ein Arbeitsverhältnis bestand.