EXPERIMENTELLE ARBEITSMARKTPOLITIK

Eine explorative Evaluationsstudie

Projektbericht an das
Österreichische Institut für Arbeitsmarktpolitik

INHALT

Seite

1. EXPLORATIVE EVALUATIONSFORSCHUNG
   1.1 Evaluation experimenteller Politik 3
   1.2 Hypothesen 29

2. INNOVATION DURCH ARBEITSMARKTPOLITIK
   2.1 Ausländische und österreichische Programme 37
   2.2 Chancen zur Innovation 65
   2.3 Gefährdung sozialer Errungenschaften? 79

3. DIE ERFASSTE ZIELGRUPPE
   3.1 Soziale Struktur der Beschäftigten 95
   3.2 Orientierung der Projektträger 109
   3.3 Projektorganisation 119

4. SOZIALPROJEKTE
   4.1 Gesellschaftliche Identität der Beschäftigten 133
   4.2 Sicht der Projektanten 155
   4.3 Probleme der Projektorganisation 181

5. SELBSTVERWALTUNGSPROJEKTE
   5.1 Ein österreichisches Industrieunternehmen 193
   5.2 Stellung der Belegschaft zur Selbstverwaltung 207

6. ÖKONOMISCHE ASPEKTE
   6.1 Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte 217
   6.2 Materielle Sicherung 225
   6.3 Fiskalwirkung 231
   6.4 Anhang 237

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN 251

Anmerkungen 257
Bibliographie 265

VORWORT

Der rasche Anstieg der Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte der achtziger Jahre hat die österreichische Arbeitsmarktverwaltung veranlaßt, unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen aufzugreifen und zu unterstützen. Damit sollte das bestehende Förderungsinstrumentarium erweitert werden, um jede sich eröffnende Chance für eine aktive Arbeitsmarktpolitik tatsächlich zu nützen. Dabei ist es weniger um eine quantitativ umfassende Ergänzung bestehender Programme gegangen als um den Versuch, in Krisenzeiten neue Wege der Sozialpolitik zu beschreiten.

Jeder experimentelle Ansatz der Sozialpolitik muß indes mit zahlreichen Hindernissen rechnen, die zudem häufig erst im Laufe der Durchführung der Programme sichtbar werden. Deshalb hat das Österreichische Institut für Arbeitsmarktpolitik, Linz, eine wissenschaftliche Begleitstudie zur Entwicklung der Experimentellen Arbeitsmarktpolitik in Auftrag gegeben. Die Studie hatte zum Ziel, auf explorative Weise jene Orientierungspunkte zu bestimmen, die eine Einordnung der Erfolgschancen der experimentellen Maßnahmen ermöglichen sollte.

Bei der Durchführung der Studie ist das Projektteam auf mehrere Schwierigkeiten gestoßen, die sich aus dem "unkonventionellen" und "experimentellen" Charakter des Programmfeldes ergeben. Dies hat weniger die erste Forschungsphase betroffen; in ihr haben sich alle beteiligten Personen, Gruppen und Institutionen als offene, auskunftswillige Gesprächspartner erwiesen. Die Dokumentation dieser Resultate

erwies sich indes unter Datenschutzgesichtspunkten als problematisch. Der berechtigte Anspruch aller Beteiligten, keine irgendwie gearteten persönlichen Nachteile (und beträfen sie auch nur eine vermeintliche Schmälerung des Ansehens) hinnehmen zu müssen, hat uns gezwungen, den vorliegenden Bericht spürbar zu kürzen. Insbesondere die Prozeßanalysen der administrativen Innovationen durch experimentelle Politik innerhalb der schon bestehenden Institutionen aktiver Arbeitsmarktpolitik sind der Datenschutzpflicht zum Opfer gefallen. Denn das Beobachtungsfeld umfaßt so wenige Akteure, daß die Identifikation bestimmter Personen (selbst bei formaler Anonymisierung) leicht gewesen wäre. Trotz dieser Beschränkung dokumentiert der vorliegende Bericht die wichtigsten Resultate der Studie.

Das Projektteam ist durch einen weiteren Auftrag des Bundesministeriums für soziale Verwaltung in die Lage versetzt worden, die Ergebnisse dieser explorativen Studie für eine umfassende Evaluation der "Aktion 8000" zu nutzen; deren Resultate sollten in einem halben Jahr zur Verfügung stehen.

Ohne die Auskunftswilligkeit und Diskussionsbereitschaft zahlreicher beteiligter Personen und interessierter Wissenschaftler wäre die vorliegende Studie nicht zustandegekommen. Den finanziellen Aufwand hat das Österreichische Institut für Arbeitsmarktpolitik getragen.

Ihnen allen gilt unser herzlicher Dank.

Für das Projektteam
Univ.Doz.Dr.Michael Wagner

KAPITEL 1

EXPLORATIVE EVALUATIONSFORSCHUNG

1. Evaluation experimenteller Politik

2. Hypothesen

1.1

EVALUATION EXPERIMENTELLER POLITIK

Die Evaluierungsforschung richtet ihr Augenmerk vordringlich auf die Wirkungsanalyse und die Bewertung von staatlicher Intervention, während die Implementationsforschung diese Fragestellung um die Aspekte der Entstehung, Umsetzung und Anwendung politischer Maßnahmen, die vom Gesetzgeber oder von Bundes-, Länder- und Kommunalbehörden zur Behebung eines Problems initiiert werden, erweitert.[1)]

Im praktischen Forschungsprozeß sind Implementations- und Evaluationsaspekte so stark ineinander verwoben, daß eine Trennung im Sinne idealtypischer Modellvorstellungen kaum möglich ist. Für die Wirkungsanalyse ist die Kenntnis der Implementationsvorgänge eines zu erforschenden Programms bzw. deren Hindernisse unerläßlich, um eine adäquate Erfolgskontrolle und Bewertung vornehmen zu können; zur Beantwortung der Frage nach den optimalen Implementationsbedingungen kann nicht auf die Analyse der Programmwirkung verzichtet werden. Eine scharfe Trennung dieser Forschungsrichtungen und ihrer Begriffe ist daher nicht sinnvoll.[2)]

Die Wirkungsanalyse öffentlichen Handelns kann sowohl retrospektiv, wenn der Forschungsgegenstand in seinem Prozeß bis zum Zeitpunkt des Einsetzens der Evaluierung erfaßt wird (ex-post-Wirkungsanalyse), als auch vorausschauend erfolgen, indem die Programmwirkungen bereits zum Zeitpunkt der Programmetablierung oder davor abgeschätzt werden (ex ante). Eine ex-ante-Wirkungsanalyse kommt vor allem in Planungsphasen zur Anwendung, in denen eine Verständigung über Ziel-

setzungen und Realisierungsbedingungen staatlicher Vorhaben erforderlich ist. Häufig sind beide Formen miteinander verknüpft, etwa wenn die wissenschaftliche Erfolgskontrolle die Abweichung des "Ist-Wertes" vom "Soll-Wert", d.h. von Effekten, die der Programminitiator erwartet hat, feststellt, daraus die weitere Entwicklung des Programms extrapoliert und schließlich Veränderungsvorschläge entwickelt.

Es lassen sich mehrere Typen von Evaluierungsverfahren unterscheiden:

- Kontrolle der Planung (Zielsetzung, Zielüberprüfung);
- Kontrolle des Vollzugs (Mittelkontrolle, Bewilligungskontrolle, Richtlinienkontrolle etc.);
- Kontrolle der Ergebnisse (Leistungen, Auswirkungen);
- Bilanzierung aller Wirkungen (Abwägung von Nutzen und Kosten).[3)]

(A) Wissenschaftlichkeitsniveau und Erkenntnisinteresse

Bereits aus dem Gegenstand dieser Forschungsrichtung ist ersichtlich, daß sie quer zum Verallgemeinerungsanspruch der analytischen Wissenschaftstheorie liegt. Eine Aussagekette mit möglichst hohem Abstraktionsniveau kann nicht gelingen, wenn die Forschungsaufgabe auf stark differenzierte Praxisfacetten konzentriert ist, und daher die Isolierung einzelner Merkmale von ihren "Marginalien" Erkenntnis nicht vermehren, sondern vermindern würde.

Somit zielt die Implementationsforschung auch nicht auf weitreichende Verallgemeinerungen. Angestrebt wird vielmehr "ein möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenart und Ursachen spezifischer komplexer Prozesse."[4)] Implementationsforschung will also nicht möglichst viele Randbedingungen des Gegenstandsbereiches ausschalten, sondern alle Faktoren und ihre Rolle bei der

Durchführung von Programmen in den verschiedenen politischen Entscheidungsbereichen identifizieren.

Die geringe Reichweite des Erkenntnisgrades erlaubt zwar ein tiefgehendes Verständnis des Systems und der Prozesse, in die das zur Diskussion stehende Programm eingebettet ist, verengt aber auch den prognostischen Griff, der auf der Basis der Resultate von Implementationsforschung vorgenommen werden kann. Mayntz bezeichnet Vorhersagen, die wegen der komplexen Phänomene, auf die sie sich beziehen, nur eine verminderte Erklärungskraft haben, mit dem von Hajek entlehnten Begriff "pattern prediction". Danach ist es zwar nicht möglich, aus dem Zusammentreffen bestimmter Faktoren auf das Eintreten eines spezifischen Ereignisses zu schließen, es läßt sich aber vorhersagen, daß eine signifikante Faktorenkombination Ereignisse wahrscheinlich macht, die einem bestimmten Muster entsprechen bzw. die Konkretion eines allgemeinen Kontextes sind.[5)]

Da der Erfolg eines Programmes von einem komplexen Bedingungsgeflecht abhängig ist, würde die Verengung seines Faktorenspektrums, einem monokausalen Erklärungsansatz entsprechend, keine oder falsche, weil simplifizierende Ergebnisse haben. Der höchste Verallgemeinerungsgrad bestünde in der Aussage, "daß der Erfolg eines Programms von einer bestimmten Kombination von Merkmalen 1.) des zu lösenden Problems, 2.) des Programms, 3.) des Interventionsfeldes (vor allem: der Adressaten) und 4.) der Implementeure abhängt."[6)]
Nun gibt es nicht "das" Programm für jedes Problem, d.h. Lösungen können auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Ein Programm muß aber das Problem in den Griff bekommen, wenn es zu dessen Behebung führen soll. Erfolglosigkeit kann sowohl darin begründet sein, daß ein Programm die Zieldefinition nicht praktisch umzusetzen vermag, als auch darin, daß die Zieldefinition und die hinter ihr stehenden theoretischen Annahmen in bezug auf das zu lösende Problem unzutreffend sind.[7)]

Die Wirkung eines Programms, dessen Erstellung von einem bestimmten Problem angeregt wird, soll im Idealfall also zu dessen Lösung führen. Der Implementationsvorgang ist ein Interaktionsprozeß, an dem die programmplanenden Instanzen, die Adressaten des Programms, die Implementationsträger und externe Interessenten beteiligt sind, und dessen Rahmenbedingungen vom Programm vorgegeben werden. Durch die darin enthaltenen Rollendefinitionen wird festgelegt, wer Adressat und wer Implementeur ist. Damit ist ein Handlungssystem konstituiert, dessen programmwirkungsrelevante Verhaltensweisen in Abhängigkeit zum Interaktionskomplex stehen; das sind: der spezifische Interaktionspartner, sein Kontext innerhalb des vom Programm abgesteckten Interaktionsfeldes, die weiteren Programmvorgaben und das Verhalten der Interagierenden. Zudem stehen die Beteiligten außerhalb der Programmsituation in jeweils unabhängigen Situationen, deren Bedingungen sich dessen ungeachtet auf ihre Rolle im Programmkontext auswirken.

Die Frage nach der optimalen Implementationsstruktur ist also mit einer Kombination von Merkmalen zu beantworten, die über programmbezogene und externe Haltungen der Akteure und die objektiven Bedingungen, die diesen subjektiven Dispositionen zugrunde liegen, Auskunft gibt. Es wären die Bedingungen anzugeben, die zu einer hohen Akzeptanz des Programms bei den Adressaten führten, und jene Konstellation von Programmträgern bzw. Implementeuren, die diesen Bedingungen stimmig entsprächen.

(B) Experimentelle Orientierung

"Experimentelle Politik kann als ein Weg angesehen werden, systematische Erkenntnisgewinnung zu institutionalisieren und in den politischen Entscheidungsprozeß einzuspeisen. Soziale Experimente sind hierbei vor allem darauf gerichtet, die Qualität politischer Entscheidungen als Auswahlentscheidungen zwischen mehreren Alternativen in erster Linie durch eine Verminderung von Unsicherheiten über die Voraussetzungen und Wirkungen alternativer Handlungspfade zu verbessern. Wissenschaft hat hier als eigenständige Leistung die Aufgabe, solche politischen und gesellschaftlichen Experimente methodisch kompetent abzuleiten, kritisch zu begleiten und valide (theoretisch begründet) auszuwerten."[8)]

Die Aufgabe experimenteller Politikvorhaben liegt vor allem in der "Durchsetzung von Innovationen in einem komplexen Handlungsfeld"[9)], um die bis zu diesem Zeitpunkt fehlenden oder unbefriedigenden staatlichen Interventionen zu verbessern oder zu verändern.

Die Kennzeichnung eines Programms als "experimentell" hat sowohl die Funktion der Absicherung gegenüber nachträglicher Kritik bei fehlgeschlagener oder ungenügender Durchführung, ist aber auch ein Mittel zur Reduzierung von Konflikten zwischen indirekt oder direkt Beteiligten oder Betroffenen, da es Veränderbarkeit signalisiert.

Die Rolle der Wissenschaft besteht hier in der Benennung von Bedingungen, die zur Realisierung der angestrebten Innovation gegeben sein müssen, aber auch in praktischen Realisierungshilfen zur Herstellung dieser Bedingungen.

In diesem Sinn ist auch der Begriff "Experiment" abzugrenzen. Experimentell ist eine staatliche Maßnahme nicht schon, wenn sie unbedacht und ohne größere Vorüberlegungen

ins Leben gerufen wird, vielleicht als Reaktion auf eine politische Zwangslage, sondern erst dann, wenn sie sich explizit auf Neuland wagt, um eine problemadäquate Ausdifferenzierung staatlicher Intervention zu erproben.

Experimentelle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind jener Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der am weitesten in wirtschaftliches und gesellschaftspolitisches Neuland eindringt. Maßnahmen, die das Instrumentarium der traditionellen Arbeitsmarktpolitk um aktive Elemente ergänzen, wurden Anfang der sechziger Jahre entwickelt, fielen also zeitlich mit der Phase der Vollbeschäftigung zusammen. Die zugrunde liegenden Überlegungen waren daher nicht darauf gerichtet, neue staatliche Interventionsmittel zum Abbau von Arbeitslosigkeit zu schaffen. Man wollte mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein flankierendes Hilfsmittel zur Hand haben, das eine Anpassung des Arbeitskraftpotentials an die wirtschaftlichen Strukturverschiebungen dieser Periode gewährleisten sollte. Anfänglich stand daher auch die "Mobilitätsförderung", d.h. Maßnahmen zur Hebung der beruflichen und geographischen Veränderungsfähigkeit von Arbeitnehmern im Mittelpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik, während Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (wie etwa die in den fünfziger Jahren unter dem Titel der "Produktiven Arbeitsplatzförderung" gegebenen Impulse zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit im Bauwesen) noch im Hintergrund standen.

Im Jahr 1968 wurde das Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) als gesetzliche Grundlage der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihrer Ablauforganisation, ihrer institutionellen Einbindung und Förderungskriterien normiert. Mittlerweile wurde dieses Gesetz elfmal novelliert, wobei mit der neunten Novellierung im Jahr 1983 der gesetzliche Grundstein für die Förderung unkonventioneller Beschäftigungsinitiativen gelegt wurde. Die Unterstützung von arbeitsplatzbeschaffenden Projekten und Initiativen im Bereich der alternativen Ökonomie wird seither mit dem Begriff der experimentellen Arbeitsmarktpolitik bezeichnet.

Die zunehmende Arbeitslosigkeit und die Herausbildung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes (also Personenkreise mit spezifischen Integrationsproblemen politischer, ideologischer oder auch individueller Natur) haben zu verstärkten Vorstößen der Arbeitsmarktverwaltung im Bereich der aktiven und experimentellen Arbeitsmarktpolitik geführt. Um auf die Schwierigkeiten der verschiedenen Gruppierungen der Arbeitslosenpopulation flexibler reagieren zu können, wurde ein differenziertes Instrumentarium mit entsprechenden programmatischen Zielsetzungen geschaffen. Während also die aktive Arbeitsmarktpolitik in ihren Anfängen von wirtschaftspolitischen Überlegungen bestimmt war, sind nun sozialpolitische Schwerpunkte hinzugekommen.

Da die Arbeitslosenrate in den nächsten Jahren zumindest nicht unter den gegenwärtigen Stand sinken wird und daher auch eine Fortsetzung der regionalen und problemgruppenspezifischen Strukturierungstendenzen zu erwarten ist, werden experimentelle Beschäftigungsmaßnahmen zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Die Problemlösungskapazität experimenteller Beschäftigungsmaßnahmen ist allerdings nicht so groß, daß damit die Ursachen der Arbeitslosigkeit insgesamt erreicht werden könnten. Dies bedeutet, daß unkonventionelle Politikansätze vor Hindernissen stehen, die mit ihrem Instrumentarium selbst nicht zu beseitigen sind: "Sofern eine Problemlösung nicht ursachenorientiert auf die Veränderung der Problemlage abzielt, sondern Symptome des Problems zu mildern versucht, bedeutet dies zugleich, daß die staatliche Intervention so lange fortgesetzt werden muß, bis sich die Rahmenbedingungen des Problems aufgrund externer Änderungen so verschoben haben, daß eine weitere Intervention überflüssig wird."[10)]

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind in der Regel nicht ursachenorientiert, sie reagieren vielmehr auf bestimmte Wirkungen (Anstieg der Arbeitslosigkeit), können aber die Ur-

sachen nur beschränkt beeinflussen. Dies umso weniger, wenn es sich um Problemgruppen des Arbeitsmarktes handelt. Die mittels dieser Programme neugeschaffenen Arbeitsplätze fallen quantitativ nicht so weit ins Gewicht, daß sie das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen könnten, bei gezieltem Einsatz und ausreichender Budgetierung sind sie aber ein geeignetes Mittel (unter anderen), um eine weitere Segmentation der Arbeitslosenpopulation zu verhindern.

Der steigende Problemdruck und die kritischer werdende finanzielle Situation der öffentlichen Hand bewirken daher zweierlei: Zum einen erfolgt die Öffnung der Arbeitsmarktpolitik für experimentelle und unkonventionelle Formen der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, zum anderen verstärkt sich das Bestreben, die Wirkungen der verschiedenen Beschäftigungsprogramme - vor allem im Hinblick auf den Beschäftigungseffekt, aber auch auf andere Komponenten, etwa bezüglich einer möglichst schnellen Implementation neuer Programmteile - präziser zu bestimmen.

Der verstärkte Wunsch nach Wirkungskontrolle ist Ausdruck der spezifischen Widersprüchlichkeit, der sich experimentelle Beschäftigungspolitik in der Wirtschaftskrise ausgesetzt sieht. Einerseits ist die öffentliche Hand in einer Situation überforderter Budgets eher geneigt, ihren Handlungsspielraum einzuschränken, wenn Interventionen im Hinblick auf den Kosten/Nutzen-Vergleich schwer abschätzbar sind. Andererseits ist sie durch den Problemdruck in manchen Politikbereichen, etwa der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, gezwungen, Wege zu gehen, die noch nicht ausgetreten sind und tatsächlich keine Gewähr dafür bieten, daß sie zum anvisierten Ziel führen und nicht vielleicht als Sackgasse enden. Sowohl das politische als auch das Verwaltungshandeln ist daher von einer gewissen Sprunghaftigkeit und Inkonsequenz gekennzeichnet. Dies kann, wenn eine Lösung des sich aus diesen gegensätzlichen Anforderungen ergebenden Dilemmas nicht rechtzeitig zu finden ist, zur Handlungs-

lähmung und damit zur Blockierung von Programmen oder zu Maßnahmen, die gegenläufigen Zwecken dienen, führen.[11)]

Evaluationsforschung im Bereich der Beschäftigungspolitik erhält daher gerade vor dem Hintergrund krisenhafter Entwicklung des Arbeitsmarktes erhöhte Bedeutung. Diese ergibt sich aus den Zwängen, denen die Sozialadministration in dieser Situation ausgesetzt ist: die steigende Arbeitslosigkeit und die Herausbildung besonderer Problemgruppen von Arbeitssuchenden zwingen sie zu verstärkten Aktivitäten in Bereichen ohne ausreichenden Erfahrungshintergrund. Diese Handlungserweiterung unterliegt aber gleichzeitig einer zunehmenden Sensibilisierung hinsichtlich der Mittelverwendung. Fehlschläge können hohe politische Legitimationskosten zur Folge haben. Für die öffentliche Hand ist es daher weder möglich, mit Initiativen zurückhaltend zu sein, wenn sie sich nicht dem Vorwurf geringer Problemlösungskompetenz und dem Verlust politischen Terrains aussetzen will, sie darf gleichzeitig aber auch nicht ohne Rückversicherung agieren, weil dies unter Umständen ebenfalls zu einer Legitimationserosion führen kann.

Werden die Ergebnisse der Evaluationsforschung berücksichtigt, was auch in Ländern, in denen dieser Forschungszweig schon fast auf eine Tradition verweisen kann, immer noch eher die Ausnahme ist, kann dies zu einer adäquaten Programmkonzeption schon in der Formulierungsphase führen. Damit sinkt die Gefahr des Scheiterns, was dem Legitimierungsbedarf der politischen Handlungsträger entgegenkommt. Programmbewertung (Evaluation) in experimentellen Politikfeldern hat also die Aufgabe, zur Verbesserung der Planungsfähigkeit von politischen und administrativen Instanzen beizutragen und neue, riskante Versuche wissenschaftlich abzufedern.[12)]

(C) Beschäftigungspolitische Sonderprogramme

Subventionsprogramme werden im Regelfall von den politischen Instanzen in Bund und Ländern beschlossen. Damit sollen Aktivitäten, die diese Institutionen selbst nicht leisten können oder wollen, für die aber ein allgemeines politisches, wirtschaftliches oder kulturelles Interesse geltend gemacht werden kann, mittels finanzieller Hilfe initiiert, ausgeweitet oder verbessert werden. Die Programmkonkretion, also Fragen des Fördergegenstandes, der Definition der anspruchsberechtigten Adressaten, der Fördersätze und -konditionen und der Durchführungsbestimmungen, obliegen meist den jeweils zuständigen Verwaltungsorganen.

Allerdings können es auch nichtstaatliche Institutionen sein, die aus eigenen Mitteln Finanzhilfeprogramme für bestimmte Zielgruppen starten und diese mit ihren jeweiligen politischen Intentionen verbinden. So wurde beispielsweise im Frühjahr 1986 von der Arbeiterkammer Salzburg ein Programm beschlossen, das arbeitslosen Jugendlichen die Gründung von Selbsthilfegruppen für gewerbliche und Dienstleistungsarbeiten erleichtern soll.

Die Adressaten von Subventionsprogrammen können frei entscheiden, ob sie finanzielle Hilfe annehmen wollen, müssen aber, wenn sie es tun, eine bestimmte Leistung erbringen, die der öffentlichen Hand bei der Lösung von Problemen hilft. Man kann also sagen, daß zwischen staatlichen Stellen und Adressaten ein Tausch von Leistungen stattfindet, der für beide Seiten von spezifischem Nutzen ist.[13)]
Hat sich ein Adressat zur Annahme der Subvention entschlossen, so verpflichtet er sich gleichzeitig, die mit der Vergabe verknüpften Auflagen der Vergeberseite und auch deren Kontrollansprüche zu akzeptieren. Durch diese Auflagen soll gewährleistet werden, daß die Mittel widmungsgemäß verwendet werden. Bei groben Verstößen besteht für die staat-

lichen Stellen in der Regel die Möglichkeit des Mittelentzugs, des Regresses oder auch strafrechtlicher Sanktionen.

Anreiz zur Kooperation

Für die staatlichen Stellen liegt die Attraktivität von Subventionierungsprogrammen nicht nur darin, daß Institutionen oder Einrichtungen zur Erbringung von Leistungen veranlaßt werden, die andernfalls unterbleiben würden, da dem Staat die für diese Leistungen nötigen spezifischen Kapazitäten fehlen, sondern auch in der Verantwortungsstreuung bei Fehlschlägen. Gegenüber fehlgeschlagener Leistungserbringung, die direkt im Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand liegt, besteht bei Subventionierungsprogrammen die Möglichkeit, auf die Mängel und Kapazitätsprobleme der Adressaten bzw. auf deren geringe Kooperationsbereitschaft hinzuweisen und einen Teil der Verantwortung für einen Mißerfolg den Subventionsnehmern zuzuschreiben.

Für die Adressaten haben Förderungsprogramme den Vorteil, daß Aktivitäten, die ohne Subventionierung nur mangelhaft durchzuführen wären, nun in Umfang und Qualität verbessert werden können, weil die nötigen Gelder zur Verfügung stehen. Dafür werden die regulativen Auflagen bis zu einer Grenze in Kauf genommen, innerhalb derer sich der damit verbundene Aufwand (Berichts- und Abrechnungspflicht, Verwendungskontrollen, Auflagen hinsichtlich der Beschäftigungszahl) immer noch lohnt. Diese Grenze ist je nach Adressat verschieden, was dazu führen kann, daß ein Programm für mehrere Adressaten "Schlagseite" bekommt, wenn deren unterschiedliche Ausgangsbedingungen nicht berücksichtigt werden.

Im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik kommt vor allem die direkte Förderung, d.h. die Auszahlung für die jeweilige Leistungserbringung vereinbarter Geldbeträge, zur Anwendung. Sie kann in Form von verlorenen Zuschüssen, Darlehen und Zinszuschüssen erfolgen, die entweder privaten

trautheit mit den örtlichen Umständen, die Passivität oder auch aktive Umgehungsstrategien der Adressaten im Interesse des Programmerfolgs für eine relative Autonomie und Eigeninitiative der Implementationsträger sprechen."[18)]
Es ist daher für den Erfolg von Beschäftigungsprogrammen von besonderer Relevanz, untergeordnete Behörden nicht nur als Umsetzungsinstanzen und Adressaten nicht nur als Programmobjekte zu sehen.

Im Bereich der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wird es sinnvoll sein, dem Einsetzen des Programms eine möglichst intensive Diskussionsphase zwischen programminitiierenden und -durchführenden Organen der Arbeitsmarktverwaltung vorzuschalten. Dadurch wird vermieden, daß die später mit der Programmabwicklung befaßten Sachbearbeiter "überrollt" werden und aus diesem Grund dem Programm Widerstand entgegensetzen. Die rechtzeitige Integration aller zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt Beteiligten läßt ihnen Zeit zur Stellungnahme und zur Auseinandersetzung mit dem geplanten Vorhaben. Aus diesem Regelkreis entsteht ein Argumentationsprozeß, dessen Für und Wider für die detaillierte Programmgestaltung sehr hilfreich sein kann.

Die Frage der Handlungsspielräume lokaler Dienststellen der Arbeitsmarktverwaltung tritt bei zunehmendem Programmumfang und zunehmender Programmdauer verstärkt in den Vordergrund. Die Erweiterung und graduelle Erhöhung der Autonomie an der institutionellen Basis kann funktional unerläßlich werden. Deshalb muß sich die Planungsinstanz bereits im vorhinein um die prinzipielle Unterstützung bzw. bei Einwänden rechtzeitig um einen Kompromiß bemühen. Die Mehrbelastung der lokalen Dienststellen ließe sich durch frühzeitige, ausreichende Information über alle wesentlichen Aspekte des Programms, die Zusammenhänge zwischen Problem und Ziel, die ins Auge gefaßten Adressaten (mit denen sich später ja vor allem die Sachbearbeiter auseinandersetzen müssen) und die Abfolge der einzelnen Interventionsschritte auf ein unvermeidliches Mindestmaß senken. Gleichzeitig würde damit die

Beschäftigungsprogramm stehen und trägt daher zu Verminderung von Unsicherheiten bei. Gründend auf die Förderbeispiele der ersten Stufe kann in der nächsten der Handlungsspielraum der Arbeitsämter schon erweitert werden. Kriterium könnte etwa sein, daß diese nun Förderfälle bis zu einer gewissen Förderungshöhe selbständig abwickeln können, und nur solche Fälle, die über diese Grenze hinausgehen, auch weiterhin vom Ministerium selbst behandelt werden. Da sich mit zunehmender Dauer eines Beschäftigungsprogramms auch sein Bekanntheitsgrad erweitert, wird diese Kompetenzabgabe auch aus einem weiteren Grund opportun sein: eine Vielzahl von Förderfällen kann zentral nur mehr um den Preis langer Wartezeiten der Antragsteller abgehandelt werden.

Steuerungsgrenzen

Die Kontroll- und Einflußmöglichkeiten der staatlichen Instanzen bei Programmen im experimentellen Beschäftigungsbereich unterscheiden sich in ihrer Intensität je nach Phase des Implementationsprozesses. In der Phase der Programmentwicklung und -ausgestaltung, der Budgetierung und der regionalen Schwerpunktsetzung ist die Definitionsmacht der Programminitiatoren am größten.

Wenn die Implementationsträger nachgeordnete Behörden von Ministerialverwaltungen sind, bei Beschäftigungsprogrammen meist die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter, besteht auch hier noch eine starke regulative Komponente, da die Programmimplementation auf dem Erlaßwege selbst gegen den Widerstand der Implementationsträger durchgesetzt werden kann.

In der Phase der Mittelbewilligung steigt der Einfluß der nachgeordneten Behörden, da fehlende Initiative auch mittels Erlaß nicht verordnet werden kann, und es steigt auch die Bedeutung des Adressatenfeldes. Ist das Programm nicht hinreichend bekannt, wird die Abschöpfung der Mittel auch bei

Vorhandensein potentieller Interessenten nur schleppend vor sich gehen und damit die Problemlösungskapazität des Programms schmälern bzw. verzögern. Weisen die Adressatengruppen in ihren organisatorischen und intentionalen Merkmalen eine große Vielfalt auf, wird auch der bürokratische Aufwand steigen, da für jede Adressatengruppe ein eigener, wenn auch nur informeller Bewilligungsmodus ausgehandelt werden muß.

Hier nimmt der Einfluß der Planungsinstanzen ab, weil es für diese im Regelfall nur schwer möglich ist, sich in konkrete Förderfälle einzuschalten. Geschieht dies, dann müssen alle Beteiligten wegen der komplizierten innerbürokratischen Verlaufsbedingungen lange Verzögerungen in Kauf nehmen.

Ist die Subvention einmal beim Empfänger angelangt, so ist damit ein weiterer Abstieg der Einflußmöglichkeiten verbunden. Oft kann nur noch oberflächlich geprüft werden, ob der Empfänger den Auflagen tatsächlich nachkommt.

Zielgruppen

In experimentellen Politikfeldern muß mit einem starken "Eigenleben" der Trägerorganisationen gerechnet werden. Die Absichten der Sozialverwaltung decken sich hier meist nur punktuell mit jenen der Adressaten. Erfolgreiche Programmplanung kommt daher nicht umhin, diese Intentionen zu beachten und ihnen in der Konzeption ausreichenden Platz zuzuweisen. Würde man diesem Anspruch nicht gerecht, käme dies einer Entmündigung der Adressaten gleich: sie wären dann zu Objekten von Behörden degradiert, deren "Interessen man kurzfristig für den politischen Entscheidungsprozeß kapitalisieren kann, die aber ansonsten verplant werden, weil sie selbst gar nicht genau wissen bzw. wissen können, was ihnen am meisten nützt."[19] Eine Implementationsforschung, die die Interessen der Adressaten als eigenständige Komponente ins Forschungskonzept übernimmt,

weist daher nicht nur auf die Bedeutung des Lernens auf seiten der Adressaten hin, sondern auch auf dessen Bedeutung für den Gesetzgeber und die Implementationsträger. Diese können bereits in der Formulierungsphase dafür sorgen, daß durch die Berücksichtigung der Zielgruppeninteressen eine bedarfsbezogene Programmplanung gewährleistet ist. Eine diesem Interessensausgleich verpflichtete Frage bei der Programmformulierung wäre also nicht: wie läßt sich die Adressatengruppe formatieren, damit sie zum Programm paßt, sondern: wie lassen sich die Interessen der Programminitiatoren, der Implementationsträger und der Adressaten zu einem aussichtsreichen Programm verbinden?[20)]

Dadurch kann verhindert werden, daß auf Interventionsstrategien zurückgegriffen wird, die praktisch oder politisch unangemessen sind. Falsch konzipierte Programme erhöhen die "Vollzugsdefekte", indem sie Unterstützungsleistungen anbieten, die trotz gegebener Bedürftigkeit der Zielgruppen wegen der fehlenden Anpassung des Programms an die Problemlage nicht aufgegriffen werden.

Die Zielgruppen von Subventionsprogrammen sind häufig nicht nur die Förderungsnehmer selbst, sondern darüber hinaus Personengruppen, die vermittelt über die Aktivitäten des Empfängers in den Genuß der Fördermittel kommen. Das eigentliche Programmziel bezieht sich hier nicht auf die Förderungsnehmer, sondern auf eine oder mehrere Zielgruppen, die aber ohne Zwischenschaltung einer vermittelnden Instanz gar nicht erreicht, oder, wenn es sich um Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen handelt, auch nicht beschäftigt werden können. Diese beiden Adressatenkategorien können sich voneinander deutlich unterscheiden. So sieht etwa das "Akademikertraining" als Beschäftigungsprogramm für Hochschulabsolventen sowohl hinsichtlich der potentiellen Arbeitsplatzträger (Vereine, Betriebe, Gebietskörperschaften) als auch hinsichtlich der eigentlichen Nutzergruppe (alle arbeitslosen Akademiker) eine breite Streuung vor. Um einen Grad homogener hinsichtlich der Träger von geförderten Arbeits-

plätzen ist dagegen die "Aktion 8000", ein Beschäftigungsprogramm für arbeitslose Jugendliche und Langzeitarbeitslose, da hier nur gemeinnützige Einrichtungen und Gebietskörperschaften, nicht aber Privatunternehmen gefördert werden.

Schwierig wird eine Problemkonstellation dann, wenn sie sowohl Adressaten anspricht, für die die Anreizfunktion im Vordergrund steht, die also nur durch eine finanzielle Belohnung zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen sind, als auch Adressaten, deren Intentionen sich zwar mit den Zielvorgaben des Programms decken, die aber nicht aus eigener Kraft die gewünschte Leistung erbringen können. Programme mit gemischtem Adressatenpublikum unterliegen einer spezifischen Wirkungslogik, die ihre Implementation und Erfolgskontrolle (Evaluation) erschwert und vor allem in der Phase der Mittelbewilligung sichtbar wird. Die Mittelbewilligung wird meist zwischen den Vergabebehörden und den Antragstellern ausgehandelt. Da es sich um Finanztransfers handelt, sind es in der Regel die Förderungswerber, die von sich aus an die Behörde herantreten. Der Programmfonds kann ausgeschöpft werden, wenn es einen quantitativ und qualitativ kompetenten Adressatenkreis gibt, der ausreichend informiert und zur Leistungserbringung bereit ist.

Handelt es sich um Adressatengruppen, die sich in ihren Merkmalen wesentlich unterscheiden, wird der Implementationsprozeß schwieriger, weil eine Reihe von Bestimmungen an den Besonderheiten der Adressaten auszurichten ist, und diese daher nicht für die gesamte Programmebene generalisierbar sind. Dadurch wird der bürokratische Aufwand vor allem bei den Implementationsträgern vergrößert und ihre Akzeptanz des Programms gesenkt. Ein Programm, das wegen unverhältnismäßiger Mehrbelastungen, die sich aus dem erzwungenen Verlassen der gewohnten Bearbeitungs- und Kommunikationswege für die Sachbearbeiter ergeben, nur widerwillig akzeptiert wird, ist in seiner Umsetzung gefährdet.

Aus dieser Situation entstehen Verzögerungen bei der Bewilligung der für den Programmzweck zu Verfügung stehenden Mittel. Da verallgemeinerte Kriterien für die Frage, ob ein Förderungswerber im Sinne des Programms geeignet ist, nicht für alle Adressaten, sondern höchstens für die verschiedenen Fraktionen möglich sind, dauert der Bewilligungsvorgang länger. Dies hat Auswirkungen auf die Kosten-Nutzen-Rechnung bei den einzelnen Adressaten, für die Dauer und Ablauf der Mittelbewilligung eine wichtige Rolle spielen.

Programmdauer

Für die Implementationsfähigkeit von Finanzhilfeprogrammen spielt auch die Dauer des Programmes selbst eine erhebliche Rolle. Während der Erfolg kurzfristiger Programme stark von der in der Planungsphase festgelegten Umsetzungsstrategie abhängt, sind längerfristige oder permanente Programme in periodischen Abständen korrigierbar.

Auch hinsichtlich des Adressatenkreises wirkt sich die Programmdauer unterschiedlich aus. Bei Kurzprogrammen sollten die Adressaten möglichst schon bei Anlaufen des Programms informiert sein, damit ein optimaler Ausschöpfungsgrad erreicht wird. Langzeitprogramme bieten dagegen die Möglichkeit, sich vorsichtig an ein komplexes Adressatenfeld anzunähern und die jeweiligen Programmschritte mit bereits gemachten Erfahrungen rückzukoppeln. So können sich die Implementationsträger schrittweise auf die einzelnen Adressatengruppen einstellen, Fiskaloptionen und Informationspolitik entsprechend ausrichten und dadurch die Programmwirkung in die gewünschte Richtung lenken. Diesen Vorteilen einer internen Ausdifferenzierung von Programmen, die dazu führen kann, daß über mehrere Jahre die Förderungsrichtlinien immer umfangreicher und detaillierter werden, stehen auch kontraproduktive Effekte gegenüber. So korrespondiert die mit der bürokratischen Aufblähung gewonnene Sicherheit des einzelnen Sachbearbeiters mit Informationsproblemen im

Kontakt mit Adressaten, da eine Programmgestaltung für die Zielgruppen an Transparenz verliert, wenn sie immer komplexer wird. Fehlende Transparenz aber erhöht die Schwellenangst potentieller Adressaten.[21)]

Adressatenkreis und Programmeffizienz

Die Adressaten wägen die Vorteile einer Finanzhilfe - mehr Geld für die Erstellung bestimmter Leistungen - gegen die Kosten der Inanspruchnahme, Reibungs-, Legitimations- und Autonomieverluste, ab. Diese Dispositionen sind den Planungsinstanzen gerade in experimentellen Politikbereichen nur bruchstückhaft bekannt, sodaß etwa die Festlegung von Fördersätzen, Förderdauer und Förderkonditionen auf bloßen Vermutungen beruht.

Eine weite Fassung der Förderbedingungen würde das Spektrum der potentiellen Adressaten erweitern und damit einen hohen Ausschöpfungsgrad der zur Verfügung stehenden Mittel gewährleisten. Diese maximale Brutto-Wirkung darf aber nicht mit der optimalen Programmeffizienz gleichgesetzt werden, da eine aufgrund wenig explizierter Förderungskriterien erzielte Steigerung der Inanspruchnahme auch mit einer Steigerung der Mitnahmeeffekte verbunden sein kann.[22)]

Damit wird das Programmziel (z.B. die Schaffung neuer Arbeitsplätze für besonders benachteiligte Arbeitssuchende) nur scheinbar besser erreicht. Eine hohe Brutto-Wirkung mag unter diesen Umständen mit einer geringen Netto-Wirkung zusammenfallen. Eine hohe Programmeffizienz wird erreicht, wenn der Abstand der Netto-Wirkung zur Brutto-Wirkung und der Förderungsaufwand pro Einzelfall niedrig gehalten werden kann. "Ein effizientes Anreizprogramm kann also niemals für die Mehrheit aller durch seine Tatbestandsmerkmale bezeichneten Adressaten attraktiv sein; besonders hohe Attraktivität ist deshalb fast immer ein Indiz für eine suboptimale

optimale Kostenwirkung von Anreizprogrammen und damit für eine Vergeudung öffentlicher Mittel."[23)]

Eine nicht hinreichend präzisierte Definition der Zielgruppen könnte also eine Erfolgsminderung bewirken, da in diesem Fall die Gefahr des Ansteigens von Mitnahmeeffekten in einem Ausmaß bestünde, das die Programmwirkung teilweise oder zur Gänze in eine ungewollte Richtung verschieben würde. Mitnahmeeffekte können sich dadurch ergeben, daß Förderungen für Leistungen in Anspruch genommen werden, die zwar im öffentlichen Interesse liegen, aber auch ohne staatliche Finanzhilfe durchgeführt worden wären.

Eeine zu starke Eingrenzung des Adressatenkreises zur Erhöhung seiner Homogenität und damit seiner Kalkulierbarkeit ist ebenfalls keine Garantie für den Programmerfolg, da die Reduktion der Anwendungsbreite des Programms den Ausschöpfungsgrad der vorhandenen Mittel zu stark senkt. Die öffentliche Hand wäre dann dem Vorwurf ausgesetzt, Programme zu initiieren, für die es zuwenig Adressaten gibt. Die weiter gefaßte Adressatendefinition hat der engeren allerdings voraus, daß eine Konkurrenzsituation um die Förderungsmittel zwischen den Adressatengruppen vermieden wird.

Abgrenzungsprobleme bestehen für Subventionsprogramme nicht nur hinsichtlich des Adressatenkreises, sondern auch beim Einsatzspektrum der Mittelverwendung: eine zu restriktive Definition der Möglichkeiten zur Mittelverwendung könnte manche prinzipiell geeignete Adressaten überfordern bzw. daran hindern, sich an das Programm anzukoppeln. Eine weiträumige Programmabgrenzung, die eine breite Streuung der Mittelverwendung erlaubt, hat für die Adressaten den Vorteil, eigene Intentionen besser realisieren zu können und nicht eine Verhaltensumstellung vornehmen zu müssen, um in den Genuß von Fördermitteln zu kommen. Es besteht aber auch hier die Gefahr von Mitnahmeeffekten, weil unter Umständen Leistungen gefördert werden, die nur am Rande dem Programm-

grammziel entsprechen, und somit ein Mittelabzug auf nicht-beabsichtigte Einsatzfelder stattfindet.

Spannungsfeld

Die Ausgangsüberlegung beschäftigungspolitischer Subventionsprogramme besteht darin, "daß dem Handelnden zwar ein Ziel vorgegeben wird, er aber die Wahl seiner Mittel innerhalb bestimmter Grenzen selber treffen darf bzw. muß und dafür verantwortlich ist."[24] Die Bewertung derartiger Programme orientiert sich an der Frage, ob sie im Sinne der Zieldefinition erfolgreich waren. Die Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unter dem Druck anhaltender Arbeitslosigkeit und Verknappung der finanziellen Ressourcen erfolgt daher aus zwei Richtungen: ex ante zielt sie auf die im weitesten Sinne problemgerechte Konzeption von administrativen Instrumentarien zur Beeinflussung der Beschäftigungssituation; ex post wird sie durchgeführt, indem laufende oder abgeschlossene Programme bzw. Programmteile auf ihre Wirkung hin analysiert werden.

Die Evaluationsforschung hat bei der Bewertung von Subventionsprogrammen verschiedene Problemebenen zu beachten:

- *Externe Störfelder*. Ein Programm trifft auf ein Feld verschiedener, interdependenter Politiksektoren, wobei die Wirkungen dieses Aufeinandertreffens nicht generell absehbar sind. Störungen des Programmablaufs müssen daher ihre Ursache nicht notwendig im Programm selbst haben, sondern können auch extern bedingt sein.

- *Kostenentwicklung*. Programme mit mehrjähriger Laufzeit sind hinsichtlich ihres Kostenaspektes nur schwer abzuschätzen, da sich die Realisierungsbedingungen der verschiedenen Ablaufetappen und damit auch die Kosten für diese verändern können.

- *Politische Vorgaben.* Die Evaluierung eines staatlichen Programmes ist mit politischen Vorgaben konfrontiert, wenn die Initiatoren des Programms selbst die Auftraggeber sind. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn es sich um umstrittene Bereiche mit hoher Öffentlichkeitsrelevanz handelt. Wird beispielsweise davon ausgegangen, daß Beschäftigungsprogramme für Langzeitarbeitslose einen hohen gesellschaftlichen Legitimationswert haben, wird die Rollenzuteilung des Auftraggebers an die Wissenschaft vor allem deren Initiations- und Hilfscharakter betonen. Hier ist bereits eine positive Vorentscheidung hinsichtlich des Programms und seiner Zieldefinition gefallen. Es steht nicht mehr in Frage, ob, sondern nur noch, wie es realisiert bzw. verändert werden soll. Demgegenüber wird eine politische Haltung, die davon ausgeht, daß Langzeitarbeitslosigkeit vor allem subjektive Unwilligkeit der Betroffenen zur Ursache hat, eher die Distanz des Evaluierenden vom Programm fordern und vor allem die Kosten-Nutzen-Komponente enger interpretieren. Diese Konfliktlinie verläuft nicht ausschließlich zwischen den politischen Lagern, sondern kann sich auch durch verschiedene Ebenen der Arbeitsmarktverwaltung ziehen und sich zwischen den Gebietskörperschaften oder verschiedenen Parteifraktionen bewegen.

- *Verschiedenartige Adressatengruppen.* Experimentelle Programme im Bereich der Beschäftigungspolitik haben oft nur eine grobe Vorstellung ihres Zielpublikums. Probleme gibt es vor allem dann, wenn mehrere Adressatengruppen erfaßt werden sollen. So gehören bei der "Aktion 8000" sowohl die Gemeinden, die vielfältigen Formen der gemeinnützigen Einrichtungen als auch die unmittelbar von Arbeitslosigkeit Betroffenen (hier die Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen) zum direkten Adressatenkreis. Aus der Heterogenität dieses Adressatenkreises ergeben sich teilweise recht abweichende Implementationsprobleme, die von der Evaluation zu berücksichtigen sind: die Konkurrenz zwischen den Adressatengruppen; das unterschiedliche Nahverhältnis einzelner Adressatengruppen zum Implementationsträger; die Differenzen

zwischen Planungsinstanz und Implementationsträgern hinsichtlich der Behandlung bzw. Berücksichtigung einzelner Adressatengruppen; die unterschiedlichen Fähigkeiten der Adressatengruppen, die Programmauflagen zu erfüllen; die unterschiedlichen Umweltbedingungen der Adressatengruppen.

Methodische Schwerpunktbildung

Experimentelle Beschäftigungsprogramme sind Interventionen, die auf einem nur teilweise oder kaum bekannten Experimentierfeld durchgeführt werden. Zwar ist das Ziel dieser Programme definiert und die Problemkonstellation, die zu ihrer Initiierung geführt hat, bekannt; über den Implementationsprozeß, die Adressatenakzeptanz und zu erwartende positive oder negative (externe) Wirkungen können bei Programmbeginn wegen der fehlenden Erfahrungen nur wenige Aussagen gemacht werden.

Wenn es auch eine kuriose Ausnahme bleiben wird, daß - wie aus den USA berichtet -, aus einer drei Jahre dauernden Evaluation öffentlicher Dienstleistungen schließlich eine Studie über die Sprechmuster von Ortsansässigen geworden ist, so kann sich im Verlauf einer Wirkungsanalyse doch die Fragestellung und die Relevanz ihrer Hypothesen bis hin zu ihrem Kern verändern. Die Schwierigkeiten, die ein Verlassen der ursprünglichen Fragestellung mit sich bringt, können zu einer Verzweigung der Forschungsaktivitäten ohne konturierte Gewichtungen führen. Wenn aber die Bedeutung einzelner Implementationsfaktoren für die Programmwirkung nicht mehr abzuschätzen ist, kann auch nicht angegeben werden, durch welche Programmkorrekturen das Erreichen des Ziels näher rückt. Um der Gefahr einer solchen Verzweigung zu entgehen, hat das Projektteam bei der Aufnahme der Forschungsarbeit an der vorliegenden Studie einige anleitende Hypothesen formuliert. Diese sind im nächsten Abschnitt formuliert.[25)]

1.2

HYPOTHESEN

Die Aufgabe einer explorativen Evaluation unkonventioneller Beschäftigungsinitiativen besteht darin, Anhaltspunkte für die Bewertung solcher experimenteller Programme zu gewinnen. Dabei sieht sich der wissenschaftliche Beobachter mit dem Problem konfrontiert, daß das Handlungsfeld experimenteller Interventionen während des laufenden Prozesses starken Veränderungen unterworfen ist. Darauf hat das Projektteam bei der Formulierung der anleitenden Fragen Rücksicht genommen. Anstatt operative Details, die möglicherweise bloß kurzfristig in Kraft bleiben, zu untersuchen, wurden die großen Entwicklungslinien experimenteller Arbeitsmarktpolitik evaluiert. Dazu zählen insbesondere folgende Probleme:

- In welchem Verhältnis stehen die experimentellen Methoden zu den gängigen und nötigen Interventionen der öffentlichen Hand?
- Entspricht der Vorgriff auf experimentelle Politikelemente einer bloß defensiven Strategie der administrativen Entscheidungsträger gegenüber den Betroffenen ?
- Wie gut vermögen unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen spezifische Zielgruppen aktiver Arbeitsmarktpolitik zu erfassen?
- Von welchen Merkmalen experimenteller Programme läßt sich ein vom herkömmlichen Instrumentarium abweichender Wirkungsgrad arbeitsmarktpolitischer Interventionen erwarten?

- Mit welchem Aufwand müssen die öffentlichen Haushalte bei der Durchführung experimenteller Arbeitsmarktpolitik rechnen?

Zu jeder dieser Fragen wurden Hypothesen formuliert, die als Ausgangspunkte für die explorative Evaluation dienten.

Hypothese 1: Experimentelle Programme sind Ausdruck einer Anpassung der Arbeitsmarktverwaltung an einen durch krisenhafte Entwicklungen ausgelösten Innovationsdruck.

Die These ist vor allem durch den Zeitpunkt der offiziellen Aufnahme experimenteller Arbeitsmarktpolitik im Frühjahr 1983 motiviert. Zu diesem Zeitpunkt stand die österreichische Arbeitsmarktpolitik noch unter dem Schock des raschen Anstiegs der Arbeitslosigkeit. Hatte im Jahr 1980 die Zahl der von Arbeitslosigkeit Betroffenen noch rund 240.000 betragen, so überschritt sie (saisonbereinigt) zur Jahreswende 1982/83 bereits die 400.000-Personen-Grenze. Dies löste einen starken Interventionsbedarf aus, durch den die Bereitschaft zu unkonventionellen Maßnahmen wuchs. Um die These empirisch einzuordnen, werden die österreichischen experimentellen Programme mit jenen des Auslandes verglichen. Da dort der Interventionsdruck zeitlich früher entstanden ist, wäre zu erwarten, daß die österreichischen Initiativen international gesehen erst nachlaufend einsetzten.

Hypothese 2: Der Vorgriff auf experimentelle Interventionsformen entspricht einer bloß defensiven Strategie von administrativen Entscheidungsträgern und unmittelbar Betroffenen.

Auch diese These wurde durch vorlaufende Entwicklungen im OECD-Raum angeregt. Anfang der achtziger Jahre dienten

(insbesondere in Großbritannien) unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen als eine Art Defensivlinie für jene Betroffenen, die mit massiven Einschränkungen des Systems sozialer Sicherheit konfrontiert waren. In diesem Zusammenhang befürchten insbesondere die Gewerkschaften, daß das "neue Unternehmertum" selbstverwalteter Betriebe einer Aushöhlung arbeitsrechtlicher Errungenschaften gleichkommt. Zu dieser Sorge hat nicht zuletzt die Entwicklung der Alternativszene in der Bundesrepublik tatsächlich Anlaß gegeben. Ist es bei Selbstverwaltungseinrichtungen vor allem die latente Neigung zur Selbstausbeutung, so bergen die "Sozialprojekte" (experimenteller Arbeitsmarktpolitik) die Gefahr einer indirekten Substitution von vollwertigen Arbeitsplätzen durch Beschäftigungsverhältnisse, deren Remuneration nicht den tariflichen Mindeststandards entsprechen. Unter diesem Gesichtspunkt würden experimentelle Programme bloß den Anpassungsdruck nachvollziehen, der von dem deutlichen Angebotsüberhang am Arbeitsmarkt ausgeht.

Hypothese 3: Experimentellen Interventionen gelingt es gut, die Zielgruppen aktiver Arbeitsmarktpolitik zu erreichen.

Für diese Vermutung spricht der Ansatzpunkt experimenteller Maßnahmen. Diese versuchen direkt, dauerhafte Arbeitsplätze zu erhalten oder neu zu schaffen. Dabei werden unmittelbar die von Arbeitslosigkeit bedrohten oder betroffenen Personen erfaßt. Allerdings könnte selbst unter diesen Umständen die Zielgruppe verfehlt werden, wenn die Existenz experimenteller Programme systematisch von bestimmten Gruppen zu "Mitnahme"verhalten mißbraucht wird. In diesem Sinn würden experimentelle Programme bloß zu einer finanziellen Umverteilung zugunsten unkonventioneller Beschäftigungsinitiativen führen; die Arbeitsmarktnachfrage dieser Initiativen bliebe jedoch davon unberührt.

Hypothese 4: Sowohl Sozial- als auch Selbstverwaltungsprojekte lassen einen hohen Wirkungsgrad der Interventionen erwarten.

Der Wirkungsgrad arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hängt vor allem von zwei Faktoren ab: erstens, ob es möglich ist, die geförderten Arbeitsplätze dauerhaft zu sichern; zweitens, ob es den erfaßten Personen gelingt, ihre Leistungsfähigkeit (im betrieblichen Arbeitszusammenhang) permanent zu steigern. In beiden Dimensionen besitzen experimentelle Interventionen einen Vorteil gegenüber traditionellen Instrumenten, denn: vorliegende empirische Evidenzen zu Selbstverwaltungsbetrieben zeigen, daß die von solchen Unternehmen gewählte Organisationsform die Produktivität der Beschäftigten anhebt. Dadurch werden die Chancen, sich in der Marktkonkurrenz zu bewähren, erhöht; dies steigert die Wahrscheinlichkeit, die gefährdeten Arbeitsplätze auf Dauer erhalten zu können; damit wächst auch der Wirkungsgrad der eingesetzten Arbeitsmarktmittel. Eine analoge Überlegung läßt sich für Sozialprojekte anstellen: Diese streben eine gesellschaftliche Integration von Randgruppen an. Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist in diesem Zusammenhang sowohl ein Mittel als auch eine Erfolgsvoraussetzung, denn ohne Aufnahme eines dauerhaften Beschäftigungsverhältnisses bestehen kaum Chancen auf soziale Eingliederung. Daher streben Sozialprojekte direkt eine anhaltende Steigerung der betrieblichen Leistungsfähigkeit ihrer Klienten an, ohne sich dabei auf rein kognitive Qualifikationen zu beschränken.

Diesen beiden (die These vorweg unterstützenden) Überlegungen steht indes ein Argument gegenüber, das zu Skepsis Anlaß geben mag: In einem experimentellen Politikfeld mangelt es an Erfahrungen, weswegen das Risiko fehlgeleiteter Mittelverwendung besonders hoch ist; dies gilt insbesondere dann, wenn unkonventionelle Initiativen vor allem von unausgegorenen Ideen und voreiligen Hoffnungen getragen sind, die keine Grundlage für ein Überleben der gefährdeten Projekte bieten.

Hypothese 5: Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik besitzt einen relativ niedrigen Selbstfinanzierungsgrad; die Nettobelastung der öffentlichen Haushalte ist hoch.

Die These stützt sich auf die Überlegung, daß insbesondere Sozialprojekte auf die Eingliederung marginalisierter Gruppen abzielen. Dies ist zwar gesellschaftspolitisch wünschenswert, führt aber zu einem beträchtlichen Zusatzaufwand für die Budgets sozialer Sicherheit, da es zu einer "Sozialisierung" bisher privat getragener Lasten kommt. Bei den Selbstverwaltungsprojekten spielen zwar die Reintegrationskosten keine besondere Rolle, wohl aber der Zwang der öffentlichen Hand, einen großen Teil der Anfangskapitalisierung der Unternehmen in Form verlorener Zuschüsse tragen zu müssen. Dadurch entsteht ein hoher Förderungsaufwand pro geschaffenem (oder erhaltenem) Arbeitsplatz.

In ihrer Gesamtheit haben die fünf skizzierten Thesen folgendes Ausgangsbild von der Experimentellen Arbeitsmarktpolitik ergeben: Die Entwicklung und Implementation dieser Programme ist Ausdruck einer raschen, aber bloß defensiv ausgerichteten Reaktion auf die sprunghaft angestiegene Arbeitslosigkeit. Der innovative Charakter dieser Maßnahmen löst mit hoher Wahrscheinlichkeit Konflikte aus, die eine erfolgreiche Implementation erschweren. Trotzdem wird es gelingen, die angestrebten Zielgruppen aktiver Arbeitsmarktpolitik gut zu erreichen. Zudem lassen die jeweils spezifischen Besonderheiten von Sozialprojekten und Selbstverwaltungsprojekten eine hohe Effektivität der eingesetzten Förderung erwarten. Allerdings darf die öffentliche Hand nur mit einer geringen fiskalischen "Umwegrentabilität" der für experimentelle Interventionen aufgewendeten Haushaltsmittel rechnen.

KAPITEL 2

INNOVATION
DURCH ARBEITSMARKTPOLITIK

1. Ausländische und österreichische Programme

2. Chancen zur Innovation

3. Gefährdung sozialer Errungenschaften?

2.1

AUSLÄNDISCHE UND ÖSTERREICHISCHE PROGRAMME

Die Vorformen experimenteller Arbeitsmarktpolitik setzten in den meisten Ländern Europas in den siebziger Jahren ein, als der Zwang zu Strukturwandel und der Druck steigender Arbeitslosigkeit spürbar wurden. Mit der Verschärfung dieser Probleme wurde das Feld für experimentelle Maßnahmen der Beschäftigungspolitik eröffnet; diese dienten vor allem dazu, jugendliche Arbeitslose und Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Zu den Ländern, deren Maßnahmen im folgenden der österreichischen Entwicklung gegenübergestellt wurden, zählt Italien, das in erster Linie Jugendarbeitslosigkeit und Strukturschwächen zu bekämpfen hat; Frankreich, wo Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich nur in experimentellen Bereichen betrieben wird; die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland, wo bereits Strukturen und Ideen aus der Alternativbewegung vorhanden waren; Schweden, das als Ursprungsland der Arbeitsmarktpolitik auf experimentelle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur als letzte Möglichkeit zurückgreift; Großbritannien, dessen konservative Regierung eher das Unternehmertum fördert.

(A) Bundesrepublik Deutschland

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden in der Bundesrepublik Deutschland in größerem Umfang nach 1974 eingesetzt. Anfangs dominierte eine kurzfristige antizyklische Variante, die vorwiegend Arbeitslosen im Bausektor für begrenzte Zeit eine Unterbrechung der Arbeitslosigkeit ermöglichen sollte. Infolge der zunehmenden Strukturierung der Arbeitslosigkeit vergrößerten sich die Anteile von "Problemgruppen" des Arbeitsmarktes (Frauen, Jugendliche, Behinderte, ältere Arbeitnehmer). Gleichzeitig stieg die Dauer der Arbeitslosigkeit und das Ausmaß regionaler Arbeitsmarktdisparitäten.[1)] Als Folge dieser Strukturierungsprozesse erfuhren die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine entsprechende Ausrichtung auf Problemgruppen und -regionen.

Mit dem Sonderprogramm 'Soziale Dienste'[2)] wurde versucht, für die wachsende Zahl der Teilzeitarbeit suchenden Frauen Beschäftigungsmöglichkeiten im sozialen Dienstleistungsbereich zu schaffen. Es entwickelte sich jedoch zu einem Beschäftigungsprogramm für Hochschulabsolventen in den Arbeitsfeldern Umweltschutz, Dorfverschönerung und soziale Dienstleistungen. Dieses Programm basierte auf einem anspruchsvollen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gesamtkonzept, das durch günstige Förderkonditionen zu einer weiteren Aktivierung potentieller Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen genutzt werden sollte.

Das Hauptproblem dieser Konzeption war die Begrenzung der Förderung auf ein Jahr, welche einen kontinuierlichen, längerfristigen Projektaufbau verhinderte. Gleichzeitig wurde damit eine qualifizierende Berufserfahrung von vornherein unterbunden. Im Sonderprogramm von 1979 wurde aufgrund dieser Erfahrungen die Laufzeit auf zwei Jahre (in Nordrhein-Westfalen durch ein komplementäres Landesprogramm auf drei Jahre) erhöht. Die Erfahrungen aus dem Sonderprogramm zeigen, "daß es durch verbesserte Förderkonditionen, inten-

sive Beratung der bereits vorhandenen und die Suche nach neuen Trägern durchaus möglich gewesen wäre, die Zahl der in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigten Arbeitslosen erheblich zu erhöhen."[3)] Die Option der offensiven Arbeitsmarktpolitik der achtziger Jahre bestand in der Suche nach neuen Trägern. Gedämpft wurde diese Strategie im Jahr 1981 durch das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG), welches Kommunen und Kirchen nur noch bei strukturverbessernden Maßnahmen gestattete, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchzuführen und dies nur, wenn im betreffenden Arbeitsamtsbezirk die Arbeitslosenquote mindestens 30% über dem Bundesdurchschnitt lag. Die regionale Beschränkung war lediglich bei 'schwervermittelbaren Arbeitslosen' aufgehoben. Obwohl der Ermessensspielraum der Arbeitsämter bezüglich der Definition von 'Strukturverbesserung' und 'Schwervermittelbarkeit' bestehen blieb, zeigten die Restriktionen Folgen: Die Zahl der in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geförderten Arbeitslosen ging 1982 gegenüber dem Höchststand von 1978 um 43% zurück, obwohl sich gleichzeitig die Arbeitslosenquote verdoppelt hatte.

In den Folgejahren wurden die Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erheblich aufgestockt mit dem Ziel, kleine freie Träger (Vereine, Stiftungen, Genossenschaften) und Selbsthilfegruppen für die Trägerschaft zu aktivieren. Inzwischen hatten zahlreiche Bundesländer und Kommunen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine Möglichkeit zur Veränderung der lokalen Arbeitsmarktprobleme unter Berücksichtigung strukturpolitischer Notwendigkeiten gesehen. Vorreiter für die Entwicklung von kommunalen Sonderprogrammen unter Einbezug von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren Hamburg, Hessen und Berlin. Um nicht in den Ruf zu kommen, staatliche bzw. kommunale Pflichtaufgaben durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu ersetzen, wurde ein "Zweiter Arbeitsmarkt" für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger erschlossen.

Damit dieser nun weder mit dem ersten Arbeitsmarkt in Konkurrenz trat noch zur Agentur sozialer Disqualifizierung

wurde, war es nötig, seine Beschäftigungsverhältnisse jenen des ersten Arbeitsmarktes anzugleichen. "Auffällig ist aber, daß die für ihn gefundenen Arbeitsbereiche ihrerseits im weitesten Sinne gesellschaftlichen Reparaturbemühungen zuzuordnen sind."[4] Da dies zudem Bereiche waren, die vom Ersten Markt noch unentdeckt waren, (Stadterneuerung, Umweltschutz, etc.) "ergäben sich wertvolle Anknüpfungspunkte der Arbeitsmarktpolitik an eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik."[5]

Die bundesweiten Schätzungen über Umfang und Zusammensetzung aller selbstorganisierten Projekte differieren beträchtlich. Verschiedene Untersuchungsergebnisse aus dem Jahr 1983 identifizieren zwischen 20.000 und 35.000 unkonventionelle Arbeitsplätze. Diese Ungenauigkeit beruht auf der inkonsistenten Definition eines selbstorganisierten Projektes.[6]

Die Entwicklung dieser neuen Initiativen hat in der BRD kaum neue Formen staatlicher Beratung und Unterstützung hervorgebracht. Diese Aufgaben übernahmen nicht-staatliche Organisationen ("Netzwerk", "Stattwerke"), die aus der Alternativbewegung selbst entstanden waren. Beginnend in Berlin ging es in einer breit geführten Diskussion um 'Staatsknete' darum, ob es im Selbstverständnis der Alternativbewegung und in Anbetracht drohender Abhängigkeiten legitim sei, staatliche Gelder zu beanspruchen.

Anfang der achtziger Jahre begannen Projekte verstärkt Beihilfen zur Arbeitsbeschaffung in Anspruch zu nehmen. "Die meisten Träger sahen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als eine 'Startchance', als ein Initiativ-Instrument, mit dem die Kontinuität und Fortführung einer ausschließlich mit ehrenamtlichen Mitarbeitern begonnenen Arbeit zumindest für einen gewissen Zeitraum gewährleistet werden konnte."[7]

Die Förderung der Personalkosten (von zumindest einer Arbeitskraft für ein Jahr) erwies sich in einer Untersuchung experimenteller Beschäftigungsformen bei der Hälfte der

befragten Träger als ausschlaggebend für deren Gründung.[8)] Entscheidend für die Inanspruchnahme war auch, daß die Arbeitsmarktverwaltung außer der Prüfung der arbeitsmarktpolitischen Förderungsfähigkeit kaum versuchte, auf Konzeption und Inhalt der Projekte Einfluß zu nehmen. Probleme ergaben sich vor allem in zwei Punkten. Da die Förderung auf ein Jahr begrenzt war, entstand das Problem der Rest- und Folgefinanzierung. Dies erklärt die Tatsache, daß die meisten über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen laufenden Sozialprojekte zur Existenzsicherung auch auf andere Geldquellen angewiesen sind. In der Mehrzahl sind es kirchliche Organisationen und Wohlfahrtsverbände, die bei der Entwicklung experimenteller Beschäftigungsinitiativen gerade in finanzieller Hinsicht Unterstützungsfunktion wahrnehmen. Damit entsteht jedoch für die Projekte ein Zwang zur Legitimation ihrer Existenz. Bei Produktionsgemeinschaften geschieht dies durch die Behauptung am Markt; bei Sozialprojekten muß der Nachweis erbracht werden, daß sie eine wesentliche Ergänzung oder Substitution des institutionalisierten Sicherungssystems sind.

Eine Untersuchung von unkonventionellen Beschäftigungsformen[9)] kam zu dem Ergebnis, daß Projekte (sofern sie keine Beschäftigungsperspektive zweiter Wahl darstellen sollen) ein Mindestgehalt sowie ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit und arbeitsrechtlichem Schutz bieten müssen. Dies läßt sich in der Regel nur über eine ausreichende finanzielle Absicherung bewerkstelligen. Andernfalls bleiben sie 'prekäre' Projekte mit fragwürdigen Arbeitsbedingungen. Solange Arbeitslosigkeit nicht durch ein kombiniertes Maßnahmenbündel aus Wachstumspolitik, staatlichem Investitionsprogramm und Arbeitszeitverkürzung bekämpft wird, solange werden auch die quantitativen Wirkungen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik begrenzt sein. Eine Alternative zur Resignation des Arbeitslosendaseins stellen sie immer noch dar. Ihre Bedeutung liegt in der gesellschafts- und sozialpolitischen Innovation für die Bundesrepublik Deutschland.

(B) Schweden

Schweden gilt als Wegbereiter der aktiven Arbeitsmarktpolitik, deren Grundkonzeption in den frühen fünfziger Jahren von Meidner und Rehn entwickelt wurde. Von den späten fünfziger Jahren bis in die frühen siebziger Jahre dominierten die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität. Die sechziger Jahre gelten als Aufbauphase der beruflichen Weiterbildung, in der die Förderung der innerbetrieblichen Berufsbildung eine Vorrangstellung einnimmt. In den siebziger Jahren kam es zum Ausbau der Beschäftigungsmaßnahmen in Form von Maßnahmepaketen zur Arbeitsbeschaffung, die entsprechend den saisonalen und konjunkturellen Erfordernissen modifiziert und flexibilisiert wurden. Ergebnis dieser Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, vor allem im öffentlichen Sektor, war nicht so sehr eine Erhöhung des Arbeitsvolumens als vielmehr dessen Umverteilung auf eine größere Zahl von Beschäftigten.

Das Hauptprogramm der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind die Bereitschaftsarbeiten (Beredkapsarbete), bei denen für die Dauer von 6 Monaten 33-100% der Lohn- und Lohnnebenkosten, sowie 20% der Sachkosten von der Arbeitsmarktverwaltung als Zuschuß gezahlt werden. Träger der Maßnahmen sind staatliche Betriebe, Kommunalverwaltungen und private Unternehmen. Die Programmbedingungen sind relativ offen und lassen im Prinzip alle Arbeitslosen zur Teilnahme am Programm zu. Die Umsetzung der Programme und damit die Auswahl der zu fördernden Personen obliegt den lokalen Arbeitsmarktbehörden. Die betont dezentrale Umsetzung, die frühzeitige Projektplanung der Träger sowie der flexible Mitteleinsatz ermöglichen einen raschen antizyklischen Einsatz von Bereitschaftsarbeiten.

In den Jahren 1980/81 wurden jedoch die Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stark gekürzt, vor allem im Bereich der Jugendprogramme. Die Kritik an den kurzfristigen Not-

standsarbeiten für Jugendliche führte 1980 zu einer Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik für 16- und 17jährige. Das Kernstück der Reform war die Verlagerung der Verantwortung für die Integration der Grundschulabgänger von den Arbeitsmarktbehörden zu den Oberstufenschulen.[10] Statt der Beschäftigung über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder in staatlichen Arbeitsmarktausbildungszentren sollten die Jugendlichen schulnahe Weiterbildungsmöglichkeiten in Regie der Oberstufenschulen besuchen und dafür ein Stipendium von 233 Skr (= S 750,-) pro Monat erhalten.

Die mit Jugendlichen besetzten Stellen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden bei Umwandlung in Dauerarbeitsplätze für 6 Monate mit 75% der Lohnkosten gefördert. Der Verdienst lag bei durchschnittlich 3000 Skr (= S 9.600,-) im Monat. Da diese Reform zwar Kosteneinsparungen von jährlich 400 Mio. Skr (= 1,3 Mrd. S) brachte, die Akzeptanz bei den Jugendlichen aber gering war, wurden 1982 wieder zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschlossen. Für die 16- und 17jährigen wurden Jugendarbeitsplätze geschaffen (in der Regel Hilfs- und Handlangertätigkeiten in der Industrie) die erheblich unter dem Tariflohn entgolten wurden. Für die Gruppe der 18- bis 24jährigen wurden 400 Mio Skr (= 1,3 Mrd. S) bereitgestellt, mit denen etwa 10.000 Arbeitsplätze im Privatsektor gefördert werden sollten. Im Jahr 1983 trat eine Regelung in Kraft, nach der Arbeitslosen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausläuft, ein Platz in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme zusteht. Diese Änderung führte 1983 zu einem Anstieg der in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Geförderten auf 59.000 Personen (im Jahresdurchschnitt).[11] In der Hoffnung auf einen sich weiter fortsetzenden Konjunkturaufschwung wurde für das Haushaltsjahr 1984/85 eine Halbierung der Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorgenommen. Die Maßnahmen im Privatsektor wurden abgeschafft und durch Einstellungssubventionen (50% der Lohnkosten für die Dauer von 6 Monaten) bei Umwandlung in unbefristete Arbeitsverhältnisse ersetzt.

Weiters wurden Gemeinden verpflichtet, Teilzeit-Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für 18- und 19jährige Jugendliche zu schaffen. Falls diese Möglichkeiten erschöpft sind, sollen selbstverwaltete Jugendgruppen (Ungdomslag) gegründet werden, in denen jeweils 10-20 Jugendliche (täglich etwa vier Stunden in gesellschaftlich nützlichen Bereichen) tätig sind. Die Bruttokosten dieses Teilzeitprogramms liegen nach Schätzungen bei 1,5 Mrd. Skr (= 3,6 Mrd. S), die Nettokosten bei 300 Mio. Skr (= 720 Mio. S). In der ersten Hälfte des Jahres 1984 wurden 44.000 Personen im Rahmen des Jugendprogramms vermittelt, 70% davon in kommunalen Gruppen. 40% verließen im selben Zeitraum das Programm wieder, davon 48% in eine reguläre Beschäftigung, 6% in eine andere Maßnahme, der Rest meldete sich arbeitslos. Die Träger dieser Maßnahmen waren fast ausschließlich dem öffentlichen Sektor zuzurechnen.

Die arbeitsmarktpolitische Verantwortlichkeit des öffentlichen Sektors und seine Bedeutung für die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird auch daran deutlich, daß selbst unkonventionelle Projekte von öffentlichen Stellen initiiert und finanziert werden. Im Herbst 1982 wurde von den lokalen Behörden Geld für Projekte zur Verfügung gestellt, in denen Jugendliche, die auf eine reguläre Arbeitsbeschaffungsmaßnahme warteten, zwischenzeitlich Beschäftigung finden sollten. Entwickelt wurden diese Projekte vorwiegend von den örtlichen Behörden, Jugendorganisationen, und den Sozialpartnern (insbesondere von den örtlichen Gewerkschaftsorganisationen).[12)] Statt über Selbsthilfe lief die Initiierung solcher Projekte über die Mitbestimmung der Jugendlichen bei der Mittelvergabe.

Entstanden sind vor allem Genossenschaftsprojekte, Privatunternehmen, Dienstleistungsprojekte, Sozialprojekte für schwervermittelbare Gruppen des Arbeitsmarktes und Aktivierungskurse. Letztere sollen arbeitslosen Jugendlichen helfen, erneut ein Beschäftigungsverhältnis zu finden und sich an den Rhythmus des Arbeitslebens zu gewöhnen. Dies ge-

schieht im Rahmen von Studienzirkeln, Fabriksbesuchen, Handwerkskursen, Sport etc. Organisiert und finanziell unterstützt werden diese Gruppen von Lokalbehörden, Gewerkschaften sowie dem Arbeitsmarktservice. Im Jahr 1983 gab es 350 lokale Beschäftigungsinitiativen (Fahrradläden, Musikschulen).

Nach ähnlichen Initiativen in Belgien, den Niederlanden, Frankreich und Großbritannien wurden auch in Schweden die Möglichkeiten der staatlichen Unterstützung bei Betriebsgründungen durch Arbeitslose eingeführt. Als förderungswürdig gelten Arbeitslose, die älter als 20 Jahre sind und Anspruch auf Arbeitslosengeld besitzen; es muß allerdings sichergestellt sein, daß das Unternehmen Aussicht auf Bestand hat, und der Arbeitslose entsprechende Qualifikationen nachweisen kann. Die Betriebsgründer erhalten für maximal sechs Monate einen monatlichen Zuschuß von durchschnittlich 6.000 Skr (= S 14.500,-) im Monat. Beurteilt werden die Begehren vom Provinzarbeitsamt und durch den regionalen Entwicklungsfonds.[13)] Allerdings wird diese Maßnahme nur befürwortet, wenn keine andere Arbeitsbeschaffungsmaßnahme angetreten werden kann.

Experimentelle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden in Schweden relativ spät und nur in begrenztem Umfang eingeführt. Sie werden als letzte Möglichkeit zur Abwendung von Arbeitslosigkeit gesehen und gelten daher nicht als wesentlicher Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Als Hauptträger für die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten wird nach wie vor der öffentliche Sektor angesehen.[14)]

(C) Niederlande

In den siebziger Jahren dominierten in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik die Förderung von Bildungsmaßnahmen und Lohnkostensubventionen. Bildungsmaßnahmen sollten vor allem Jugendlichen den Übergang vom Ausbildungs- in das Beschäftigungssystem erleichtern und Ausbildungsdefizite durch zusätzliche Bildungsmaßnahmen im Rahmen des Programms "Cursussen voor Jengdige Werklozen" (CJW) ausgleichen helfen. Eine zweite traditionelle Maßnahme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit bestand in der Subventionierung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen, denen im Gegensatz zu anderen Ländern die Funktion eines Arbeitsverhältnisses zukommt. Dadurch haben Lehrlinge Anspruch auf einen Mindestlohn und genießen Kündigungsschutz nach Ablauf des Lehrverhältnisses. Trotz Aufhebung der Mindestlohngarantie hat sich die Beschäftigungssituation der Jugendlichen nicht verbessert, die Zahl der Ausbildungsplätze ist im Zeitraum von 1979 bis 1983 fast um 50% zurückgegangen.[15)]

Aus der Kritik an der Wartebank- und Verschiebefunktion der Bildungsprogramme resultierte Anfang 1980 die Entwicklung eines neuen Konzepts zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit: "Experimentele Arbeidsprojecten voor Jeugdige Werklozen (EAJ)". Initiiert wurde dieses Programm von den Jugendorganisationen und den Gewerkschaften. Zielgruppen sind langzeitarbeitslose Jugendliche und schwervermittelbare schlechtqualifizierte Jugendliche (bis 27 Jahre). Sie erhalten normale Arbeitsverträge mit dem Ziel, über eine 4-jährige Lohnsubvention ökonomisch selbsttragende Arbeitsplätze in Projekten zu entwickeln. Die vom niederländischen Sozialministerium bereitgestellten Mittel wurden von 20 Mio. hfl (= 130 Mio. S) im Jahre 1980 auf 47 Mio. hfl (= 230 Mio. S) in der ersten Jahreshälfte 1983 aufgestockt.

Die Projekte müssen an gesellschaftlichen Bedürfnissen ansetzen und als Kleinunternehmen auf kollektiver Basis

durchgeführt werden. Bedeutsam für die Entwicklung alternativer Projekte zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit waren neben staatlichen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik die Unterstützungsfunktion von Organisationen der Alternativbewegung. Gerade die 1976 gegründete Unterstützungs- und Betreuungsorganisation MeMO (Mens en Milieu vriendlijk en Kleinschalig Ondernehmen) hatte wesentlichen Anteil am Aufbau von kleinen Produktionsgemeinschaften, die in den siebziger Jahren bestrebt waren, fortschrittliche Arbeitsformen und ökologische Produktions- und Lebensweisen miteinander zu verbinden.

Im Verlauf verschärfter Arbeitsmarktprobleme kommt den Stiftungen als wichtigstem Finanzierungsinstrument der holländischen Alternativbewegung neben ihrer sozialinnovatorischen Funktion eine wichtige Komplementärrolle zur staatlichen Arbeitsmarktpolitik zu. Sie haben ein Netzwerk von Projekten entwickelt, welches auf die verschiedenen Stadien der Re-Integration in Arbeitsverhältnisse Bezug nimmt. Von Arbeitsmotivationsprojekten (mit dem Ziel der Persönlichkeitsstabilisierung) ausgehend, wurden Berufserfahrungs- und Orientierungsprojekte aufgebaut, die vor allem die Möglichkeit eines Ausbildungsabschlusses für Jugendliche bieten. Schließlich bieten Arbeitsprojekte benachteiligten Jugendlichen die Chance zur Fachausbildung. Als letzter Schritt ist die Realisierung einer Jugendfabrik beabsichtigt, in der es Ausbildungs- und Beschäftigungsangebote für alle Bedarfslagen gibt.

Im Rahmen einer stärkeren Verzahnung von Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sind den Eigeninitiativen auf lokaler und regionaler Ebene wesentliche Vorreiterfunktionen zugekommen. Ohne diese außerstaatlichen Vorleistungen bliebe staatliche Arbeitsmarktpolitik nur Flickwerk. Das Angebot an Maßnahmen der öffentlichen Hand reagierte auf die verbliebenen Lücken im Bereich der Eigeninitiativen. Die Zahl der im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der Niederlande geförderten Personen erhöhte sich rasch von

bloß 98 Personen im Jahr 1980 auf über achthundert im Jahr 1982.

Seit dem Regierungswechsel 1983 zeichnete sich eine Revision der experimentellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ab:
Im Jahr 1983 wurden der Jugendarbeitsplan (JWP) und der Gemeinschaftsplan (GTP) von der Regierung beschlossen. Der Gemeinschaftsplan sieht die Ausweitung von gesellschaftlich nützlichen Projekten vor, in denen Jugendliche, die staatliche Unterstützung (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld oder -hilfe) beziehen, unbezahlt arbeiten sollen, um sich an einen normalen Arbeitsrhythmus zu gewöhnen.

Der Jugendarbeitsplan zielt auf die Schaffung zeitlich begrenzter Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose im öffentlichen Sektor. Weiters ist die Ausweitung der kurzen und mittleren Berufsausbildung wie auch die Ausweitung des Lehrlingswesens geplant. Hier besteht die Gefahr, zwei konkurrierende Systeme von Berufsausbildung zu schaffen, denen eine Beschäftigungsinitiative fehlt.

In den Niederlanden haben Initiativen im Bereich der Selbsthilfebewegung und der Produktivgenossenschaften neuartige Ausbildungs- und Beschäftigungskonzepte entwickelt, die im Rahmen der Arbeitsmarktförderung finanziell unterstützt wurden. Kennzeichnend ist das Nebeneinander von Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen, deren geringe Wirkung aber die Notwendigkeit einer engeren Verzahnung beider arbeitsmarktpolischen Bereiche anzeigt.

(D) Frankreich

Die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die einen wesentlichen Bestandteil aktiver Arbeitsmarktpolitik in Österreich, Schweden und der Bundesrepublik Deutschland bilden, spielt in Frankreich eine bloß untergeordnete Rolle. Dieses Instrument hat vorwiegend auf experimenteller Basis Anwendung gefunden.

Aufbauend auf den Erfahrungen mit einem kleinen experimentellen Startprogramm für 450 Arbeitsplätze im Jahr 1977 wurde 1979 das experimentelle Programm "Emplois d'Utilité Collective" (EUC) zur Schaffung von 5.000 Arbeitsplätzen ins Leben gerufen. Diese Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bezogen sich hauptsächlich auf den in Frankreich bedeutsamen Sektor der "Sozialwirtschaft" (Economie sociale). In diesem Bereich, zu dem Kooperativen, Arbeiter-Produktionsgenossenschaften, Genossenschaftsbanken und gemeinnützige Vereine (also Institutionen ohne private Kapitaleigner) zählen, arbeiten 6,1% aller unselbständig Beschäftigten.

Ein weiteres förderbares Arbeitsplatzpotential bildeten die alternativen Genossenschaften, die sich in der Produktion an jenen Bedürfnissen orientierten, die nicht mehr an den Produkten der industriellen Massenproduktion ausgerichtet waren. Allerdings kommt den alternativen Unternehmen in Frankreich im Vergleich zur Bundesrepublik oder den Niederlanden quantitativ geringere Bedeutung zu, da viele den Weg "von den Barrikaden in die Kooperative" gegangen sind. Notwendig wurden staatliche Arbeitsbeschaffungsprogramme aufgrund des Anstiegs der Arbeitslosigkeit, vor allem bei Personen mit überdurchschnittlicher Ausbildung. Etwa 60% der Teilnehmer am EUC haben Matura-Abschluß. Eine spezielle Zielgruppenorientierung gab es im Rahmen des EUC jedoch nicht. Für jeden Geförderten werden pauschal 24.000 FFr (= S 66.500,-) Lohnkosten als Zuschuß gewährt, was sich auf

einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren verteilt. Sachkosten werden nicht gesondert gefördert.

Rund drei Viertel der Träger dieser experimentellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren im Bereich soziale Dienste, Kultur und Verwaltung angesiedelt. Es wurden also vorwiegend sogenannte "sozio-kulturelle" Projekte gefördert, die in den stark von ehrenamtlicher Tätigkeit und Selbsthilfe geprägten Zuständigkeitsbereich der etablierten Vereine und Organisationen fallen. "Dies läßt sich auf die Existenz erfahrener Trägerorganisationen in den traditionellen gemeinnützigen Bereichen und auf den durch die Finanzknappheit in den öffentlichen Haushalten noch verstärkten, großen, ungedeckten Bedarf an eher traditionellen Dienstleistungen zurückführen".[16] Dagegen ist die Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich Produktion und Handel nicht im beabsichtigten Maß gelungen, was auf größere Probleme bei der Behauptung der Konkurrenzfähigkeit am Markt verweist.[17] An den traditionellen Arbeitsplatzmerkmalen hat sich durch EUC nichts verändert. Arbeitszeit, Lohnverteilung und Postenbesetzung nach Alter, Geschlecht und Qualifikation zeigen die gleichen Muster wie bei den herkömmlichen Beschäftigungsverhältnissen.

Ein wesentliches Hindernis für eine stärkere Inanspruchnahme des Programms waren neben der beschränkten finanziellen Unterstützung - oft hatten die Subventionen nur 60% der Kosten eines Jahres gedeckt - auch die strenge Kontrolle der Gemeinnützigkeit durch Vergabestellen und die damit verbundene Bevorzugung etablierter Organisationen.

Im Jahr 1979 wurde ein weiteres Beschäftigungsinstrument experimentell getestet: das Programm "Chômeurs créateurs d'Entreprises". Arbeitslosen wurde die Möglichkeit eröffnet, bei Gründung eines Unternehmens eine kapitalisierte Auszahlung des Arbeitslosengeldes zu erhalten. Bis Mitte 1980 wurden bereits ungefähr 15.000 Firmen gegründet. Dieser Erfolg führte zu einer dauerhaften Etablierung des Instru-

ments im Jahr 1980. Das Gesetz sieht die einmalige kapitalisierte Auszahlung der den Arbeitslosen bei Fortdauer ihrer Arbeitslosigkeit noch zustehenden Lohnersatzleistungen auf die Dauer von höchstens sechs Monaten vor, wenn sie ein Unternehmen gründen oder einen bestehenden Betrieb übernehmen. Gleichzeitig sind die Geförderten für weitere sechs Monate sozialversichert. Bis Oktober 1984 haben 134.000 Arbeitslose diese Form des Leistungsbezugs gewählt. Im Durchschnitt erhielt jeder Unternehmensgründer seit 1980 etwa 19.000 Francs (= S 44.000,-). Männliche Facharbeiter und leitende Angestellte mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer sind unter den Unternehmensgründern überrepräsentiert. Rund 56% der Betriebe wurden im Dienstleistungssektor, ungefähr 21% in der Industrie, ebenfalls 21% im Baugewerbe und nur 2% in der Landwirtschaft angesiedelt. Ein-Personen-Unternehmen stellen die vorherrschende Betriebsform (73%). Arbeiterproduktionsgenossenschaften, die bereits bestehende Firmen übernahmen, wurden nur in 0.9% der Fälle als Rechtsform gewählt, die jedoch 7.4% der Teilnehmer erfaßte. Die Überlebenschancen der gegründeten oder übernommenen Firmen erwiesen sich als günstig. Zwei Prozent der Arbeitslosen machten von diesem Programm Gebrauch.[18)]

Parallel zu dieser Maßnahme wurde regional eine experimentelle Maßnahme getestet, die vorsah, daß arbeitslose Führungskräfte an Kleinfirmen vermittelt werden, die eine Ausweitung, Umstrukturierung oder Diversifizierung der Produktion planten. Dies setzt die Zustimmung der Regionalverwaltung voraus. Bei Befürwortung wurden auf die Dauer von 12 Monaten 8000 Francs (= S 18.500,-) Grundlohn gezahlt, der durch frei vereinbarte Zahlungen der Kleinbetriebe aufgestockt wurde. Ferner mußten sich die Unternehmen verpflichten, einen unbefristeten Arbeitsvertrag abzuschließen. Die Zuschüsse wurden aus einem regionalen Budget, dem Arbeitsbeschaffungsprogramm "Emplois d'Initiative Locale" und durch die kapitalisierte Auszahlung des Arbeitslosengeldes finanziert. Zu Beginn der Erprobung stieß das Experiment bei Kleinbetrieben auf reges Interesse.

Als Nachfolgeprogramm des EUC fungiert seit 1981 die "Emplois d'Initiative Locale" (EIL) mit dem in Anlehnung an das OECD- und EG-Programm zur "Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen" die Gründung von Kleinunternehmungen mit unterschiedlichen Rechtsformen initiiert werden sollte. Dabei war der Einbezug der zentralen und lokalen Verwaltung beabsichtigt.

Für die Umsetzung der Programme ist die "Mission Promotion d'Emploi" als Beratungs- und Verwaltungseinrichtung der Arbeitsmarktbehörden zuständig. Wie zuvor beim EUC ging der Großteil der Förderung an etablierte Wohlfahrtsverbände. Die meisten privaten Dienstleistungsinitiativen (Alten-, Einwandererbetreuung, Frauenhäuser, Theatergruppen etc.) sind nach dem Ende der einjährigen Förderung noch auf private oder öffentliche Zuschüsse angewiesen.[19)]

Mit diesem Programm konnten 1982 etwa 15.000 Arbeitsplätze gefördert werden. Die Höchstsumme der Förderung betrug 36.000 Francs (= S 83.200,-) im Jahr. Die Neuerung des EIL gegenüber dem EUC besteht in der Erweiterung des Trägerkreises auf öffentliche Einrichtungen. 1983 wurde das Programm wieder auf 5.000 Arbeitsplätze und auf den Privatsektor und die Sozialwirtschaft beschränkt. Dieser relativ begrenzte Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegt unter anderem darin begründet, daß sich innerhalb der Sozialwirtschaft ein eigenständiges Beratungs- und Finanzierungsnetz herausgebildet hat, das die lange Tradition der Genossenschaften in Frankreich weiterführt. Neben der staatlichen "Mission" gibt es für die einzelnen Bereiche der Sozialwirtschaft eine Reihe von Beratungsinstitutionen. Dazu gehört die Dachorganisation der Produktionsgenossenschaften (die 40 "Boutiques de Gestion", hauptsächlich für Initiativen mit sozialer Funktion) und die "Agence de Liaison d'une Economie Alternative"als Verbindungsstelle alternativ wirtschaftender Betriebe. Allerdings sind die Genossenschaften stärker in die Strukturpolitik als in die Arbeitsmarktpolitik integriert. Dies zeigte sich an der Gründung einer in-

terministeriellen Kommission zur Förderung der regionalen Entwicklung durch die Sozialwirtschaft, an der das Arbeitsministerium nicht beteiligt gewesen ist.

(E) Italien

Die Entwicklung der letzten Jahre spiegelt die Struktur des italienischen Arbeitsmarktes wider, der vor allem im industriellen Bereich fast vollständig geschlossen ist. Für die Beschäftigten besteht ein ausgebauter Kündigungsschutz, der bei technologischen Veränderungen ein Anrecht auf innerbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel und Weiterbildung garantiert. Entlassene Arbeitskräfte haben ein Jahr lang das Recht, bei Neueinstellungen durch den früheren Betrieb bevorzugt berücksichtigt zu werden. Dieser umfassende Kündigungsschutz, der in Zeiten steigender Jugendarbeitslosigkeit verbessert wurde, blockiert Neubesetzungen mit arbeitsuchenden Jugendlichen; eine Ausnahme bilden ungelernte Tätigkeiten. Betroffen sind davon wiederum jene, die den Einstieg in das Beschäftigungssystem suchen. Im Jahr 1982 waren von den 2 Mio. Arbeitssuchenden rund 80% auf der Suche nach ihrem ersten regulären Beschäftigungsverhältnis. Dieses Problem führte zu einer längeren Verweildauer der Jugendlichen im Bildungs- und (schulischen) Berufsbildungssystem; dies bewirkte eine Inflationierung von Bildungszertifikaten. Das durchschnittliche Bildungsniveau der arbeitslosen Jugendlichen ist höher als jenes der Beschäftigten, ihre Arbeitsmarktchancen haben sich damit allerdings nicht verbessert.

Die Arbeitsbeschaffungsprogramme in Italien beziehen sich hauptsächlich auf Jugendliche. Als Instrumente sind (seit 1977) vorgesehen:

- Lohnkostensubvention;
- Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst;
- Unterstützung von Selbsthilfeaktivitäten.[20)]

Im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurden Regionen verpflichtet, arbeitslose Jugendliche in Landwirtschaftskooperativen einzubinden; damit sollte gleichzeitig den Problemen der italienischen Landwirtschaft begegnet werden. Es wurden nur Kooperativen unterstützt, die mindestens 40% ihrer Arbeitsplätze mit Personen im Alter zwischen 18 und 29 Jahren besetzten. Als besonders zu fördernde Zonen galten Süditalien und die vernachlässigten Zonen Nord- und Mittelitaliens. Die Tätigkeit der Kooperativen bezieht sich auf die Rekultivierung brachliegenden Landes und der Umwandlung von Staatsländereien; die dazu notwendigen Pläne wurden von den Gemeinden, der Communita montana und den Regionalverwaltungen erstellt. Zusätzlich wurde auch die Weiterverarbeitung von Agrarprodukten und die Bereitstellung technischer Dienstleistungen in der Landwirtschaft aufgenommen. Ferner ist die Förderung von Kooperativen in anderen Wirtschaftszweigen vorgesehen (im Bereich Kultur, Forstwirtschaft, Tourismus und soziale Dienste). Die Genehmigung der Förderung erteilt die Region nach Anhörung des Kooperativenverbandes. Für jedes Mitglied erhält die Kooperative eine monatliche Unterstützung von Lit. 50.000 (= S 820,-) über den Zeitraum eines Jahres. Wurden Schlüsselkräfte (etwa Agrarökonomen) beschäftigt, so betrug der Zuschuß Lit. 100.000 (= S 1.640,-), ebenfalls für ein Jahr. Zusätzlich wurden für die Anschaffung von Maschinen Zuschüsse gewährt.

So sinnvoll die Verknüpfung von arbeitsbeschaffenden Maßnahmen und Bekämpfung regionaler Strukturprobleme erscheint, so wenig Erfolg war dieser Maßnahme beschieden.[21)] Von den 363 gegründeten Kooperativen bekamen einige kein Land zur Verfügung gestellt, viele wurden nach Einstellung der Förderung wieder aufgelöst. Die Ursachen für das Scheitern liegen vor allem in der fehlenden betriebswirtschaftlichen Qualifikation. Aufgrund dieser Erfahrungen initiierte die Gewerkschaft CGIL und der Kooperativenverband die betriebswirtschaftliche Ausbildung von Beratern. Diese haben anschließend als Mitglieder der Kooperativen bei deren Aufbau

beratend mitgewirkt und Kenntnisse an die Jugendlichen weitervermittelt.

Richtungsweisend war das Konzept der Kooperativen in Italien insofern, als es versuchte, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Verbund einer integrierten Gesellschaftspolitik zu betreiben. Neben einer Behandlung der Probleme der italienischen Landwirtschaft (Vernachlässigung des eigenen Marktes durch EG-Markt-Orientierung, Monokulturen) kam den Kooperativen eine wichtige soziale Funktion zu. Im Zuge der Psychiatriereform setzten sich die Kooperativen die Integration von Personen mit psychischen Problemen zum Ziel. Daneben wurde angestrebt, das Prinzip der institutionalisierten Berufsausbildung zu überwinden und durch ständiges praxisbezogenes Lernen zu ersetzen. Erfolgreiche Beispiele zeigen, daß diese Konzeption nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt ist. Deutlich wird aber, wie wichtig die Unterstützung durch regionale Institutionen für den Erfolg solcher Projekte ist.

Erfolgreicher als die skizzierten Maßnahmen war die Schaffung sogenannter "Arbeits-Ausbildungsverträge", die Jugendlichen die Möglichkeit der Weiterqualifikation während der Berufstätigkeit boten. Diese "contratti di formazione-lavoro" wurden zwar im Rahmen des Gesetzes von 1977 geschaffen, waren aber aufgrund restriktiver Auflagen (Substitutionsverbot, Einstellung nach Arbeitslosen-Ranglisten) und Kontrolle der Ausbildungsgänge wenig in Anspruch genommen worden. Die Lockerung dieser Restriktionen bei der Wiedereinführung dieses Instruments im Jahr 1983 und der leichte wirtschaftliche Aufschwung bewirkten den Abschluß von 162.442 Arbeits-Ausbildungs-Verträgen. Die Laufzeit der Verträge betrug zwei Jahre, bei vorzeitiger Umwandlung in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis wurde für die verbleibenden Vertragsmonate ein Zuschuß von jeweils 100.000 Lit (= S 1.640,-) gezahlt.
Den Ergebnissen einer Untersuchung zufolge hat diese Maßnahme zu keiner Zunahme der Beschäftigung, jedoch zu einer

Umverteilung der Einstellungschancen zugunsten der Jugendlichen geführt. Gleichzeitig wurde diese Form der Berufsbildung auch von Seiten der Betriebe zunehmend als Alternative zur traditionellen Lehrlingsausbildung gesehen.[22)]

Mit dieser Maßnahme ist es der italienischen Regierung gelungen, die Beschränkung der Arbeitsmarktpolitik auf den Schutz von Arbeitsplätzen zu lockern und Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik neu zu entwickeln.

(F) Großbritannien

Arbeitschaffende Sonderprogramme wurden in Großbritannien seit Mitte der siebziger Jahre eingerichtet. Die Regierungsübernahme durch die Konservativen im Jahr 1979 bewirkte allerdings einen Rückzug aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik: das Budget der staatlichen Arbeitsverwaltung "Manpower Service Commission" wurde um 30% gekürzt, die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes wurde von 12 auf 6 Monate gekürzt, das Lohnsubventionsprogramm für Kleinbetriebe (Small Firms Employment Subsidy) wurde eingestellt, das Programm für Langzeitarbeitslose (Special Temporary Employment Programme) auf strukturschwache Regionen begrenzt. Die Altersgrenze für die Inanspruchnahme der vorzeitigen Altersruhestandsregelung (Job Release Scheme) von 62 auf 64 Jahre hinaufgesetzt. Für das Haushaltsjahr 1983/84 wurde eine generelle Kürzung der Mittel um 20% beschlossen.

Als expansive Maßnahme wurde eine 20%ige Ausdehnung der Mittel für das Youth Opportunities Programme angekündigt, dessen Schwergewicht auf der Förderung von Arbeitserfahrungskursen in Betrieben liegt. Dieses Programm bedeutete für die Unternehmen eine Reduktion des Einstellungsrisikos, da die Personen auf der Grundlage der Erfahrungen in den Kursen selektiert werden konnten. Zielsetzung des Youth Opportunities Programme ist die Vermittlung von Arbeitserfahrung und beruflicher Qualifizierung. Alle 16- und

17jährigen arbeitslosen Schulabgänger hatten Anspruch auf diese Maßnahme. Vorgesehen waren Arbeitserfahrungskurse bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern, in Ausbildungswerkstätten, in gemeinnützigen Einrichtungen sowie Weiterbildungskursen. Rund 63% aller Kursbesucher nahmen an Arbeitserfahrungsmaßnahmen bei Arbeitgebern teil. Diese Maßnahmen dauerten maximal sechs Monate, in denen die Jugendlichen wöchentlich ein Entgelt in Höhe von 25 L (= S 690,-) erhielten und den Trägern die anfallenden Kosten erstattet wurden. Während der fünfjährigen Laufzeit nahmen insgesamt 1,8 Mio. Jugendliche teil, im Programmjahr 1982/83 jeder zweite Schulabgänger. Die Bruttokosten in diesem Zeitraum beliefen sich auf 550 Mio. L (= 15,1 Mrd. S), was etwa 1/3 der Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien ausmacht. Die Quote derjenigen, die nach der Teilnahme an diesem Programm in ein Beschäftigungsverhältnis oder eine andere Maßnahme überwechselten, pendelte sich bei rund 50% ein.

Kritisiert wurde an diesem Programm der Verdrängungseffekt (der auf etwa 30% der neu geschaffenen Arbeitsplätze geschätzt wurde) sowie das Fehlen einer Ausbildungskomponente für die Teilnehmer der Arbeitserfahrungsmaßnahmen. Die Defizite sollten in einem Nachfolgeprogramm (YTS), für das Mittel in Höhe von 1 Mrd. L (= 27,5 Mrd. S) pro Jahr vorgesehen waren, durch ein kombiniertes Ausbildungs- und Erfahrungsprogramm geschlossen werden[23].

Das "Community Programme" (CP) löste 1982 das "Community Enterprise Programme" als spezielles Maßnahmepaket für Langzeitarbeitslose ab. Dessen Ziel war nicht so sehr eine langfristige Eingliederung in ein Beschäftigungsverhältnis, sondern die Aufrechterhaltung der Mindestqualifikation und die Verhinderung von Entmutigung (mittels Beschäftigung nach dem Rotationsprinzip) bei Langzeitarbeitslosen (= Jugendliche, die mehr als sechs Monate, über 25jährige, die mindestens 12 Monate arbeitslos gewesen waren). Durchgeführt

werden sollten vor allem Arbeiten, die im Interesse der Gemeinden lagen.

Die Fördersumme pro Arbeitsplatz betrug maximal 92,5 L (= S 2.500,-) wöchentlich auf die Dauer von einem Jahr, die durchschnittliche Lohnhöhe im Projekt durfte jedoch 60 L (= S 1.650,-) nicht überschreiten. Zusätzlich wurde ein Sachkostenzuschuß von 440 L (= S 12.100,-) pro Arbeitsplatz im Jahr gewährt. Mit dieser Regelung sollte die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen angeregt werden, was ersten Studien zufolge auch eintrat. Rund 71% der Teilnehmer arbeiteten auf Teilzeitbasis[24].

Im Jahr 1983 wurde nach einjähriger Erprobung ein Programm eingeführt, das zuvor bereits in Frankreich erfolgreich gewesen war: die Förderung von Betriebsgründungen durch Arbeitslose. Arbeitslosengeldbezieher, die mindestens 13 Wochen arbeitslos gewesen waren, erhielten für ein Jahr ab Gründung einen wöchentlichen Zuschuß von 40 L (= S 1.100,-) (Enterprise Allowance). In der Erprobungsphase waren die Firmengründer in der Mehrzahl Männer, die mindestens ein halbes Jahr arbeitslos waren. Neben Einzelunternehmen konnte die Förderung auch von Gemeinschaftsunternehmen mit höchstens 10 Beschäftigten in Anspruch genommen werden. Bis Ende 1984 wurde die Enterprise Allowance an rund 40.000 Betriebsgründer ausbezahlt. Die Ergebnisse der Untersuchung des im Herbst 1983 abgeschlossenen Pilotprogramms rechneten die Zahl der neugeschaffenen Nettoarbeitsplätze (unter Berücksichtigung von Substitutions- und Mitnahmeeffekten) auf 33 pro 100 Teilnehmer. Während in den ersten beiden Jahren die Nettokosten pro vermiedenem Arbeitslosen bei 2.690 L (= S 74.100,-) im ersten Jahr bzw. bei 600 L (= S 16.500,-) im zweiten lagen, ergaben sich aus dem PEAS nach drei Jahren sogar Netto-Fiskalgewinne.[25] Nach Ablauf von 18 Monaten existierten noch 80% der neugegründeten Firmen.

Informiert und beraten wurden Firmengründer durch einen regierungseigenen Kleinfirmenberatungsdienst. Daneben gab es bereits seit 1980 "Enterprise Agencies" die von Privatfirmen finanziert und von deren Personal geleitet, sowie von kommunalen Institutionen und Gewerkschaftsorganisationen unterstützt wurden. Bisher existieren etwa 250 Unternehmensbüros, die mit dem "Business in the Community" über ein zentrales Koordinationsbüro verfügen. Die Gründung dieser Büros geht auf entsprechende Initiativen der verstaatlichten British Steel Corporation und National Coal Board zurück, die in "Gründerzentren" einen gemeinsamen Arbeitsstätten- und Infrastrukturkomplex für neugegründete Firmen schufen, um damit die Folgen von Entlassungen in den Betriebsstätten zu kompensieren. Dies gelang jedoch nur in beschränktem Ausmaß: den etwa 130.000 zwischen 1975 und 1983 abgebauten Arbeitsplätzen standen im gleichen Zeitraum bloß 30.000 neugeschaffene Arbeitsplätze gegenüber.
Ein weiteres Element der Unternehmensführung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik war die Schaffung von 22 Unternehmenszonen (Enterprise Zones). In diesen Zonen angesiedelte Firmen konnten Vergünstigungen in Form von 100%igen Abschreibungsmöglichkeiten für Gebäude, Aufhebung der Landerschließungs- und Gewerbesteuer sowie Befreiung von staatlichen Kontrollen in Anspruch nehmen. Von Kritikern wird angeführt, daß Firmen ihre Produktionsstätten in diese Zonen verlagert haben, die Zahl der neugeschaffenen Arbeitsplätze aber gering blieb.

Wesentlicher Bestandteil der experimentellen Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien ist die Förderung des Unternehmertums durch Finanzierungshilfen bei Betriebsgründungen. Unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen werden dagegen im Rahmen staatlicher Arbeitsmarktpolitik kaum berücksichtigt.

Lokale Beratungsstellen für Beschäftigungsinitiativen erhalten von der nationalen "Co-operative Development Agency" kaum finanzielle Mittel für Förderungen zur Verfügung gestellt. Dies ist auch der Hauptgrund für den fehlenden

Erfolg bei der Gründung von lokalen Initiativen. Hinzu kommt, daß die Regelung des Anspruchs auf Sozialleistungen es vielen Arbeitslosen erschwert, in eine unkonventionelle Beschäftigung überzuwechseln, ohne des Mißbrauchs beschuldigt zu werden. Ein weiterer Aspekt des Scheiterns von Beschäftigungsinitiativen liegt in der mangelnden fachlichen und betriebswirtschaftlichen Kompetenz der beteiligten Arbeitslosen.[26] Die mangelnde staatliche Unterstützung von lokalen Beschäftigungsinitiativen verweist auf das Fehlen einer sozialpolitischen Komponente der britischen Arbeitsmarktpolitik.

(G) Österreich

In der Phase der Vollbeschäftigung zu Beginn der sechziger Jahre hatte die Arbeitsmarktpolitik stark reaktiven Charakter. Die traditionelle Arbeitsmarktpolitik bestand im wesentlichen aus Lohnersatzleistungen im Fall von Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Schlechtwetterentschädigung). Als im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels immer deutlicher wurde, daß am Arbeitsmarkt der Marktmechanismus allein die Abstimmung von Angebot und Nachfrage nicht herbeiführen kann, regte dies Überlegungen bezüglich einer Beschäftigungspolitik an, die aktiv in diese Anpassungsprozesse eingreifen sollte. Wesentliche Initiativen gingen dabei von der Gewerkschaft aus, für die Arbeitsmarktpolitik ein "unmittelbares Anliegen zur Abwehr der Marktmacht der Unternehmer auf den Arbeitsmärkten" war.[27] Im Zuge der Normierung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes (AMFG) kam es daher zum verstärkten Ausbau der angebotsseitig ansetzenden Instrumente der beruflichen und geographischen Mobilitätsförderung.

Den Rahmen für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik bildete das vom Beirat für Arbeitsmarktpolitik beschlossene "Arbeitsmarktpolitische Konzept 1971". In der Hochkonjunktur stand die Gewinnung zusätzlicher Arbeitskräfte für den

nicht-landwirtschaftlichen Bereich, die Förderung der Umschichtungen auf dem Arbeitsmarkt und die Verringerung der Saisonarbeitslosigkeit im Vordergrund.[28)]

Im Verlauf der rezessiven Entwicklung nach 1975 erhielt der verstärkte Einsatz arbeitsbeschaffender Maßnahmen zunehmend Priorität im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Maßnahmen in den arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktprogrammen waren auf die "Problemgruppen" des Arbeitsmarktes bezogen. Gemäß den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen wurde das 1969 in Kraft getretene AMFG bis 1985 elfmal novelliert. Die Tendenz dieser Novellierungen war der Ausbau der Arbeitsbeschaffung und die Erweiterung von Schulungs- und Weiterbildungskapazitäten. Bezogen sich diese Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik auf den traditionellen Arbeitsmarkt, so deutete sich in der 9. Novellierung die Suche nach neuen Trägern von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an. Nun sollten auch arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen gefördert werden, soferne sie bereit waren, ihre von Konkurs bedrohten Betriebe in Selbstverwaltung weiterzuführen oder in Eigeninitiative Beschäftigungsmöglichkeiten in selbstverwalteten Betrieben zu schaffen.

Darüber hinaus richtete sich die experimentelle Arbeitsmarktpolitik an Personen und Initiativen, die für besonders benachteiligte Gruppen von Arbeitslosen Betreuungsleistungen erbringen und Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen. Der organisatorische Rahmen reicht von Sozialprojekten über alternative Betriebe und Genossenschaften bis hin zu Selbstverwaltungsbetrieben und -initiativen. Bezüglich der Rechtsform oder des Wirtschaftszweiges wurden keine rechtlichen Beschränkungen auferlegt. Wesentliche Voraussetzung für die Förderbarkeit ist seit dieser Novelle die Initiierung auf Selbsthilfebasis, sowie bei Betrieben die Führung in Selbstverwaltung. Nach den Bestimmungen des AMFG werden finanzielle Zuwendungen in Form von Zuschüssen, sowie gering verzinsten und unverzinsten Darlehen gewährt. Zusätzlich

wird der Aufwand für Schulungen und projektspezifische Betreuer übernommen. Daneben werden für die Betreuung und Beratung bei der Projektplanung und -umsetzung Gründungsberater der Österreichischen Studien- und Beratungsgesellschaft und Arbeitsmarktbetreuer als verlängerter mobiler Arm der Arbeitsmarktverwaltung bereitgestellt. Die Förderung erfolgt in Form von neu geschaffenen Beschäftigungspaketen, etwa im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Jugendprogramms.

Den Hintergrund für die Einbeziehung dieser Beschäftigungsformen in die Arbeitsmarktförderung war die Zunahme unkonventioneller Beschäftigungsformen. Bereits in den siebziger Jahren ist eine Reihe von Alternativprojekten entstanden, die sich einer im Verlauf der Studentenbewegung geschaffenen "linken" Infrastruktur (Druckereien, Buchläden, Medienbetriebe) bedienten. Sie sind nicht primär als Beschäftigungsinitiative gegründet worden, sondern versuchten die Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit mit der Erprobung neuer Formen der Arbeitsorganisation und des Zusammenlebens zu verbinden.[29)]

Selbstverwaltungsbetriebe und Sozialprojekte wurden erst seit etwa 1980 in verstärktem Ausmaß gegründet. Dieser im Vergleich zu anderen Ländern späte Beginn hat eine wesentliche Ursache in einer relativ besseren Arbeitsmarktsituation Österreichs.

Die 1981 gegründete Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft versuchte die betriebliche Selbstverwaltung in Österreich als "Sozialisierung von unten" wieder neu zu beleben. Dieses Engagement, die positiven Erfahrungen mit den ersten Selbstverwaltungsbetrieben sowie entsprechende Diskussionsbereitschaft innerhalb der Ministerialbürokratie waren wesentliche Wegbereiter für die gesetzliche Verankerung des Einbezugs der neuartigen Beschäftigungsformen in die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Auch die schon zu Vollbeschäftigungszeiten vom Bundeskanzleramt entwickelte strukturpolitische "Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume in Berggebieten Österreichs" zielte darauf ab, die Gründung von Selbstverwaltungsbetrieben in benachteiligten Gebieten Österreichs zu initiieren und durch den Einsatz von Regionalbetreuern die eigenständige Entwicklung der Wirtschaft und Kultur in diesen Regionen zu unterstützen. Sie lieferte im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Arbeitsmarktverwaltung wichtige Anregungen für die Entwicklung neuer Instrumente der Arbeitsmarktpolitik.[30)]

Wichtige Impulse ergaben sich aus der Beteiligung Österreichs an dem von der französischen Regierung iniitierten OECD-Programm, mit dem die Schaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen "Lokaler Beschäftigungsinitiativen" als neuer Bereich innerhalb der Arbeitsmarktpolitik propagiert werden sollte. Beabsichtigt war primär die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die Errichtung von Kleinbetrieben in typischen Produktionszweigen im Rahmen der lokalen Wirtschaft. Durch die schrittweise Akzeptanz der neuen Beschäftigungsformen durch Arbeitsmarktverwaltung und Sozialverwaltung im nationalen wie im internationalen Rahmen wurde ihnen eine wichtige Rolle als arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium und sozialpolitisches Korrektiv zum bestehenden System sozialer Sicherung zugeschrieben.

2.2

CHANCEN ZUR INNOVATION

Die Standpunkte, die zur Beurteilung der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Rolle der alternativ-ökonomischen Ansätze herangezogen werden, reichen von der Geringschätzung dieser Projekte als "Nischengewächse" ohne weiterreichende Relevanz bis zu ideologischen Stilisierungsbemühungen, die in den unkonventionellen Beschäftigungsansätzen einen neuen Weg aus der Wirtschaftskrise sehen. Zwischen diesen gegensätzlichen Polen findet sich eine Vielzahl theoretischer Ansätze, die in der einen oder anderen Form eine friedliche Koexistenz der traditionellen und alternativen Systeme oder einen zeit- und problemgerechten Umbau des Sozialstaates gemäß einer neu orientierten Sozialpolitik propagieren.

Dies ist auch die Leitlinie der folgenden Überlegungen. Der häufig anzutreffenden Selbsthilfebegeisterung in alternativen Politikkonzepten, verbunden mit oft sehr weitgehenden Abgrenzungsbemühungen gegen den Rest der Gesellschaft ist entgegenzuhalten: Auch eine weitere Vergrößerung des Sektors alternativer Produktion - die bei anhaltender Arbeitslosigkeit für die nächsten Jahre zu erwarten ist - wird diesen nicht zu einem gesellschaftlich tragfähigen Konzept, also nicht zu einer Alternative für größere Teile der Erwerbsbevölkerung machen. Die manchmal vorgeschlagene strikte Trennung von alternativen und traditionellen Wirtschaftssystemen würde - gesetzt den Fall, sie ließe sich realisieren - mit Sicherheit nicht zur Lösung der gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme beitragen. Sie ist daher nicht als Politikkonzept geeignet, das gesamtgesellschaftliche Refor-

men zum Gegenstand hat. Doch auch für jene, die sich im alternativen Teil eines Wirtschaftssystems befänden, würde diese Abschottung nachteilige Konsequenzen haben, die eine Realisierung der damit verbundenen Utopien verhindern. Es ließen sich Wirtschaften könnte weder die materiellen und qualifikationsbezogenen noch die sozialen Ressourcen mobilisieren, die für ein autarkes Wirtschaften erforderlich sind. Eine scharfe Abgrenzung liefe daher nicht auf eine Existenzgarantie hinaus, sondern auf die Garantie ständig gefährdeter Existenz.

Mit der Abkoppelung alternativer Beschäftigungsformen vom traditionellen Gesellschaftssystem und seinen etablierten Politikformen ließe sich daher auch die angestrebte Autonomie nicht vergrößern. Sie bliebe auf Nischen und Freiräume beschränkt, die letztlich wiederum von außen bestimmt sind. Eine selbstgewählte politische und ökonomische Randexistenz würde die Projekte des alternativen Sektors zur Stagnation verurteilen und ihnen die Möglichkeit nehmen, auch andere Teile der Gesellschaft auf sich aufmerksam zu machen.

Gerade die bewußte, aber kritische Verankerung in bestehenden Institutionen und Systemen, die danach strebt, diese nicht nur zu "melken", sondern auch zu verändern, kann eine Erweiterung der eigenen Handlungsspielräume bewirken. Darüber hinaus kann diese Praxis zur Existenzsicherung der Projekte beitragen, indem die äußeren Bedingungen offensiv bearbeitet und nicht als unbewegliche Schranken eines sozialen Inseldaseins hingenommen werden.

Nur wenige der unkonventionellen Beschäftigungsinitiativen ob selbstverwaltet oder sozial motiviert) mußten nicht auf Mittel der öffentlichen Hand zurückgreifen, um ihre Aufbauphase erfolgreich abschließen zu können. Die weiteren Aussichten, von staatlichen Zuschüssen unabhängig werden zu können, variieren je nach Typus dieser Projekte. Selbstverwalteten Betrieben mit guten oder ausreichenden Marktchancen kann es nach der staatlich geförderten Projektgrün-

dung durchaus gelingen, über eigene Erträge existenzfähig zu bleiben. Eine Voraussetzung der Eigenständigkeit ist aber, daß sie mit ihren Produkten und Dienstleistungen auf bestehende Märkte gehen, anstatt sich von diesen zurückzuziehen.

Für die Sozialprojekte ist diese Problematik etwas anders gelagert. Ihre spezifisch sozialpolitische Aufgabenstellung drängt betriebswirtschaftliche Rationalitätskriterien ein wenig in den Hintergrund, ihre materielle Handlungsfähigkeit kann daher nicht allein über den Markt hergestellt werden. Die Funktion von Arbeitsplätzen in diesem Bereich ist vor allem sozial definiert; diese sie sollen Personen mit besonderen Schwierigkeiten einen der jeweiligen Problemlage angepaßten Rahmen zur beruflichen und sozialen Restabilisierung bieten. Die reduzierte Leistungsorientierung von Betriebsstätten dieser Art verhindert bis zu einem gewissen Grad ihre Marktfähigkeit. Ökonomische Autonomie ist daher nicht möglich; sie wird meist auch nicht angestrebt.

Dies steht nicht in Widerspruch zum Bemühen vieler Sozialprojekte, bleibt einen möglichst großen Anteil der Projektkosten und der Löhne durch Eigenleistung zu erwirtschaften trachten und ihren Klienten Arbeitsplätze in Kleinbetriebsstrukturen zur Verfügung stellen. Dadurch wird der Grad der Selbständigkeit solcher Projekte erhöht und die Verhandlungsposition gegenüber öffentlichen Stellen gestärkt: Die Dokumentation von Ertragsfähigkeit und Funktionalität eines Projektes erlaubt, in Konfliktsituationen nicht in jedem Fall nachgeben zu müssen. Ein größeres materielles Durchhaltevermögen auf der Basis subventionsunabhängiger Eigenleistung und die damit zusammenhängende Fähigkeit, Diskussionen nötigenfalls in die Länge zu ziehen, erhöht die Durchsetzungschancen der Projektinteressen.

Während mit Beginn der "Experimentellen Arbeitsmarktpolitik" noch die Annahme vorherrschend war, auch Beschäftigungsinitiativen für soziale Randgruppen (und nicht nur Selbstverwaltungsprojekte) hätten sich nach einer subventionierten

Aufbauphase weitgehend selbst zu erhalten, wurde diese Option mittlerweile relativiert. Seit kurzem wird auch zunehmend die anteilige Dauersubventionierung der Lohn- und Lohnnebenkosten von sozial Behinderten gewährt, wie es das AMFG ja schon seit der Zeit seines Bestehens ermöglicht hätte.

Die Mehrzahl selbstverwalteter und sozialpolitisch motivierter Projekte ist also nur durch die "Ankoppelung" an die staatliche Verwaltung in der Lage, neue Formen der Beschäftigung zu realisieren. Dieses Verhältnis impliziert zwar eine Einschränkung der Projektautonomie, was aber nicht per se einer Einbindung in das innerorganisatorische Netz der staatlichen Sozialadministration gleichzusetzen ist: es besteht zwar Rechenschaftspflicht für die Verwendung der in Anspruch genommenen Subventionsgelder, und wie in jedem anderen Betrieb hat die Arbeitsmarktverwaltung Kontrollrechte hinsichtlich Arbeitsschutz, Arbeitsbedingungen und Lohnzahlungen. Diese Einschränkungen der Entscheidungsmöglichkeiten der Projektanten sind aber auch aus einem positiven Blickwinkel zu sehen. Wird der Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten in der Aufbauphase eines Projektes vernachlässigt, erhöht sich das Risiko seines Scheiterns beträchtlich. Ohne gewissenhafte Kalkulationen, Aufzeichnungen, Buchhaltung und Lohnverrechnung kann die finanzielle Entwicklung des Projektes nicht ausreichend nachvollzogen werden; damit wird es unmöglich, rechtzeitig zu reagieren und vorteilhafte Weichenstellungen vorzunehmen. Letztlich bietet die Rechenschaftspflicht den Projektanten Schutz vor Selbstausbeutung, wodurch die Beispielwirkung als neue "Qualität des Arbeitens" erhöht wird: erst wenn unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen allen sozialrechtlichen und arbeitsrechtlichen Bestimmungen nachkommen und trotzdem existieren können, haben ihre Organisationsformen (Selbstverwaltung bzw. angepaßte Arbeitsstrukturen für soziale Problemgruppen) gesellschaftspolitischen Innovationscharakter.[1)]

"Ankoppelung" erschöpft sich unter diesen Umständen nicht in einer bloßen Eingliederung in bestehende Strukturen. Ausreichend gefestigte Projekte können inhaltlich-politische Spielräume offensiver nützen, erweitern und leichter Verbindungen mit ähnlich gelagerten Interessensgruppen eingehen.[2)]

(A) Die Erweiterung des sozialpolitischen Interventionsfeldes

Unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen haben in der Regel eine besondere Beziehung zur staatlichen Sozialverwaltung; sie läßt sich durch die Gleichzeitigkeit von Kritik und Kooperation kennzeichnen. Diese Verschränkung kann für beide Seiten von Vorteil sein: einerseits ist allein die Welle von Neugründungen sozialer Beschäftigungsinitiativen in den letzten Jahren ein deutlicher Hinweis auf Mängel und Lücken im sozialstaatlichen Dienstleistungssystem, andererseits ist diese innovatorische Praxis nicht möglich ohne Unterstützung gerade durch die (kritisch beurteilten und in ihren bestehenden Formen abgelehnten) staatlichen Hilfssysteme. Die Arbeit von Sozialprojekten und von Selbsthilfe durch Selbstverwaltung hat daher zur staatlichen Sozialpolitik eine mehrdeutige Stellung. Sie beinhaltet sowohl komplementäre als auch konkurrierende Aspekte: ergänzend, indem Lücken in den staatlichen Sozialleistungen kompensiert werden, konkurrierend, weil dem öffentlichen Fürsorgesystem gleichzeitig eine Alternative vorgehalten wird.[3)]

Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland wird ersichtlich, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch ihrer Intention entgegenstehende Auswirkungen haben können, die der reformpolitischen Option zuwiderlaufen. Die hohe Arbeitslosigkeit hat auch hier zu einer Zunahme der Sozialhilfeempfänger und dadurch zu schweren finanziellen Problemen der kommunalen Haushalte geführt.

Manche Gemeinden versuchen nun, eine Budgetentlastung durch die Verpflichtung von Sozialhilfeempfängern zu unentgeltlichen, im öffentlichen Interesse stehenden Arbeitsleistungen herbeizuführen. Bezahlt wird lediglich eine Aufwandsentschädigung in der Höhe von ein bis zwei DM pro Stunde. Die auf diese Weise zum Arbeitsdienst Eingesetzten sind weder sozial- noch arbeitsrechtlich abgesichert und erwerben durch ihre Arbeitsleistung auch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Verweildauer in diesen Beschäftigungsverhältnissen ist nicht, wie man annehmen sollte, kurzfristig, sondern erstreckt sich in manchen Fällen auf einen Zeitraum von mehreren Jahren. Dadurch wird eine in der Arbeitsmarktdynamik angelegte Spaltung der Erwerbsbevölkerung in Personen mit ausreichend abgesicherten Arbeitsplätzen und in Personen mit nicht abgesicherten Arbeitsplätzen politisch sanktioniert und vorangetrieben. Auf diese Weise werden auch die psychischen Probleme bei Langzeitarbeitslosigkeit verschärft und zusätzliche Barrieren gegen die Restabilisierung der Betroffenen geschaffen.

Demgegenüber kann die Beschäftigung von sozial Marginalisierten in unkonventionellen Beschäftigungsinitiativen unter bestimmten Bedingungen eine soziale und manchmal auch eine berufliche Reintegration bewirken. Auf der materiellen Ebene: die regelmäßige Lohnzahlung ermöglicht die Annäherung an frühere Standards der Lebensführung und durch die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge den neuerlichen Erwerb der Anspruchsberechtigung für die Arbeitslosenunterstützung. Auf der psychischen Ebene: vor allem bei älteren Arbeitslosen mit ausgeprägter Arbeits- und Berufsidentität ist das individuelle Selbstwertgefühl stark von Arbeitsleistung abhängig. Durch die Beschäftigung im Sozialprojekt können Identitätsverluste wettgemacht und das Selbstwertgefühl positiv erneuert werden. In diesem Stabilisierungsprozeß verlieren soziale Devianzerscheinungen (etwa Alkoholismus) ihre objektive Grundlage und sind daher subjektiv leichter zu bewältigen, wenn nicht sogar abzubauen.

Mit neuen Beschäftigungs- und Betreuungsformen läßt sich die Arbeitslosigkeit von Problemgruppen also zielgerechter und effektiver bekämpfen, ohne daß damit besondere finanzielle Mehrbelastungen verbunden wären. Durch die Förderung von unkonventionellen Sozialprojekten dieser Art und von Selbstverwaltungsunternehmen, die zur Erhaltung von Arbeitsplätzen initiiert werden, wird die öffentliche Hand in der Regel nicht stärker belastet als bei anhaltender Arbeitslosigkeit der Betroffenen.

Wie bei anderen Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit sind auch für Beschäftigungsprogramme mit experimentellem Charakter nicht völlig neue Finanzierungen nötig, sondern lediglich die Umwidmung und sinnvolle Verwendung von Geldern, die bei Arbeitslosigkeit ohnedies vom Staat bzw. der Sozialversicherung zu zahlen sind (Arbeitslosenunterstützung, Notstandshilfe, Sozialhilfe) bzw. durch Arbeitslosigkeit verloren gehen (Steuern, Versicherungsbeiträge). Im ersten Jahr der "experimentellen Arbeitsmarktpolitik" wurde für die Schaffung bzw. Erhaltung von 215 Arbeits- oder Arbeitstrainingsplätzen eine Förderung im Gesamtausmaß von 19,5 Mio. Schilling gewährt. Mit der sich daraus ergebenden Förderungsquote pro Person von ca. S 90.000,- wurden weder die Pro-Kopf-Quote bei Aufwendungen der traditionellen Arbeitsmarktförderungsinstrumente noch die Kosten der Arbeitslosigkeit pro Person und Jahr überschritten.[4)]

Zusätzlich zu den Beschäftigungseffekten besitzen unkonventionelle Initiativen jugendpolitisch bedeutsame Qualität. Sie tragen den Veränderungen von Arbeits- und Erwerbsorientierungen Rechnung. Die Beschäftigung in Selbstverwaltungs- und Sozialprojekten ermöglicht es den Jugendlichen, ihren Lebensunterhalt durch Arbeitsleistung zu verdienen, sich also aus familiären Abhängigkeiten zu befreien und gleichzeitig das Bedürfnis nach neuen Lebensformen auch in der Arbeit zu realisieren.
Unkonventionelle Arbeitsprojekte bieten jugendlichen Arbeitslosen eine Erfahrungsgrundlage, die deutlich macht,

daß auch außerhalb traditioneller Arbeitsverhältnisse, die ihnen verschlossen oder wegen der geringen Selbstverwirklichungsmöglichkeiten für sie inakzeptabel sind, Perspektiven existieren. Sie können also erkennen, daß ihre soziale Karriere nicht zwangsweise in Alkohol, Droge und Verzweiflung enden muß. Gerade im Bereich der sozialen Dienstleistungen bieten sich Betätigungsfelder an, die gegenwärtig nicht ausgefüllt werden, aber dem Interesse vieler Jugendlicher an sozial nützlicher und möglichst wenig reglementierter Arbeit entgegenkommen, etwa in der Alten- und Behindertenbetreuung.[5)]

(B) Zusätzliche Form sozialer Sicherung

Nicht nur im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, auch in der Sozialpolitik eröffnen unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen neue Dimensionen.

Zunehmende Schwierigkeiten der Sozialversicherungs- und Sozialhilfesysteme, im Gefolge der Krise auftretende Verarmungstendenzen abzufedern, haben zu einer Diskussion um die Funktionalität des Sozialstaates und seiner sozialpolitischen Maxime geführt. Die konservativ-liberalistische Lesart dieser Kritik am sozialstaatlichen Leistungsnetz zielt auf eine Dehnung seiner Maschen und die Reprivatisierung der Daseinsfürsorge. Der Selbsthilfebegriff dient hier als Bestandteil eines sozialpolitischen Paradigmas zur Krisenbereinigung, das den Einzelnen in das Metier des Privaten zurückwirft und den Staat dadurch seinen Verpflichtungen entzieht.
Gerade aber im Bereich der materiellen Existenzsicherung gibt es keine irgendwie gearteten privaten Ressourcen, die - gemessen am gegebenen Standard - eine ausreichende Reproduktionschance bieten würden. Neue Beschäftigungsformen können daher nicht auf staatliche Unterstützung verzichten, auch wenn sie größtmögliche organisatorische Autonomie anstreben.

Mittlerweile hat sich auch eine weitere Kritikrichtung etabliert, die zwar eine Änderung der Form staatlicher Sozialpolitik befürwortet, nicht aber einen Leistungsrückzug. Viele Selbsthilfegruppen und -initiativen in sozialpolitischen Feldern sind im Verlauf dieser Auseinandersetzung entstanden und verstehen sich dementsprechend als "praktische Kritik am bürokratisch verfaßten Sozialstaat, als Beitrag zur Befreiung von der expertokratischen Herrschaft und der Übermacht der großen Apparate."[6)]

Auch wenn man sich dieser exponierten Terminologie nicht anschließen will, bleibt festzuhalten, daß es vor allem in jenen Bereichen Sozial- und Selbsthilfeprojekte gibt, die vom sozialpolitischen Institutionensystem nicht ausreichend bzw. nicht zufriedenstellend abgedeckt werden. Diese Lücken, die sich durch die steigende Zahl von Arbeitslosengeld- und Sozialhilfeempfängern deutlich vermehren, werden nun zumindest teilweise durch neue soziale Initiativen geschlossen. Ihre Ansätze zur Problembewältigung, die außerinstitutionellen Bearbeitungsformen in Zusammenarbeit mit den etablierten Institutionen des Sozialsystems, gewinnen eine spezifische sozialpolitische Qualität, weil die Interessen beider Seiten berücksichtigt werden können: Sozialversicherung und kommunale Haushalte werden finanziell nicht zusätzlich belastet, dafür aber organisatorisch entlastet, ohne daß dies auf Kosten der Betroffenen geht. Für diese wiederum bieten die neuen sozialen Initiativen eine Möglichkeit, der passiven Objektivierung als Unterstützungsempfänger (mit allen destruktiven Auswirkungen, die durch solche Situationen hervorgerufen werden) zu entrinnen und aktiv an der Gestaltung eigener, positiver Lebensentwürfe teilzunehmen.

Wenn diese Bemühungen zur Ausweitung der inhaltlichen Bandbreite von Arbeitsinhalten und -formen unter Beachtung gesellschaftlich garantierter Mindestnormen stattfinden, können neue Beschäftigungsprojekte als qualitativer Ausbau des Sozialstaates in Richtung bessere Bedürfnisbefriedigung

der Betroffenen dienen. Dadurch verhindern sie auch, als Alternative des Sozialstaates für die Zwecke des Sozialabbaus benützt zu werden.[7)]

In diesem Sinne äußert sich auch die österreichische Gewerkschaft: "Das Übertragen sozialer Aufgaben auf dezentrale, kleine Einheiten ist keine Alternative zur weiterhin notwendigen Sicherung durch große Risikogemeinschaften. Die jetzt so viel zitierten 'kleinen Netze' können das bestehende System der sozialen Sicherheit nicht ersetzen, wohl aber sinnvoll ergänzen."[8)] Die noch vorsichtige und mit vielen "Wenn" und "Aber" verbundene Öffnung der Gewerkschaften gegenüber Projekten der experimentellen Arbeitsmarktpolitik könnte den Anfang einer von jener Seite schon seit längerem angestrebten intensiveren Zusammenarbeit sein. Schließlich treffen sich ja die Interessen im Kern: Abbau der Arbeitslosigkeit, aber nicht um den Preis der Aufgabe sozialer Errungenschaften.

Unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen für soziale Problemgruppen sind oft als Beratungsstellen entstanden. Auch wenn sich die Beschäftigungsdimension im Verlauf der Projektgeschichte zum Schwerpunkt der sozialpädagogischen Arbeit entwickelt, wird die Beratung (auch von nichtbeschäftigten Klienten) weiterhin aufrechterhalten. Diese Arbeitsbereiche werden bei einem Großteil der Projekte noch durch Unterkunftsbeschaffung für Obdachlose und Nichtseßhafte ergänzt.

Aus der Kombination dieser Einsatzbereiche der Sozialarbeit ergeben sich breite Einwirkungsmöglichkeiten auf ihre Klientel, die je nach individueller Problemlage (ist ein Klient arbeits- und wohnungslos, oder benötigt er vor allem beratende Hilfe?) spezifisch zu gewichten sind. Diese Faktorenkonstellation ermöglicht eine Problemlösungskompetenz, die von staatlichen Einrichtungen nicht erreicht wird. Der hohe Grad an Arbeitsteilung in der behördlichen Sozialarbeit versetzt diese nicht in die Lage, mit einem ganzheitlichen

Konzept zu operieren. Durch die Zuständigkeit verschiedener, oft miteinander kaum in Kontakt stehender Behörden und Dienststellen kann die Problemlage von sozial Marginalisierten weder angemessen erfaßt, geschweige denn qualitativ verändert werden. "Die Größe der Organisationen und die administrative Eigenlogik lassen organisatorische Eigeninteressen häufig gegenüber Klienteninteressen dominieren."[9] Indem diese neuen Beschäftigungsinitiativen als "soziale Experimentierwerkstätten"[10] Perspektiven zur Überwindung der festgefahrenen, unzureichenden Sozialversorgung entwickeln, haben sie im Bereich der sozialen Dienstleistungen eine wichtige innovative Funktion.

Auch die Arbeitsweise der Sozialbürokratie selbst steht einer subjektorientierten Erfassung von Problemlagen entgegen. Ihre Maßnahmen zielen auf Abstraktion von konkreten Fallbedingungen, auf Vergleichbarkeit und Kontrollierbarkeit. Die behördlichen Dienstleistungen können daher nur bestimmte Aspekte umfassen, etwa die materielle Absicherung, aber keine umfassende und interaktionsintensive Bearbeitung elementarer Lebensprobleme gewährleisten.

Demgegenüber werden in sozialen Beschäftigungsinitiativen die Probleme der Klienten ganzheitlich angegangen. An die Seite der materiellen Reproduktionsmöglichkeit tritt eine sozialpädagogische Betreuung, die Hilfeleistung bedarf also nicht eines Splittings, das bestimmte Problemfacetten künstlich aus dem Lebenszusammenhang des Betroffenen reißt.

In der Kooperation der Sozialprojekte mit staatlichen Stellen liegt daher eine Chance zur verbesserten Orientierung des sozialstaatlichen Instrumentariums an den Interessen der Betroffenen, wenn die Kompetenz dieser Initiativen als Ergänzung und nicht als Ersatz sozialstaatlicher Sicherungssysteme angesehen wird. Diese Verknüpfung verschiedener Sicherungsnetze könnte der Sozialreform im Armutsbereich auch in der Wirtschaftskrise eine Perspektive eröffnen, da das Netz der sozialstaatlichen Sicherung durch

neue außerinstitutionelle Hilfssysteme ergänzt und dadurch problemnäher und reißfester wird. Die umfassende, nur gering arbeitsteilige Verbindung von inhaltlicher Arbeit und Arbeitsorganisation könnte die unbürokratische, dezentrale, bürgernahe Form der sozialen Arbeit, wie sie in Sozialprojekten geleistet wird, zu einer praktischen Ergänzung der (im Bereich der Randgruppen) oft wirkungslosen behördlichen Sozialarbeit machen, ohne direkt im Gegensatz zu dieser zu stehen. Dies kann allerdings nur gelingen, "wenn die Alternativprojekte nicht auf sich selbst gestellt gelassen werden, sondern ihre phantasievollen, humaneren, das Selbstbewußtsein fördernden Ansätze als positive Erweiterung der oft nur noch administrativen Handhabung sozialer Probleme aufgegriffen werden (und so besehen inhaltlich in der Tat oft als Alternative zur gegenwärtigen sozialstaatlichen Praxis begriffen werden)."[11)]

Auf diese Weise können neue Beschäftigungsformen und andere Selbsthilfegruppen einen Beitrag zur einer im Interesse der Betroffenen stehenden Überwindung der Krise des Sozialstaates liefern. Sie eröffnen eine sinnvolle Schnittstelle zwischen bürokratischer Verwaltungsarbeit und alternativer Ökonomie: in der Demonstration, daß unkonventionelle Arbeitsformen eine geeignete und realistische Perspektive für bestimmte Personengruppen sind. Für interessierte und engagierte Behördenvertreter sind diese praktischen Beispiele eine Orientierungshilfe, die über den vorgegebenen Rahmen hinausweist. Es ist für sie auch leichter, eine Ausgrenzung alternativer Beschäftigungsvarianten verhindern zu helfen, wenn diese bereits konkrete Gestalt angenommen haben, und wenn deren Initiatoren auch bereit sind, ihre organisatorischen, politischen und methodischen Vorstellungen zu vermitteln.

Selbst wenn die Sozialbehörden von Bund und Ländern an der Beschäftigungswirkung von Sozial- und Selbstverwaltungsprojekten interessiert sind und daher auch den Kontakt mit diesen suchen, ergibt sich oft ein kommunikatives Problem:

die unkonventionellen Arbeitsmethoden dieser Gruppen lassen sich nicht ohne weiteres schematisieren und auf bürokratisch-juristische Arbeitsweisen abstimmen. Die Beziehungsformen zwischen den beiden Hilfssystemen (dem bürokratisch-staatlichen und dem alternativen) haben in der kurzen Zeit seit Bestehen neuer Beschäftigungsinitiativen den Gewöhnungsprozeß noch nicht abgeschlossen. Daher ist die Qualität der Kontakte teilweise noch davon abhängig, ob sich in den Institutionen Funktionsträger finden, die persönlich an diesen sozialen Initiativen interessiert und zum Dialog bereit sind.

Dieses individuelle, administrativ nicht zur Gänze abgesicherte Entgegenkommen bringt allerdings für beide Seiten spezifische Probleme mit sich: die Beamten der Sozialverwaltung bewegen sich in einem bürokratisch wenig entfalteten Feld, können dadurch zwar neue beschäftigungspolitische Wege beschreiten, wissen aber nicht genau, wo deren Engpässe liegen. Auf diese Weise entsteht im Kontakt mit den Beschäftigungsinitiativen eine eigentümliche Gleichzeitigkeit von offensiven und defensiven (Abwehr) Handlungselementen. Einerseits werden Projektgründungen forciert, auch wenn die informell zugesagten Beihilfen noch nicht offiziell gewährt worden sind, andererseits führen Probleme, die sich aus dieser ungesicherten Situation ergeben, zur Kritik an den Projekten und zur Frustration in der Einschätzung ihrer Entwicklungsperspektiven. Diese Ambivalenz belastet häufig weitere Zusammenarbeit und erzeugt Mißtrauen und Abwertung.

Generell besteht auf Bundesebene gegenwärtig große Aufgeschlossenheit gegenüber diesen alternativen Beschäftigungsformen. Mit der Novellierung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes wurde auch deren Unterstützung auf eine gesetzliche Basis gestellt. Die regionalen Entwicklungsbedingungen von Sozial- und Selbstverwaltungsprojekten allerdings sind in Österreich noch sehr unterschiedlich und reichen von Akzeptanz bis zu deutlicher Ablehnung seitens der Landes-und Kommunalbehörden.

Selbst wenn die Sozialprojekte auf Landes- und Gemeindeebene Entgegenkommen finden, sollte nicht vorschnell auf ein Interesse an ihrer innovativen Kraft, sondern eher auf den Wunsch nach Budgetentlastung geschlossen werden, die mancher Landes- oder Kommunalpolitiker über die Brücke der Selbsthilfe von Betroffenen zu realisieren trachtet. "Sicherlich beabsichtigt ein Teil der Befürworter von Selbsthilfe nichts anderes, als die Belastungsfähigkeit der Individuen und primären Netze bis zum Äußersten auszutesten. In diesem Zusammenhang werden auch manche wohlmeinende reformpolitische Vorstellungen instrumentalisiert."[12] Der reformpolitische Charakter eines Projektes ist allerdings nicht allein deshalb schon aufgehoben, weil es von der öffentlichen Hand unter dem Aspekt der Kostenersparnis gefördert wird. Entscheidendes Kriterium sollte die Frage nach den Veränderungen in der Situation der Adressaten des Projektes sein. Führt diese zu einer Verbesserung des Versorgungsniveaus der Zielgruppen, so kann die reformpolitische Option auch dann aufrechterhalten werden, wenn sie vor allem aus Gründen der finanziellen Ersparnis subventioniert wird. Um diese Frage entscheiden zu können, sind die Intentionen und Interessen, die hinter einer geförderten Auslagerung von Kompetenzen stehen, und die Vor- und Nachteile zu prüfen, die sich daraus vermutlich für die Adressaten ergeben werden.

2.3

GEFÄHRDUNG SOZIALER ERRUNGENSCHAFTEN?

Selbstverwaltungsinitiativen und Sozialprojekte sind häufig vom Abdriften in den Bereich peripherer Arbeitsverhältnisse bedroht, wenn zur Erhaltung der neuen Organisationsstrukturen auf Dauer Abstriche an den arbeits- und sozialrechtlichen Normen hingenommen werden. "Der formalen Autonomie entspricht damit die ungeschützte Auslieferung an den 'stummen Zwang der Marktökonomie'. In der Krise dürften derartige Projekte sich daher oft armutsnahen Arbeits- und Lebensbedingungen annähern."[1] Selbstverwaltungs- und Sozialprojekte, die parallel zur gleichberechtigten Entscheidungsform nicht auch angemessene (dem aktuellen sozialen Besitzstand entsprechende) kollektivvertragliche, arbeitsrechtliche und sozialrechtliche Schutzbestimmungen realisieren, laufen Gefahr, vom Schein des Fortschrittes fehlgeleitet, zur Verschlechterung des sozialstaatlichen Sicherungsniveaus beizutragen. Dies geschieht "hinter dem Rücken" der alternativen Produzenten. Das Engagement für die Realisierung einer Idee und die Freude an selbstbestimmter Arbeit mag den Blick für die Notwendigkeit verstellen, daß Krankheit und Arbeitsunfälle auch im alternativen Betrieb passieren können, daß Pensionsansprüche zu erwerben sind, daß ein zwölfstündiger Arbeitstag (von dem nur zwei Drittel bezahlt werden) auch dann Ausbeutung ist, wenn kein Unternehmer den Mehrwert abschöpft. Die Konsequenzen eines Abbaus von Schutzbestimmungen sind weniger deutlich erkennbar, wenn sie hinter dem Vorhang verbesserter Kommunikations- und Partizipationsformen erfolgen.

(A) Die Mehrdeutigkeit der Selbsthilfe

Die gesellschaftspolitische Richtung, in die alternative Beschäftigungsinitiativen weisen, ist also nicht selbstverständlich eine positive. Eine subjektiv durchaus wohlmeinende, nach vorwärts weisende Absicht kann objektiv ein Rückschritt sein. Schärfer formuliert: treten genossenschaftliche und soziale Initiativen an die Stelle von gesellschaftlich institutionalisierter Absicherung und Dienstleistung, tragen sie nicht zur fortschrittlichen, betroffenenorientierten Umgestaltung des erreichten sozialen Sicherungsniveaus bei, sondern zu dessen Demontage.[2)]

Die Möglichkeit des Mißbrauchs der Selbstverwaltung und der Verlust des reformpolitischen Impetus dieser Ansätze darf nicht vernachlässigt bzw. verharmlost werden. Hinter den Stichworten "gesellschaftliche Selbststeuerung", "kleine soziale Einheiten", "nichtstaatliche Hilfesysteme", "private Selbstvorsorge" und dergleichen mehr verbirgt sich nicht selten konservative Kritik am Sozialstaat: Sie versucht, die Mängel des sozialen Dienstleistungssystems, "eingebunden in ein Konzept von Entstaatlichung und gesellschaftlicher Refeudalisierung"[3)] als Argument für dessen partielle Abschaffung bzw. für die Reorientierung an marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu benützen.[4)]

Diese "Sozialpolitik ohne Sicherheit"[5)], die ja auch einen Rückzug des Staates aus der aktiven Beschäftigungspolitik beinhaltet, droht die Arbeitslosigkeit zu erhöhen, da eine direkte bzw. indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen mit öffentlichen Mitteln nicht mehr - oder nur noch in geringem Ausmaß - möglich wäre. Die Verlagerung sozialer Risken in den Privatbereich würde neben entsprechenden Kürzungen der zur Verfügung gestellten Mittel auch deren stärkere Kontrolle bewirken, was eine weiter zunehmende Bürokratisierung der Vergabepraxis und die zunehmende Disziplinierung der Betroffenen bedeuten würde. Eine wesentliche Konsequenz

der Privatisierung sozialstaatlicher Agenden wäre vor allem auch "die Furcht der Beschäftigten vor Arbeitslosigkeit und die Konzessionsbereitschaft in Tarifverhandlungen... Kürzungen bei der Arbeitsmarktpolitik paßten somit in eine angebotspolitische Neuorientierung der Wirtschaftspolitik, die die Unternehmen von Lohnkosten entlasten will."[6)]

Eine derartige Politik, auch wenn sie sich des Stichwortes "Selbsthilfe" bedient, die Anpassungszwänge des Arbeitsmarktes verschärfen und die Sozialpolitik einer zentralen Funktion entkleiden: der Verhinderung von Existenzunsicherheit. Wenn die Einkommens- und Arbeitsplatzrisken sozialpolitsch nicht mehr abgefangen werden, sinken die Möglichkeiten der betroffenen Arbeitnehmer bzw. ihrer Vertretungen, die gegebenen sozialen Standards wirkungsvoll zu verteidigen. Die Beschäftigten wären gezwungen, ihren Arbeitsplatz um jeden Preis zu halten, also auch im Fall von Lohnkürzungen und Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen. Die Arbeitssuchenden müßten ihre durch Qualifikation und Berufserfahrung erworbenen Ansprüche und ihr Interesse an adäquaten Arbeitsplätzen zurückschrauben, da die Reproduktionsmöglichkeiten durch Arbeit außerhalb des privatwirtschaftlichen Sektors spürbar verengt wären.

Diese Form einer "angebotsorientierten Sozialpolitik"[7)] wäre nicht nur in einer gesellschaftspoltischen, sondern auch in einer wirtschaftspolitischen Perspektive bedenklich. Die Erhöhung der Arbeitslosenzahlen, die sich aus dem Wegfall geförderter Arbeitsmöglichkeiten ergeben muß, aber auch ein steigender Finanzbedarf im Bereich der Krankenkassen als Konsequenz einer durch die Politik des Sozialabbaus ermöglichten Intensivierung der Nutzung und des Verschleißes von Arbeitskraft würde insgesamt zu einer Erhöhung der Sozialausgaben führen. Die öffentliche Hand steht also während der Wirtschaftskrise nicht vor der Wahl, die Sozialleistungen zu erhöhen oder zu senken, sondern hat lediglich die "Wahl zwischen zwei verschiedenen Finanzierungsproblemen, nämlich zwischen der Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen einerseits und der Finanzierung der Folgen von Arbeitslosigkeit andererseits."[8)]

(B) Sozialpartner

Die Stellungnahmen der Bundeskammer für gewerbliche Wirtschaft und der Industriellenvereinigung zur "experimentellen Arbeitsmarktpolitik" sind im Zeichen deutlicher Distanz gehalten und sprechen den unkonventionellen Beschäftigungsformen, vor allem den Selbstverwaltungsinitiativen, eine besondere Förderungswürdigkeit ab. Mit der Novellierung des AMFG 1983 kommen auch vermehrt gemeinnützige und Selbsthilfeinitiativen in den Genuß von Förderungsmitteln aus dem Budget der Arbeitsmarktverwaltung. Bis dahin waren fast ausschließlich Arbeitsplätze in privaten Betrieben gefördert worden. Diese gesetzliche Neuerung hat vor allem komplementären Charakter, wird aber von den Arbeitgeberorganisationen als politisch motivierte Schwerpunktverlagerung betrachtet. Entsprechend restriktiv soll daher die Förderungsvergabe aussehen: "Die Förderung derartiger Selbsthilfebetriebe muß sich nach den gleichen Grundsätzen wie die Förderung aller anderen Betriebe richten. Eine Superförderung, wie es das AMFG vorsieht und die nur deswegen gegeben wird, weil es sich um Selbsthilfebetriebe handelt, ist wirtschaftlich nicht gerechtfertigt."[9)]

Dementsprechend wird eine "wertneutrale" Behandlung unkonventioneller Beschäftigungsinitiativen empfohlen, die diese mit traditionellen Betrieben gleichstellt und eine Angleichung der Subventionskriterien anstrebt. Eine Förderung, die nicht einer ausschließlich wirtschaftspolitischen Motivation folgt, wird generell abgelehnt, da sich die Schaffung sicherer und produktiver Arbeitsplätze nach Meinung der Bundeswirtschaftskammer nur durch Betriebe erwarten lasse, die nicht auf Gemeinnützigkeit ausgerichtet sind, sondern durch ihre Gewinnorientierung erst die Voraussetzung für Investitionen schaffen. Zur Befürchtung, daß dem gewinnorientierten Wirtschaftssektor durch den gemeinnützigen und selbstverwalteten zu viele Finanzmittel der öffentlichen Hand abgezogen werden, kommen auch gesellschaft-

politische Vorbehalte, die eine Unvereinbarkeit der Marktwirtschaft mit einem sich ausdehnenden Non-Profit-Bereich postulieren. Der Sozialverwaltung, die durch ihre Initiativen die Grundlage für Beihilfen an unkonventionellen Beschäftigungsinitiativen geschaffen hat, wird unterstellt, andere als nur beschäftigungspolitische Interessen zu verfolgen. Der Verdacht gipfelt in der Vermutung, der Gesetzgeber verfolge eine marktwirtschaftsfeindliche Strategie. Es wird angenommen, daß mit der Förderung von Selbsthilfebetrieben "ein breites ideologisches Experimentierfeld" eröffnet wurde, "um auf Kosten der Allgemeinheit die Lebenschance von Anti-Marktwirtschaftsmodellen im Wirtschaftsalltag zu testen."[10)]

Auch der österreichische Wirtschaftsbund teilt diesen Ideologieverdacht: "Bedenklicherweise werden sie eine unlautere Konkurrenz zu bestehenden Betrieben bilden. Der Grund dafür liegt in der ideologischen Schlagseite Dallingers, der in den Selbsthilfebetrieben und Selbstverwaltungsunternehmen ein bewußtes Exempel gegen den 'traditionellen' gewinnorientierten Unternehmer statuieren will."[11)] Diese Bedenken erweisen sich bei genauerer Lektüre der entsprechenden Passagen des AMFG als unbegründet. Durch die 9.Novelle wird zwar die Subventionierung von Selbsthilfeunternehmungen zur Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen explizit ermöglicht, allerdings mit der Einschränkung, daß für diesen Personenkreis keine anderen zumutbaren Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen."[12)] Damit wurde die Förderung von Selbsthilfebetrieben unter eine spezifische wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ausrichtung gestellt: unterstützt wird gemeinnütziges und selbstverwaltetes Wirtschaften nur, wenn keine andere Option mehr besteht. Die Förderung dieser Projekte ist also nicht von der Motivation getragen, die Marktwirtschaft durch Gemeinnützigkeit zu sabotieren, sondern ist der Versuch, Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte zu schaffen, an deren Eingliederung sonst niemand mehr Interesse hat.

Neben der vermeintlichen Superförderung wird auch die Art und Weise der Wirtschaftlichkeitsprüfung in Frage gestellt. Diese obliegt der "Österreichischen Studien- und Beratungsgesellschaft", die gleichzeitig die Gründungsberatung und laufende betriebswirtschaftliche Betreuung von Selbsthilfe- und Selbstverwaltungsmodellen vornimmt. Die Bundeskammer befürchtet hier, daß durch die Verquickung dieser Funktionen die Gewissenhaftigkeit der Gutachtertätigkeit der ÖSB leiden könnte und auch Projekte zur Förderung vorgeschlagen werden, die nicht mehr lebensfähig sind.

Es wird angenommen, daß marktwirtschaftlich gescheiterte Betriebe, die nun in Selbstverwaltung weitergeführt werden sollen, kaum Überlebenschancen haben, daher dauersubventioniert werden müssen und so die Konkurrenzverhältnisse mit öffentlichen Mitteln verzerrt werden. Diese Befürchtungen haben sich bisher in der Praxis nicht bestätigt. Von den insolventen Betrieben, die bisher in Arbeitnehmerhand übergegangen und von der ÖSB geprüft worden sind, existieren die meisten mittlerweile ohne Nachförderung.[13)]

Auch mit der Forderung nach Einschränkung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums auf die Aspekte der Wirtschaftspolitik gehen die Vorschläge der Unternehmerverbände am eigentlichen Problem vorbei. Vor allem bei beschäftigungseffektiven Sozialprojekten geht es nicht lediglich um die Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern um den Versuch, Langzeitarbeitslosen und sozial abgestiegenen Personen durch angemessene (die spezifischen Probleme dieser Zielgruppen berücksichtigende) Arbeitsstrukturen neuerlich berufliche und soziale Integrationsmöglichkeiten zu bieten. Diese Projekte müssen im Bereich der Arbeitsorganisation, im betriebswirtschaftlichen und kaufmännischen Bereich und in der Personalführung den Problemlagen ihrer Klienten angepaßt sein und können daher nicht auf eine Ebene mit herkömmlichen Betrieben gestellt werden.

Die Förderungsbedingungen für den privatwirtschaftlichen Bereich sind also kein geeigneter Orientierungsrahmen für die Subventionierung dieser Initiativen. Ihre Zielgruppen sind vom offiziellen Arbeitsmarkt nahezu vollständig ausgeschlossen, eine höhere Arbeitsplatzförderung als die bei Sozialprojekten übliche von ist daher nicht so sehr durch den wirtschaftspolitischen, sondern vor allem durch den sozialpolitischen Effekt legitimiert.

Die Haltung der Gewerkschaften gegenüber unkonventionellen Beschäftigungsinitiativen, vor allem bei Selbstverwaltungsbetrieben, ist ebenfalls nach wie vor reserviert. Die Gewerkschaftsmedien suchen nur selten eine Auseinandersetzung mit der neuen Genossenschaftsbewegung (auch in unseren Expertengesprächen wurden vor allem die Risken der Übernahme eines abgewirtschafteten Betriebes in Selbstverwaltung betont).

Im Zentrum der Kritik steht hier die Selbstausbeutung (etwa in Form unbezahlter Überstunden), die von selbstverwalteten Betrieben gerade in der Aufbauphase oft akzeptiert wird, um die Arbeitsplätze zu erhalten und um in der Konkurrenz mit privatkapitalistischen Unternehmungen bestehen zu können.

Die Arbeitnehmervertetung befürchtet in diesem Zusammenhang, daß eine lockere Handhabung der Kollektivvertragsbestimmungen zur Unterstützung von Bestrebungen instrumentalisiert werden könnte, sozialrechtliche Standards im privatwirtschaftlichen Bereich zu entregeln. Die Gewerkschaft fühlt sich durch die gegenwärtige Selbsthilfedebatte, in die ja massiv auch konservative Interessen einfließen, eher bestätigt als beruhigt.[14)]

Auch die Tatsache, daß materiell ohnehin bereits durch drohende oder bestehende Arbeitslosigkeit gefährdete Arbeitnehmer ihre Ersparnisse zum Erwerb von Unternehmensanteilen verwenden und sich damit zusätzlich belasten, ist ein Grund für die Vorbehalte der Gewerkschaften. Diese Form

des "Ankaufs" eines Arbeitsplatzes könnte sich nach Meinung mancher Funktionäre in der beschäftigungspolitischen Diskussion ebenfalls nachteilig auf die Position der Arbeitnehmervertretung auswirken.

Allerdings sind diese Vorbehalte nicht Ausdruck einer grundsätzlichen Ablehnung neuer Beschäftigungsformen. Ihre arbeitsmarktpolitische Rolle wird zögernd immer positiver bewertet. Gerade in arbeitsmarktpolitischen Problembereichen können die unkonventionellen Beschäftigungsinitiativen ja bereits auf beachtliche Erfolge hinweisen, und auch ihre jugendpolitische Relevanz wird implizit bestätigt, wenn hervorgehoben wird, "daß die Jugendbeschäftigungsprobleme vor allem aus der mangelnden Einstellungsbereitschaft der Unternehmer resultieren".[15)] Da eine Haltungsänderung der Unternehmer trotz vieler Appelle der Arbeitnehmervertretungen nicht absehbar ist, würde eine Lockerung der bestehenden Konzentration von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im privatwirtschaftlichen Bereich zugunsten experimenteller Projekte auch im gewerkschaftlichen Interesse liegen. Mehr Aufmerksamkeit für neue Arbeitsformen könnte den jugendpolitischen Aktionsraum der Gewerkschaften erweitern und würde der angekündigten Intensivierung des Kampfes gegen die Arbeitslosigkeit Rechnung tragen. Damit stünde man im Einklang mit Forschungsergebnissen, denen zufolge junge Arbeitnehmer zwischen 20 und 30 Jahren "in ihrem Berufsleben nicht so sehr auf Karriere und Prestige als vielmehr auf eine erfüllte Tätigkeit" aus sind.[16)]

Die zweigleisige Interessenslage der Gewerkschaften - Interesse an möglichst vielen Arbeitsplätzen, das aber nicht mit dem Interesse an der Aufrechterhaltung des sozialen Besitzstandes kollidieren soll - führt im Umgang mit experimentellen Beschäftigungsformen manchmal zu einander widersprechenden Handlungen. Auch im Fall der Weiterführung eines insolventen Unternehmens, das mittlerweile zu den größten Selbstverwaltungsbetrieben in Österreich gehört,

zeigte sich diese Ambivalenz: einerseits wurde die Selbstverwaltung zur Rettung der Arbeitsplätze gerade von der Gewerkschaftsseite stark forciert, andererseits wurde diese Initiative dadurch relativiert, daß man den Arbeitnehmern einen Sanierungsmanager empfahl, der durch seine extrem autoritären Führungsmethoden jede Belegschaftspartizipation schon im Keim erstickt hätte.

Trotz aller Vorbehalte läßt sich mittlerweile eine Annäherung der Gewerkschaften an Organisationsformen der Arbeit erkennen, die bisher nicht im Bereich gewerkschaftlicher Zuständigkeit gelegen sind. Dies sicherlich auch deshalb, weil die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes in Teilarbeitsmärkte mit unterschiedlichen Bedingungen für die Arbeitskräfte die gewerkschaftliche Handlungsfähigkeit zunehmend beeinträchtigt und daher organisationspolitische Konsequenzen erfordert. "Unter dem Einfluß wachsender Verschiedenartigkeit, ja Gegensätzlichkeit der Interessen einzelner, immer schärfer sich unterscheidender Gruppen von Arbeitnehmern, als Folge kultureller, ökonomischer und politisch-organisatorischer Differenzierungsprozesse wird daher die Chance zur Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen in dem Maße sinken, wie die Reichweite effektiver Solidarität schrumpft bzw. wie es nicht gelingt, diesen Differenzierungs- und Spaltungstendenzen erfolgreich entgegenzuwirken."[17)]

Auch die hohe Arbeitslosenrate selbst erschwert die gewerkschaftliche Durchsetzungskraft und legt eine zunehmende Unterstützung neuer Beschäftigungsprojekte durch die Gewerkschaften nahe. Eine erste programmatische Grundlage dafür wurde auf dem 10.Bundeskongreß des ÖGB geschaffen: "Neben der Verbesserung der traditionellen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen und ihrer regionalen Differenzierung sollten vor allem die eigenständigen, aus der Region kommenden Initiativen besondere Förderung erlangen. Dabei sollen Produktionskooperationen sowie gemeinsame Aktionen im Dienstleistungs- und Vermarktungsbereich verstärkt zur Verbes-

serung der regionalen Wirtschaftskraft und zur Verbesserung der regionalen Einkommenssituation dienen."[18)]

(C) Risken unkonventioneller Beschäftigungsformen

Die Befürchtung der Gewerkschaften, Selbstverwaltung in der Wirtschaftskrise würde der vermehrten Fremdausbeutung nur die vermehrte Selbstausbeutung als Alternative bieten, ist durchaus ernst zu nehmen. Beispiele zum Nachweis, daß Selbstbestimmung und Selbstausbeutung oft schwer zu trennen sind, lassen sich unschwer finden. Wenn in einem selbstverwalteten Projekt Arbeitsschutzbestimmungen langfristig über Bord geworfen werden, um die Arbeitsplätze zu erhalten, wird die Selbstverwaltung zu einem negativen gesellschafts- und sozialpolitischen Beispiel und - wie dies mit dem Selbsthilfegedanken schon geschieht - Teil des Instrumentariums konservativer Krisenbereinigung durch Sozialdemontage.

Es mag zwar vertretbar sein, daß sich Selbstverwaltungsinitiativen anfänglich vermehrte (und unbezahlte) Anstrengungen auferlegen, um ihr Projekt zu etablieren. Werden diese Formen der nicht entlohnten Arbeitsleistung aber zum funktionalen Bestandteil des Projektes und sind Tariflohn und Normalarbeitstag unbekannte Größen, verliert es seinen reformpolitischen Modellcharakter. Es gelingt der Arbeitslosenforschung nicht immer, der Verführung zu widerstehen, diesen Aspekt bei der Betrachtung neuer Formen der Arbeitsorganisation auszublenden. So wird beispielsweise ein Mitarbeiter einer Alternativ-Bäckerei in Wiesbaden zitiert, der seine Arbeit schildert: "Der zentrale Punkt unseres Lebens ist die Arbeit. Arbeit, die uns Spaß macht, die uns aber auch verschlingt, vereinnahmt. Wir arbeiten 10 bis 15 Stunden täglich."[19)] Im Kommentar zu dieser Aussage wird allerdings ausschließlich der Lustaspekt thematisiert und

dieses Beispiel alternativer Lebenseinstellung als gelungene Synthese von Arbeit und Lebensbedürfnis dargestellt: "Arbeit wird hier (in der Alternativbäckerei, W.R.) als integrierter Bestandteil eines anderen Lebensstils begriffen -antihierarchisch, auf ein soziales Miteinander bezogen, kurz als Versuch, die bürgerlichen Schismata von Lust und Leistung, Arbeit und Leben aufzuheben."[20] Zweifellos ist die Frage der Identifikation ein zentrales Kriterium zur Beurteilung neuer Arbeitsformen. Dennoch sollte nicht übersehen werden, daß ein 15-stündiger Arbeitstag die Arbeit nicht zum integrierten, sondern zum nahezu einzigen Bestandteil des Lebens macht und dadurch zwangsweise andere Interessen, die nur während der arbeitsfreien Zeit verfolgt werden können, ausschließt. Soll es nicht zu einer Gleichstellung von "selbstbestimmter Arbeit" und "Leben überhaupt" kommen, so müssen diese Arbeitsbedingungen - mögen sie noch so alternativ, antihierarchisch und sozial sein - eher kritisch beurteilt werden. Auch die in der Selbstverwaltungsdebatte zu findende Entschuldigung, "daß diese Vernachlässigung sozialer Sicherung und des Gesundheitsschutzes nicht ökonomischer Ausbeutung, d.h. der Erwirtschaftung von Profiten entspricht, sondern daß sie vom Mangel und vom Umweltdruck (z.B. dem Druck der politischen Instanzen) diktiert ist"[21], darf nicht zur Verharmlosung von Selbstausbeutungsphänomenen führen. Dies umso weniger, da die formale Einrichtung von Selbstverwaltung noch keine Garantie für ihre tatsächliche Realisierung ist. Der "Soziallohn", der von der Teilnahme an diesen Projekten zusätzlich zum finanziellen Entgelt erwartet wird - Mitentscheidung, Zuwachs der Solidareffekte, Platz für Kreativität und Individualität -, kann sich auch als über längere Zeit nicht verwirklichbare Utopie erweisen. Vergebliche Hoffnungen sind aber zuwenig, um dafür unzureichende Arbeitsbedingungen zu akzeptieren.[22]

Dies gilt vor allem dann, wenn sich mehrere Alternativprojekte um einen gemeinsamen Markt bemühen, auf dem sich unter Umständen auch konventionelle Anbieter befinden. Dadurch

kann der Konkurrenzdruck so steigen, daß er in die Arbeitsorganisation der einzelnen Gruppen hineinwirkt und sie ganz nach traditionellem Muster zur Intensivierung der Arbeit und zur Ausdehnung des Arbeitstages zwingt. Daß unter diesen Voraussetzungen meist auch die Freiheit von Entfremdung auf der Strecke bleibt und das Prinzip der herrschaftsfreien Gemeinsamkeit dem Prinzip der umfassenden Kontrolle nach dem Motto "Jeder schaut jedem auf die Finger" weichen muß, zeigen Berichte aus Projekten, deren Binnenstruktur dem Druck der Verhältnisse nicht standhalten konnte. "Täglich wurde kontrolliert, was jeder gemacht hatte, welcher Auftrag mit wem und wie ausgeführt wurde. Wenn jemand was vergessen hatte zu machen oder es nicht geschafft hatte, wurde er ziemlich schnell kritisiert, ohne näher nach einer Ursache zu fragen. Verspätungen wurden massiv kritisiert, bei Wiederholungen mit dem Ausschluß aus der Gruppe gedroht."[23] "Kündigungen" in unkonventionellen Projekten können noch belastender sein als in traditionellen Arbeitsverhältnissen, da in alternativen Produktionsverhältnissen das soziale Umfeld innerhalb und außerhalb des Betriebes oft nahezu identisch ist und die Trennung vom Projekt auch die Trennung von Bekannten und Freunden bedeuten kann.

Auch unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen für sozial benachteiligte Personengruppen können in den Sog des Sozialabbaus geraten, wenn sie in ihrer Projektorganisation bestimmte Kriterien nicht beachten. Eine erfolgreiche Reintegration der Zielgruppen kann nicht durch entregelte Beschäftigungsverhältnisse erreicht werden. Ein wesentliches Element dieser Reintegration ist die Wiederherstellung eines individuellen Anspruchstandards, wie er auch im normalen Beschäftigungssystem üblich ist. Durch die Arbeitslosigkeit und den sozialen Abstieg ist das Anspruchsniveau der Betroffenen meist gebrochen, d.h. sie akzeptieren jede Art der Beschäftigung, auch wenn diese schlecht entlohnt, sozialrechtlich nicht abgesichert, kurzfristig ist und körperliche Gefährdungen beinhaltet. Beschäftigungsangebote, die sich außerhalb der gesellschaftlichen Normalver-

hältnisse befinden, haben unabhängig von den Absichten und Zielen der Projektanten die objektive arbeitsmarktpolitische Funktion, bereits reduzierte individuelle Standards hinsichtlich der Arbeits- und Einkommensbedingungen auf einem niedrigerem Niveau zu festigen und sind dadurch auf ökonomischer und politischer Ebene Bestandteil einer Krisendynamik, die den prekären Anteil an der gesellschaftlichen Erwerbsarbeit vergrößert.[24)]

KAPITEL 3

DIE ERFASSTE ZIELGRUPPE

1. Soziale Struktur der Beschäftigten

2. Orientierung der Projektträger

3. Projektorganisation

3.1

SOZIALE STRUKTUR DER BESCHÄFTIGTEN

Den Schwerpunkt der experimentellen Arbeitsmarktpolitik bildet die finanzielle und beratende Unterstützung sozial motivierter Beschäftigungsinitiativen, die sich um die Integration von Problemgruppen des Arbeitsmarktes in Beschäftigungsverhältnisse bemühen. Damit soll verhindert werden, daß diese Problemgruppen aufgrund von Strukturierungsprozessen am Arbeitsmarkt dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt werden und ihre soziale Deklassierung irreparabel wird.

Als Problemgruppen gelten auch arbeitslose Jugendliche und Langzeitarbeitslose, die infolge persönlicher und sozialer Schwierigkeiten auf dem freien Arbeitsmarkt nur schwer vermittelbar sind. Dazu zählen beispielsweise Jugendliche ohne Schul- und Lehrabschluß, langzeitarbeitslose Jugendliche ohne Berufserfahrung und soziale Randgruppen (z.B. Haftentlassene, Drogenabhängige). Dieser von den Beschäftigungsprojekten erfaßte und betreute Personenkreis bedarf relativ geschützter Arbeitsbedingungen, wie sie unter Markt- und Konkurrenzbedingungen häufig nicht gewährleistet sind. Im Rahmen der Projekte wird nun versucht, einerseits die Vermittlungschancen auf dem traditionellen Arbeitsmarkt durch Maßnahmen zur Arbeitserprobung, Berufsvorbereitung, Ausbildung und Qualifizierung zu erhöhen, andererseits aber auch dauerhafte Arbeits- und Ausbildungsplätze zu schaffen.

Einen zweiten Schwerpunktbereich der experimentellen Beschäftigungsmaßnahmen bildet die Förderung und Unterstützung von Personen, die durch Neugründung eines Betriebes oder durch Weiterführung eines bestandsgefährdeten Betriebes ihr Beschäftigungsverhältnis sichern wollen (Selbstverwaltungsprojekte). Im Rahmen dieses Maßnahmenschwerpunktes gibt es keine spezielle Konzentration auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes.

Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich die in Sozialprojekten und selbstverwalteten Betrieben geförderten Personen hinsichtlich sozio-ökonomischer Merkmale von der Gesamtpopulation oder speziellen Teilpopulationen (z.B. Langzeitarbeitslose) der österreichischen Arbeitslosen (Betroffene) unterscheiden. Für den Vergleich wird im folgenden zwischen Sozialprojekten und selbstverwalteten Betrieben unterschieden.

(A) Sozialprojekte

Bei sieben gemeinnützigen Vereinen in Wien, Graz, Innsbruck, Salzburg und Linz wurden Daten von jenen Betreuten erhoben, die in entsprechenden Maßnahmen gefördert wurden. Es wurden 41 Personen erfaßt, die alle vor Beginn der Maßnahme langzeitarbeitslos waren, Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder Sozialhilfe bezogen bzw. durch Gelegenheitsarbeiten ihren Lebensunterhalt sicherten. Der überwiegende Teil der Klienten war ledig (66%), 24% der Personen waren geschieden oder lebten von ihrem Ehepartner getrennt, 2% waren verwitwet, 5% waren verheiratet. In den untersuchten Projekten wurden nur Österreicher betreut. Da alle erfaßten Personen im Jahr 1984 von Arbeitslosigkeit betroffen waren, bietet sich ein Vergleich dieser Personengruppe mit der Gesamtpopulation des Arbeitslosenregisters desselben Jahres an.
Für den Strukturvergleich werden folgende Merkmale herangezogen: Alter, Geschlecht und der ausgeübte Beruf.

Altersstruktur

Als wesentliches gesellschaftspolitisches Element der experimentellen Maßnahmen gilt die Schaffung von Möglichkeiten zur Erprobung von neuen Formen der Erwerbstätigkeit und der Arbeitsorganisation. Von daher wäre zu erwarten, daß die jüngeren Altersgruppen in den untersuchten Sozialprojekten gegenüber der Gesamtpopulation überrepräsentiert sind.

Tabelle 1
Anteile der Altersgruppen, 1984

Anteile in %

	Stichprobe d.Zielgruppe	Gesamtpopulation d.Arbeitslosen
bis 19	19.5	7.5
20 bis 24	27.0	25.1
25 bis 44	41.5	47.9
45 bis 54	10.0	14.3
55 bis 60	2.0	4.4
60 und älter	0.0	0.8
	100.0 (N = 41)	100.0 (N = 414.379)

Quelle: IWS - ARBEITSLOS, 1984

In den von uns untersuchten Projekten sind die jüngeren Altersgruppen der unter 25jährigen deutlich stärker vertreten als in der Gesamtpolulation. Dieser Sachverhalt kann aus Tabelle 2 unmittelbar abgelesen werden: der Anteil der jugendlichen Arbeitslosen betrug in der Zielgruppe 46.3% gegenüber 32.6% in der Gesamtpopulation. Experimentelle Beschäftigungsmaßnahmen im Bereich der Sozialprojekte werden überdurchschnittlich von Jugendlichen in Anspruch genommen.

Sie können daher als Instrument zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit betrachtet werden.

Tabelle 2
Anteile der Personen bis unter 25 Jahren und der Personen über 25 Jahren, 1984

Anteile in %

	Stichprobe d.Zielgruppe	Gesamtpopulation d.Arbeitslosen
bis unter 25 Jahre	46.3	32.6
25 Jahre und älter	53.7	67.4
	100.0 (N = 41)	100.0 (N = 414.379)

Quelle: IWS - ARBEITSLOS, 1984

Geschlechterproportionen

Die durch die Stichprobe erfaßten Initiativen beschäftigen fast ausschließlich Männer: unter den 41 erfaßten Personen waren nur drei Frauen; das entspricht einem Anteil von 7% (Tabelle 3).
Der im Vergleich mit der Gesamtpopulation auffallend geringe Frauenanteil läßt sich nicht dadurch erklären, daß es sich bei den erfaßten Personen um Jugendliche und Langzeitarbeitslose handelt. Wie aus Tabelle 4 ersichtlich ist, sind Frauen unter den jugendlichen Arbeitslosen und den Langzeitarbeitslosen überrepräsentiert: ihr Anteil an den jugendlichen Arbeitslosen (39%) und an den Langzeitarbeitslosen (47%) liegt deutlich über dem Anteil an allen im Jahr 1984 als arbeitslos registrierten Personen (36.5%)

Tabelle 3
Frauenanteile, 1984

	Anzahl der Personen	Anteile in %
Männer	38	93
Frauen	3	7
Alle Personen	41	100

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 4
Frauen- und Männeranteile, 1984

Anteile in %

	(1)	(2)	(3)
Männer	63	61	53
Frauen	37	39	47
Alle Personen	100	100	100

(1) Gesamtpopulation aller von Arbeitslosigkeit Betroffenen
(2) Gesamtpopulation der von Arbeitslosigkeit betroffenen Jugendlichen
(3) Gesamtpopulation der existenzgefährdeten Langzeitarbeitslosen

Quelle: IWS - ARBEITSLOS, 1984

Berufsgruppen

Die ungleichen Geschlechterproportionen spiegeln sich in der Verteilung der in den Projekten geförderten Arbeitslosen auf die einzelnen Berufsgruppen wider. Überrepräsentiert sind vor allem die "Männerberufe" in der Produktion, kaum oder gering besetzt sind Dienstleistungs- und Verwaltungsberufe, bei denen Frauen einen hohen Anteil an den Beschäftigten haben.

Die in Projekten betreuten Arbeitslosen stammen vorwiegend aus den Berufsgruppen 'Eisen, Metall, Elektriker' und den

Tabelle 5
Verteilung der Arbeitslosen
auf einzelne Berufsgruppen, 1984

Anteile in %

	Stichprobe	Gesamt-population
Land-und Forstwirtschaft	0	3
Bauberufe	6	20
Eisen, Metall, Elektriker	36	13
Hilfsberufe in der Produktion	3	5
Sonstige Produktionsberufe	36	13
Handelsberufe	9	7
Verkehrsberufe	3	4
Hotel- und Gaststättenberufe	3	14
Sonstige Dienstleistungsberufe	0	5
Technische Berufe	0	1
Recht-, Büro- und Verwaltungsberufe	3	9
Lehr-, Kultur- und Gesundheitsberufe	0	3
	100 (N = 41)	100 (N = 414.379)

Quelle: IWS - ARBEITSLOS, 1984

'sonstigen Produktionberufen', in der Hauptsache Handwerksberufe. Es kann angenommen werden, daß die Personen im Projekt bei Tätigkeiten eingesetzt werden, die diesen Berufsgruppen entsprechen. Denn ein wichtiges Ziel der Beschäftigungsprojekte ist die Reaktivierung von bereits angeeigneten Qualifikationen und Fähigkeiten. Die untersuchten Projekte sind somit im Bereich der Produktion angesiedelt, Dienstleistungsprojekte fehlen gänzlich. Dies hängt mit der arbeitsinhaltlichen Ausrichtung der Projekte zusammen, die hauptsächlich in der Reparatur und Instandsetzung von Fahrzeugen, Gebäuden oder Möbeln liegt.

Ein weiterer Aspekt dieser geschlechtsspezifisch verzerrten Verteilung liegt in der Tatsache, daß die Klienten der im Umfeld der Bewährungshilfe angesiedelten Projekte in der Hauptsache Männer sind. Dies hat sowohl Einfluß auf die Verteilung der Arbeitslosen auf einzelne Berufsgruppen als auch auf die inhaltliche Ausrichtung der Projekte.

(B) Selbstverwaltungsbetriebe

In einem von Insolvenz bedrohten Industriebetrieb, der seit 1983 von der Belegschaft in Selbstverwaltung mit Unterstützung aus Mitteln der Arbeitsmarktförderung weitergeführt wird, wurden im selben Jahr sozio-ökonomische Merkmale wie Alter, Geschlecht und Einkommen der Belegschaftsmitglieder erhoben. Im Falle einer Betriebsschließung wären die Beschäftigten arbeitslos geworden, 116 Personen hätten Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt. Die Merkmale dieser 116 potentiell Arbeitslosen werden mit jenen der Gesamtpopulation der österreichischen Arbeitslosen verglichen. Damit lassen sich Rückschlüsse auf den Grad der Repräsentativität der in diesem Betrieb Beschäftigten für die Gesamtstruktur der Arbeitslosen ziehen. Bezüglich des Einkommens wird die betriebliche Einkommensstruktur mit der Lohn- und Gehaltsstruktur aller unselbständig Beschäftigten in der Lohnstufenstatistik verglichen.

Altersstruktur

Auffallend an der betrieblichen Altersstruktur im Vergleich zur Altersstruktur der registrierten Arbeitslosen ist der sehr geringe Anteil der Personen unter 25 Jahren und der hohe Anteil der Personen über 45 Jahren. Über die Hälfte (52,5%) der in selbstverwalteten Betrieben Beschäftigten sind älter als 45 Jahre. Unter den Arbeitslosen hat diese Altersgruppe einen Anteil von 19,5%. Diese Differenz läßt sich großteils auf eine steigende Inanspruchnahme von Frühpensionierungen in der Gesamtpopulation der von Arbeitslosigkeit Betroffenen zurückführen, wodurch der Anteil der Altersgruppe der über 55jährigen in den letzten Jahren kontinuierlich sank.

Tabelle 6
Anteile der Altersgruppen, 1983

Anteile in %

	Stichprobe selbstverw. B.	Gesamtpopulation d. Arbeitslosen
bis 19 Jahre	1.0	8.0
20 - 24 Jahre	1.0	24.7
25 - 44 Jahre	45.5	47.9
45 - 54 Jahre	28.5	14.2
55 - 59 Jahre	14.0	4.5
60 Jahre und älter	10.0	0.8
Alle	100.0 (N = 116)	100.0 (N = 414.657)

Quelle: IWS - ARBEITSLOS, 1985

Frauenanteile

Die Frauen sind unter den Beschäftigten des selbstverwalteten Betriebs nicht unterrepräsentiert. Wie aus Tabelle 7 ersichtlich ist, entsprechen die Männer- und Frauenanteile der Stichprobe jenen der Gesamtpopulation der registrierten Arbeitslosen.

Tabelle 7
Anteile von Männern und Frauen, 1983

Anteile in %

	Stichprobe selbstverw. B.	Gesamtpopulation d. Arbeitslosen
Männer	63.5	64.1
Frauen	34.5	35.9
Alle	100.0 (N = 116)	100.0 (N = 414.657)

Quelle: IWS - ARBEITSLOS, 1985; eigene Berechnungen

Einkommensstruktur

Als weiteres Strukturmerkmal wurde das Einkommen der Beschäftigten erhoben. Es handelt sich dabei um das monatliche Bruttoentgelt zuzüglich Sonderzahlungen; damit ist es fast identisch mit der Berechnungsgrundlage des Arbeitslosengeldes. Anhand der Höhe des erhobenen Einkommens läßt sich abschätzen, wie hoch der Bezug des Arbeitslosengeldes im Falle einer Nicht-Übernahme des Betriebes durch die Belegschaft gewesen wäre.
Bezüglich des Einkommens bieten sich zwei Vergleichsmöglichkeiten an:

- ein Vergleich der betrieblichen Einkommensstruktur mit der Verteilung der Bemessungsgrundlage der Arbeitslosen;
- ein Vergleich der betrieblichen Einkommensstruktur mit der Einkommensverteilung der unselbständig Beschäftigten in der Lohnstufenstatistik.

Ein Vergleich der betrieblichen Einkommensstruktur mit der Schichtung der Arbeitslosen nach der Höhe der Bemessungsgrundlage ist methodisch unproblematisch, da sich in beiden Fällen der Betrag aus den gleichen Lohn- und Gehaltsbestandteilen zusammensetzt. Beide Populationen, sowohl die Stichprobe als auch das Register, umfassen nur Personen, die Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung haben.

Tabelle 8
Schichtung der Beschäftigten und der Arbeitslosen nach der Bemessungsgrundlage, 1983

Dezile der Verteilung der Bemessungsgrundlage in S

	Beschäftigte im Betrieb (1)	Gesamtpopul. d.Arbeitslosen (2)	Abweichung* in %
1. Dezil	8.981	6.693	34
2. Dezil	10.050	8.361	20
3. Dezil	10.717	9.593	17
4. Dezil	12.069	10.653	13
5. Dezil	13.037	11.682	12
6. Dezil	14.816	12.819	16
7. Dezil	16.600	14.109	18
8. Dezil	19.800	15.838	25
9. Dezil	23.700	18.786	26

*) {(1) - (2)}/(2).100

Quelle: IWS - ARBEITSLOS, 1985; eigene Berechnungen

Die Verteilung der Bemessungsgrundlagen zeigt, daß die Dezilgrenzen bei den im Betrieb Beschäftigten deutlich über denjenigen bei den registrierten Arbeitslosen liegen. Am

stärksten sind die Abweichungen im 1. und 9. Dezil, zum Median hin nehmen die Abweichungen ab. So liegt die unterste Dezilgrenze der betrieblichen Einkommen um 34%, die oberste um 26%, der Median aber nur um 12% über jener der Bemessungsgrundlage der Arbeitslosen.
Stärkere Abweichungen ergeben sich beim arithmetischen Mittel der einzelnen Dezile (vgl. Tabelle 9). Dies bedeutet, daß die Verteilung der Einkommen in den Dezilen im Fall des Betriebs stärker zu höheren Einkommen tendiert. Gerade die in den unteren und in den oberen Einkommensbereichen liegenden Beschäftigten verdienen durchschnittlich mehr als die registrierten Arbeitslosen.

Tabelle 9
Schichtung der Beschäftigten und der Arbeitslosen nach der Höhe der Bemessungsgrundlage (1983)

Arithmetisches Mittel der Bemessungsgrundlage je Dezil in S

	Beschäftigte im Betrieb (1)	Gesamtpopul. d.Arbeitslosen (2)	Abweichung* in %
Unterstes Zehntel	7.943	4.919	62
2.Zehntel	9.653	7.595	27
3.Zehntel	10.450	9.000	16
4.Zehntel	11.329	10.133	12
5.Zehntel	12.616	11.168	13
6.Zehntel	14.204	12.243	16
7.Zehntel	15.640	13.445	16
8.Zehntel	18.599	14.918	25
9.Zehntel	21.945	17.145	28
Oberstes Zehntel	33.612	23.866	41

*) {(1) - (2)}/(2).100

Quelle: IWS - ARBEITSLOS, 1985; eigene Berechnungen

Beim Vergleich von betrieblicher Einkommensverteilung mit jener der unselbständig Beschäftigten ist zu berücksichti-

gen, daß beim Bruttoeinkommen in der Lohnstufenstatistik der unselbständig Beschäftigten keine Sonderzahlungen und Überstundenzahlungen enthalten sind. Dies führt zu einer Verzerrung der Verteilung der Lohnstufenstatistik nach unten.
Wie aus Tabelle 10 ersichtlich, liegen gerade die Grenzwerte der unteren Zehntel bei den betrieblichen Einkommen erheblich über den Zehntelgrenzen bei den Einkommen der Beschäftigten insgesamt (1. Dezil 114%).

Tabelle 10
Einkommensverteilung (1983)

Dezilgrenzen in öS

	Beschäftigte im Betrieb (1)	Unselbständig Beschäftigte (2)	Abweichung* in %
1. Dezil	8.981	4.200	114
2. Dezil	10.050	6.850	46
3. Dezil	10.717	8.530	26
4. Dezil	12.069	9.870	22
5. Dezil	13.037	11.090	18
6. Dezil	14.816	12.530	18
7. Dezil	16.600	14.270	16
8. Dezil	19.800	16.830	19
9. Dezil	23.700	21.220	12

*) {(1) - (2)}/(2).100

Quelle: eigene Berechnungen; IWS - ARBEITSLOS; Zur Entwicklung der Einkommen und Einkommensverteilung in Österreich 1982/83, Wien: IHS 1984.

Der Frauenanteil im Betrieb ist mit 34.5% (vgl. Tabelle 7) geringer als bei der Gesamtheit der unselbständig Beschäftigten (40.5%). Berücksichtigt man, daß Frauen im Durchschnitt weniger verdienen als Männer, so könnten die in Tabelle 10 festgestellten Verteilungsunterschiede zum Teil auf den in selbstverwalteten Betrieben geringeren Frauenanteil zurückzuführen sein. In Tabelle 11 wurden daher die Dezilgrenzen für Frauen und Männer getrennt berechnet.

Tabelle 11
Geschlechtsspezifische
Einkommensverteilung (1982/83)

Dezilgrenzen in öS

		Beschäftigte im Betrieb (1)	Beschäftigte insgesamt (2)	Abweichung* in %
1.Dezil	Männer	10.717	5.590	+91.7
	Frauen	8.334	3.540	+135.4
2.Dezil	Männer	12.611	9.050	+39.3
	Frauen	8.700	5.360	+62.3
3.Dezil	Männer	13.139	10.490	+25.3
	Frauen	9.223	6.740	+36.8
4.Dezil	Männer	14.753	11.780	+25.2
	Frauen	9.616	7.760	+23.9
5.Dezil.	Männer	15.753	13.060	+20.6
	Frauen	10.050	8.790	+14.9
6.Dezil	Männer	18.300	14.540	+25.9
	Frauen	10.183	9.820	+3.7
7.Dezil	Männer	20.403	16.380	+34.6
	Frauen	10.353	10.970	-5.6
8.Dezil	Männer	22.500	19.120	+17.7
	Frauen	11.100	12.690	-12.5
9.Dezil	Männer	27.600	24.640	+12.0
	Frauen	12.293	15.700	-21.7

*) {(1) - (2)}/(2).100)

Quelle: Eigene Berechnungen;
Zur Entwicklung der Einkommen und der Einkommensverteilung in Österreich 1982/83, Wien: IHS 1984

In den unteren Dezilen liegen die Fraueneinkommen im Betrieb erheblich über denjenigen der Lohnstufenstatistik. Dies dürfte zum Großteil auf die Teilzeitbeschäftigten in den

unteren Dezilen der Lohnstufenstatistik der unselbständig Beschäftigten zurückzuführen sein. Ab dem 7. Dezil liegen die Dezilgrenzen der Lohnstufenstatistik deutlich über jenen des Betriebs, was auf eine starke betriebsspezifische Einkommensdiskriminierung von Frauen in den oberen Einkommensklassen schließen läßt. Dies zeigt sich auch daran, daß bei den Männern die Einkommensgrenzen in allen Dezilen über den Grenzwerten der Gesamtverteilung liegen.

3.2

ORIENTIERUNG DER PROJEKTTRÄGER

Die Anzahl der unkonventionellen Beschäftigungsinitiativen, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Arbeitslose bzw. Dauerarbeitslose und sozial Marginalisierte gegründet wurden, hat sich in den letzten Jahren in Österreich und mehr noch auf internationaler Ebene erheblich vergrößert. Da genaue Schätzungen sämtlicher durch diese Initiativen geschaffenen Arbeitsplätze noch nicht vorliegen, wird der Anstieg der Arbeitnehmergenossenschaften von 1978 bis 1983 als Indikator verwendet: in den OECD-Ländern hat sich die Zahl dieser Genossenschaften im angegebenen Zeitraum von 6500 mit 298.000 Mitgliedern auf 13.900 mit 540.000 Mitgliedern erhöht.[1)]

Die folgende Betrachtung umfaßt nur jene Projekte, die ihren Schwerpunkt auf die Arbeitsbeschaffung der eigenen Mitarbeiter (Selbstverwaltungsprojekte) oder für soziale Problem- und Randgruppen (Sozialprojekte) legen. Eine weitere Typologisierung, etwa nach dem Arbeitsinhalt (z.B. Handwerksinitiativen, Energieprojekte) wird nicht vorgenommen. Nicht in die folgenden Überlegungen einbezogen werden auch Selbsthilfezusammenschlüsse, die ihren Mitgliedern Unterstützung in einem gemeinsamen Problem geben (z.B. "Anonyme Alkoholiker"), ausschließlich sozialpsychologische Beratung und Betreuung anbieten oder die politische Vertretung spezifischer sozialer Probleme neu organisiert haben (z.B. "Graue Panther").

Auch bei den Selbstverwaltungsprojekten ist eine explizite Abgrenzung notwendig, da der Begriff Selbstverwaltung gemeinhin nicht nur für den betrieblichen Bereich, sondern auch zur Kennzeichnung bestimmter Verwaltungs- und Organisationsformen in der Gemeinde (kommunale Selbstverwaltung), in Bildungsinstitutionen (universitäre Selbstverwaltung), öffentlichen Einrichtungen, (z.B. Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger) und wirtschaftlichen Interessensvertretungen (z.B. Arbeiterkammer, Kammer der gewerblichen Wirtschaft) verwendet wird.[2)]

(A) Sozialprojekte

Durch neue zielgruppenorientierte Arbeitsformen in Sozial- und Selbstverwaltungsprojekten von 1983 bis 1986 konnten in Österreich von 1983 bis 1986 rund fünftausend Arbeitsplätze (einschließend die Aktion 8000 im gemeinnützigen Bereich) geschaffen werden. Das mag auf den ersten Blick nicht sehr beeindruckend sein. Wenn aber die Etablierungsschwierigkeiten der Sozialprojekte vor der Tatsache betrachtet werden, daß die Inhaber dieser neuen Arbeitsplätze in der Regel jahrelang arbeitslos und zudem meist sozial deviant waren, erhält diese noch geringe Quantität doch eine perspektivische Bedeutung, die sie als neue Qualität der Sozialpolitik im Randgruppenbereich erscheinen läßt.
In der Regel kombinieren diese Initiativen Beratung, Betreuung und Beschäftigung ihrer Klienten und kümmern sich oft auch um deren Unterbringung. Ein Teil der Projekte versucht auch, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für die Beschäftigten zu organisieren. Die Arbeit von Beratungs- und Betreuungsgruppen (viele soziale Beschäftigungsprojekte haben als solche begonnen) zielt vor allem auf die Bekämpfung der Armutslage ihrer Klientel, indem sie etwa für diese eine Anwaltsfunktion in der Durchsetzung sozialrechtlicher Ansprüche übernommen wird. Dabei ergibt sich ein Widerspruch, dem durch Beratungstätigkeit allein kaum beizukommen ist: die Wünsche der Ratsuchenden sind zu einem

großen Teil von der Hoffnung geprägt, auf irgend einem Weg wieder in ein Beschäftigungsverhältnis und dadurch zu neuer materieller Unabhängigkeit zu gelangen. Die von der Beratungsstelle leistbare Hilfe muß aber gerade diesen Aspekt außer acht lassen, d.h. de facto den Ausgrenzungsstatus des Betroffenen als gegeben hinnehmen, um ihn verbessern zu können. Die Dynamik der Unterstützungsleistung kann daher nicht zur Aufhebung der unerwünschten Lage als Arbeitsloser oder Nichtseßhafter führen, sondern nur zu einer partiellen Verbesserung seiner finanziellen Situation. Beschränkt sich also Sozialarbeit im Armutsbereich auf den Bereich der Sozialberatung, wird sie ihren defensiven Grundzug, der viele Selbst- und Sozialhilfeaktivitäten auszeichnet, nicht überwinden können. Es hat sich daher im Bereich der Randgruppenresozialisierung - aber auch in jugendpolitisch orientierten Initiativen - zunehmend der Standpunkt durchgesetzt, effektive Sozialarbeit könne sich nicht darin erschöpfen, gegebene Rechtsansprüche kenntlich zu machen und bei deren Durchsetzung zu helfen. Sie müsse vielmehr die materielle Lage des Betroffenen in den Mittelpunkt der Überlegungen stellen und mithin bei der Arbeit als biographisch zentraler Sozialisationsinstanz anknüpfen.[3)]

Ein immer größer werdender Teil der Sozialprojekte versucht daher, neben seinem Betreuungsangebot auch Beschäftigungsmöglichkeiten vor allem durch Produktion in Marktnischen (Entrümpelung, Möbelrestauration, aber auch Verkaufsläden, Holzschlägerungsarbeiten etc.) oder durch Aktivitäten im Dienstleistungsbereich (Transporte, Wohnungsrenovierung etc.) zu Verfügung zu stellen.

Sozialprojekte sind also unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen, die gegründet wurden, um Arbeitsplätze für Problemgruppen bzw. Problemregionen des Arbeitsmarktes zu schaffen. Es werden vorrangig Personen beschäftigt, die seit längerem (oft mehrere Jahre) arbeitslos sind und keine aktuelle Aussicht haben, auf dem traditionellen Arbeitsmarkt unterzukommen. Zu den Zielgruppen von Sozialprojekten ge-

hören daher Langzeitarbeitslose, soziale Randgruppen, Haftentlassene, Jugendliche, Nichtseßhafte etc.

(B) Selbstverwaltungsinitiativen

Gesamtwirtschaftlich unterscheiden sich selbstverwaltete Wirtschaftseinheiten nicht von privaten Unternehmungen: sie beziehen die für die Produktion notwendigen Vorleistungen als Nachfrager auf dem Markt und bieten ihre Waren und Dienstleistungen wiederum auf dem Markt an. Das heißt, die wirtschaftlichen Leistungen von Selbstverwaltungsbetrieben gehen in die nationale Wertschöpfungsrechnung ein und unterliegen der steuerlichen Veranlagung. Die selbstverwaltete Wirtschaft läßt sich daher auch nicht außerhalb von Markt und Staat ansiedeln, wie dies etwa bei schattenwirtschaftlichen Aktivitäten getan wird.[4)]

Auf der sozialen und der organisatorischen Ebene bestehen allerdings wesentliche Unterschiede. Traditionelle Betriebsformen fügen differenzierte Kompetenzen zu einem dem Produktionsablauf dienlichen Netz zusammen, die nicht gleichgewichtet, sondern mit unterschiedlicher Reichweite, Funktion und Machtfülle ausgestattet sind und die in der Betriebsstruktur deutlich abgegrenzte Entscheidungsbefugnisse repräsentieren. Die unterschiedliche Stellung der verschiedenen Gruppen im Betrieb ist allerdings nicht nur eine sich aus den Eigentumsverhältnissen ergebende Frage der Verfügungsgewalt, sondern auch eine Funktion der Kompetenzbreite und des mit dieser verbundenen Generalisierungsgrades von Entscheidungsbefugnis.

Zur Unterscheidung traditioneller und selbstverwalteter Wirtschaftsformen hebt die soziologische Genossenschaftsforschung vor allem die Partizipation aller Belegschaftsmitglieder als Kernkriterium hervor. Für den Abbau innerbetrieblicher Hierarchie und für egalitäre Partizipation am Entscheidungsprozeß und in den Eigentumsverhältnissen wird

geltend gemacht, daß kreatives Potential in traditionellen Betriebsstrukturen ungenützt verkümmere und damit die Entwicklung von sozialen und arbeitsinhaltlichen Kompetenzen behindert werde. Auch solle das demokratische Prinzip nicht vor den Toren der Betriebe haltmachen.

Autorität im Selbstverwaltungsbetrieb soll funktional sein und nicht von unsachlichen Bestimmungen abgeleitet werden. Die Entscheidungsfindung soll in gemeinschaftlichem Diskurs durchgeführt werden, und die innerbetriebliche Willensbildung soll von der Basis zu den einzelnen Funktionsbereichen und Positionsträgern verlaufen. Idealtypisch ist Macht im Selbstverwaltungsbetrieb gleich verteilt und wird, wenn dies für die Betriebsbelange sinnvoll erscheint, unter der Bedingung delegiert, jederzeit rückrufbar zu sein.

Von Selbstverwaltungsmodellen wird in der Regel ein Abbau der Kompetenzhierarchie erwartet, da aufgrund der egalitären Herrschaftsstruktur, die sich zumindest theoretisch aus den genossenschaftlichen Eigentumsverhältnissen ergibt, jedem einzelnen Genossenschafter die Möglichkeit offensteht, seine Interessen und Qualifikationen auch betriebspolitisch einzubringen, wobei ihm - ebenso theoretisch - keine Herrschaftsinteressen entgegenstehen. Dahinter steht die Universalvermutung, "der Mensch sei in jedem Fall Entscheidungs- und Verantwortungssucher, leistungswillig, hart arbeitend und einfallsreich."[5)]

Diese Arbeits- und Lebensorientierung unterstellt auf der Ebene des Bewußtseins der Belegschaftsmitglieder die Vorwegnahme der Selbstverwirklichungschancen schon vor der Gründung eines Selbstverwaltungsbetriebes, welche aufgrund dieser Voraussetzungen relativ schnell in die Praxis umgesetzt werden können.

Annäherungsweise kann dies bei jenen Selbstverwaltungsinitiativen zutreffen, die ohne unmittelbaren wirtschaftlichen Druck der beteiligten Akteure gegründet werden und

daher vor allem durch das Bedürfnis nach "anderem" Arbeiten motiviert sind. Projekte dieser Art werden von dem Wunsch getragen, in herrschaftsfreien Arbeitszusammenhängen den Lebensunterhalt verdienen zu können und kommen tendenziell der zuweilen apostrophierten "Gemeinschaft von Gleichen" noch am nächsten.

Seit dem Beginn der achtziger Jahre bekam der Selbstverwaltungsgedanke eine andere bzw. eine zusätzliche Dimension. Durch die im Zuge der Wirtschaftskrise sich verschärfende Arbeitsmarktsituation wurden Selbsthilfe und Selbstverwaltung durch Arbeit-"nehmer" zum Gegenstand der staatlichen Arbeitsmarktpolitik. Belegschaften von Konkursbetrieben, die das Unternehmen als Genossenschaft weiterführen wollen, können nun gezielter als vorher aus Mitteln der Arbeitsmarktförderung unterstützt werden, wenn gesicherte betriebswirtschaftliche Aussichten bestehen.

Gründungsmotive der Initiatoren

Während die Gründungsmotivation bei einem Selbstverwaltungsprojekt des alternativen Typs vor allem im Bedürfnis "nach dezentraler, überschaubarer und selbstbestimmter Produktion und Aufhebung der strikten Trennung zwischen Arbeits- und Privatsphäre"[6)] besteht, ist es bei Problembetrieben, die von der Belegschaft übernommen werden, im wesentlichen der Versuch, in einer wirtschaftlichen Notsituation den Verlust von Arbeitsplätzen abzuwenden.

Diese unterschiedliche Ausgangssituation ist auch mit jeweils spezifischen Bewußtseinsdispositionen verbunden: die Motivation der von einer Betriebsschließung Betroffenen, das Unternehmen zu dem ihren zu machen, entspringt nicht einer gesellschaftspolitischen und subjektiven Abwendung von traditionellen Arbeitsformen, sondern dem Versuch, mit allen Mitteln (und daher auch mit diesem) die eigenen Arbeitsplätze zu retten. Dies bedeutet allerdings nicht, daß

Fragen der Demokratisierung von Entscheidungsstrukturen, der Neugestaltung von Arbeitsbedingungen und der Veränderung von Sozialbeziehungen im Betrieb für diese Belegschaften ohne Belang sind. Zwischen dem Interesse an Arbeitsplatzerhaltung und dem Interesse an neuen Arbeitsformen besteht kein Widerspruch, wohl aber eine Rangordnung: zuerst kommt die Stabilisierung des Arbeitsplatzes selbst, dann erst die qualitative Veränderung der Arbeitsverhältnisse.

Die selbstverwaltete Weiterführung von Unternehmen, die vor dem wirtschaftlichen "Aus" stehen, bringt für die Belegschaften allerdings auch einige Schwierigkeiten mit sich: "Zum einen soll die Existenzsicherung von Arbeitslosen bzw. potentiell von Arbeitslosigkeit Bedrohten gesichert werden, zum anderen findet in wirtschaftlichen Krisenzeiten eine Verlagerung der Verantwortung auf die Betroffenen selbst statt. Sie müssen damit für die Folgen von Entscheidungen geradestehen, an denen sie nicht beteiligt waren.
Gleichzeitig ist mit dieser Art der Aufgabenüberantwortung auch ein 'Scheitern' in zweifacher Weise mit angelegt: Sobald die Genossenschaften ihre Auffang- und Abfederungsfunktion erfüllt haben, sinkt das Interesse der Mitglieder und noch mehr das Interesse von seiten der Politiker. Von daher gehen solche Projekte meist im allgemeinen (wirtschaftlichen, W.R.) Aufwärtstrend unter, oder genauer, sie gehen darin auf. D.h., Produktionsgenossenschaften, in denen primär die Selbsthilfe im Vordergrund steht und nicht die Intention kollektiven Arbeitens, der Aufbau eines demokratischen Unternehmensmodells oder anderweitige ideelle Zielsetzungen, erfüllen zwar oftmals die ihnen zugedachte Aufgabe, sind aber gerade dadurch nicht auf Langfristigkeit ausgerichtet."[7)]

Nun ist zwar auch eine stärkere ideelle Motivation bei der Realisierung von Selbstverwaltungsinitiativen keine Garantie für die Etablierung innerbetrieblicher Demokratie, doch können Alternativprojekte nicht umstandslos mit Selbstverwaltungsbetrieben des defensiven Typs gleichgesetzt werden.

Beide Formen von Selbstverwaltung sind zwar Reaktionen auf Wirtschafts- und Gesellschaftskrise, unterscheiden sich in ihren Entwicklungsbedingungen aber manchmal grundlegend. Während die bewußte Entscheidung zur Selbstverwaltung einer offensiv-praktischen, in den subjektiven Alltag hereingenommenen Systemkritik entspringt, ist die Selbsthilfe zur Abwendung drohender Arbeitslosigkeit eine defensive und mit vielen Risken verbundene Antwort auf die Krise des Systems. Es wäre daher auch weit gefehlt, die Belegschaften solcher Betriebe "über den Kamm" des alternativen Wertwandels "zu scheren" und sie von vornherein zu Vorkämpfern neuer Arbeits- und Lebensformen zu machen. Damit würden die tatsächlichen Absichten der Projektanten fehlgedeutet werden. Dennoch dürfen Einstellungsveränderungen, die sich aufgrund der neuen Produktionsverhältnisse in der Arbeitsorientierung und den Sozialbeziehungen der Mitarbeiter solcher Betriebe ergeben, nicht unterschätzt werden.

Bei Selbstverwaltungsinitiativen des offensiven Typs (Alternativprojekte) kann also davon ausgegangen werden, daß bereits vor der Betriebsgründung mehr oder weniger explizite und konsensuelle Vorstellungen über die künftige Unternehmensverfassung und die mit dieser verbundenen Chancen und Risken der Beteiligten bestehen; bei Selbstverwaltungsprojekten der defensiven Art ist dies nicht anzunehmen.

Die hier getroffene Typisierung in offensive und defensive Praxisansätze der Selbstverwaltungsökonomie ist auch deshalb von Bedeutung, weil der vom egalitären Ideal (vor)eingenommene Beobachter möglicherweise zu einem vorschnellen Verdikt kommt, wenn er die unterschiedlichen Ausgangspositionen der beiden Typen nicht berücksichtigt und daher auch die wesentlich langsamere Gangart des defensiven Typs nicht entsprechend beurteilen kann.

Betriebsgröße und Partizipationschancen

Ein weiterer Unterschied zwischen dem offensiven und dem defensiven Selbstverwaltungstyp besteht in der Betriebsgröße. Die manchmal familiär anmutenden Produktivgenossenschaften des ersten Typs haben in der Regel kaum mehr als zehn Mitarbeiter. Demgegenüber ist der Belegschaftsumfang von Konkursbetrieben, die in Eigenregie weitergeführt werden, meist wesentlich größer. Sind im "alternativen", d.h. kleinen Selbstverwaltungsbetrieb die Partizipationschancen relativ gleich verteilt, ist dies bei Übernahme eines bankrotten Unternehmens nicht der Fall. Für diese Betriebe trifft daher nur ein weit gefaßter Begriff der Produktivgenossenschaft zu, demzufolge jeder Beschäftigte Teilhaber und jeder Teilhaber Beschäftigter ist.

Nach gängigen Begriffsabgrenzungen fallen unter dem Terminus Produktivgenossenschaft "solche freiwillig gebildeten Gruppenunternehmungen, an denen die Genossenschaftsmitglieder durch Aufbringung von Kapitalbeträgen und durch demokratisch geordnete Mitwirkung an den Dispositionen beteiligt sind, in deren Betrieben sie aber auch alle ausführende Arbeit verrichten, deren Resultate die wirtschaftlichen Fundamente für ihre gemeinsame Selbständigkeit und zum Teil auch für gemeinschaftliches Gruppenleben in zugehörigen Haushalten schafft."[8)] Diese auf Kleinprojekte zugeschnittene Begriffsdefinition ist für Selbstverwaltungsprojekte des defensiven Typs ungeeignet, da sie weder deren Ausgangsposition (die zur Tugend gemachte Not), noch die ab einer gewissen Betriebsgröße unerläßliche Arbeitsteilung und die daraus resultierende Notwendigkeit zur Kompetenzstreuung berücksichtigt.

Der innerbetrieblichen Demokratie in einer partizipativen Unternehmung mit industrieller Produktion sind also engere Grenzen als im alternativen Fünf-Personen-Projekt gesetzt: "Auch im vollständig selbstverwalteten Betrieb müssen dieselben Arbeiter, die durch ein Delegationssystem die grund-

legenden Unternehmensentscheidungen demokratisch treffen, diese Entscheidungen selbst wieder in einem arbeitsteiligen Leistungserstellungsprozeß in Handlungen, d.h. die Produktion marktwerter Güter und Leistungen, umsetzen. Und dieser Umsetzungsprozeß selbst ist wieder durch Arbeitsteilung, Qualifikationsunterschiede, unterschiedliche Kompetenzen und eine bestimmte Weisungsstruktur gekennzeichnet, unabhängig von der Tatsache, daß die zugrundeliegenden Grundsatzentscheidungen selbst demokratisch zustande gekommen sein mögen und daß die Vorgesetzten ihrerseits demokratisch legitimiert sind: In ihrer jeweiligen Rolle sind sie gleichwohl mit bestimmten Weisungsbefugnissen ausgestattet.... Die Unternehmung als wirtschaftliche Einheit wird demzufolge nach dem Prinzip der fachlichen Kompetenz, ähnlich dem traditionellen Unternehmen, geführt, wobei an die Stelle der nicht realisierbaren demokratischen Gleichheit das Prinzip der 'Expertenhierarchie' tritt."[9)] Um die Belegschaft an dieses Expertenwissen möglichst weit heranzuführen, bedarf es eines Lernprozesses, der umso schwieriger wird, je größer der Betrieb ist.

Unterschiedlicher Marktbezug

Die Betriebsgröße weist bereits auf ein weiteres Unterscheidungsmerkmal zwischen alternativen Selbstverwaltungsprojekten und ehemaligen Konkursbetrieben hin. Alternative Produktion ist zumindest im deutschsprachigen Raum weitgehend Nischenproduktion bzw. Produktion in Marktlücken. Diese sind dem schneidenden Wind der Marktgesetze nur bedingt ausgesetzt; sie bieten ihre Waren oder Dienstleistungen in der Regel auf einem lokalen Markt mit überschaubarem Kundenkreis an, der nicht selten Szenecharakter hat und dessen Nachfragebereitschaft auch durch einen solidarischen Impetus gefördert wird. Betriebe mit industrieller Produktion und entsprechender Größenordnung produzieren demgegenüber für den gesamten nationalen Markt und benötigen ein qualitativ anderes betriebswirtschaftliches Instrumentarium als alternative Kleinbetriebe.

3.3

PROJEKTORGANISATION

Die Initiatoren von sozialen Beschäftigungsprojekten sind nicht die Betroffenen selbst (daher kann auch nicht von Selbsthilfegruppen im eigentlichen Sinn gesprochen werden), sondern Personen, die aufgrund ihrer Motivation oder beruflichen Ausbildung an der Gründung von Beschäftigungsinitiativen für bestimmte Zielgruppen interessiert sind. Unter den Projektorganisatoren finden sich daher häufig Studenten, Akademiker sozialwissenschaftlicher Studienrichtungen und Sozialarbeiter.[1)]

Da sich die Beschäftigungssituation für Sozialwissenschaftler und soziale Berufe in den letzten Jahren merklich verschlechtert hat, kann die Gründung eines Sozialprojektes auch von der Absicht der Projektorganisatoren motiviert sein, sich selbst einen Arbeitsplatz zu schaffen und damit einer drohenden Arbeitslosigkeit zu entgehen. Diese Entwicklung hat vor allem für den Bereich sozialer Beschäftigungsinitiativen positive Auswirkungen, da sie als "Qualifikationsschub" wirken: die zunehmende Mitarbeit von hochqualifizierten Arbeitskräften könnte die Überlebenschancen von unkonventionellen Beschäftigungsinitiativen wesentlich verbessern. Hinsichtlich der Gruppe der Projektorganisatoren kann man in diesem Fall also von einem Selbsthilfeprojekt sprechen, dessen Aufgabe die subjektorientierte Beschäftigung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes ist. Subjektorientierung bedeutet hier, daß auf die spezifischen Schwierigkeiten sozial benachteiligter Personen besonders Rücksicht genommen wird, und die Arbeitsbedingungen

auf die individuellen Möglichkeiten der beschäftigten Klienten abgestimmt werden.[2)]

Die Initiatoren von alternativen Selbstverwaltungsprojekten (offensiver Typus) sind in der Regel die Betroffenen selbst, d.h. Personen, die ihre Vorstellung von selbstbestimmtem Arbeiten in die Praxis umsetzen wollen und dafür ihren bisherigen Arbeitsplatz aufgeben oder sich bei Arbeitslosigkeit selbst einen Arbeitsplatz schaffen. Meist ist in diesen Fällen die gesamte Belegschaft an der Gründung des Projektes beteiligt.
Der Unterschied zu den Sozialprojekten liegt hier darin, daß in der Regel keine Arbeitsplätze für sozial benachteiligte Personen angestrebt werden.

Im Gründungsprozeß von Selbstverwaltungsprojekten zur Abwendung einer Unternehmensauflösung spielen oft die Betriebsräte eine Proponentenrolle und stützen sich dabei auf einen aktiven Teil der Belegschaft, dessen Größe je nach Erfahrungshintergrund und Belegschaftsumfang variiert. Vor allem bei größeren Betrieben des defensiven Typs sind bestimmte Belegschaftsteile nicht aktiv an der Realisierung eines Selbstverwaltungsmodells beteiligt, sondern eher passiv zur Akzeptanz bereit, um nicht arbeitslos zu werden.

(A) Tätigkeitsbereiche

Häufig erheben Sozial- und Selbstverwaltungsprojekte den Anspruch, gesellschaftlich sinnvolle Arbeit zu leisten, also Produkte und Dienstleistungen mit sozialem Nutzen herzustellen bzw. anzubieten. Dieses Kriterium läßt sich allerdings auf Selbstverwaltungsbetriebe des defensiven Typs nicht immer anwenden. In diesen Fällen müssen meist bereits vorhandene Produktionsanlagen und damit auch die bisherige Produktpalette übernommen werden.[3)]

Ein Großteil der Sozialprojekte ist in Dienstleistungsbereichen tätig. Es werden vor allem Renovierungs- und Instandsetzungsarbeiten durchgeführt, Möbel gesammelt, restauriert und verkauft. Mittlerweile wurde auch der Umweltschutz als Beschäftigungsbereich entdeckt, und die Zahl der Projekte, die hier aktiv werden, steigt ständig.

Die Konzentration dieser Arbeitsbereiche erklärt sich aus den spezifischen Bedingungen, an denen sich die Sozialprojekte in der Regel orientieren müssen. Von der Subjektseite her: die Qualifikationsstruktur der beschäftigten Klienten ist selten dazu geeignet, sich vorrangig oder ausschließlich auf qualifizierte Arbeiten zu verlegen; im Hinblick auf die Ausstattung: die finanzielle Situation der Projekte ist mit wenigen Ausnahmen gespannt, was dazu führt, daß nur arbeitsintensive, aber nicht kapitalintensive Arbeitsbereiche erschlossen werden können. Diese Beschränkungen wirken sich ungünstig auf die Qualifizierungschancen der Klienten aus, da es aufgrund der unzureichenden materiellen Basis in sozialen Beschäftigungsprojekten sehr schwierig ist, auch eine marktgerechte, fachliche Ausbildung anzubieten.

Die Tätigkeitsschwerpunkte von Selbstverwaltungsprojekten sind breit gefächert und reichen vom Malereibetrieb bis zur industriellen Leuchtenproduktion. Bei den kleineren Initiativen läßt sich wie bei den Sozialprojekten ein leichtes Übergewicht an Holzverarbeitungstätigkeiten und verwandten Arbeitsbereichen feststellen. Hier ist auch die Arbeitsteilung weniger ausgeprägt, und manchmal wird mit dem ausdrücklichen Anspruch gearbeitet, daß sich die Belegschaftsmitglieder möglichst umfassende Kenntnisse über alle Bereiche der Produktion anzueignen haben.[4)]

(B) Rechts- und Eigentumsform

Sozialprojekte in Österreich haben nahezu ausschließlich die Rechtsform des gemeinnützigen Vereines, da sich aus der fehlenden Gewinnorientierung steuer- und gewerberechtliche sowie förderungswirksame Vorteile ergeben.

Gewerberechtlich bietet die Gemeinnützigkeit den Vorteil, daß Tätigkeiten, die sonst nur mit Bewilligung der Gewerbebehörde durchgeführt werden dürfen, relativ unabhängig von dieser ausgeübt werden können. Eine einheitliche und eindeutige juristische Regelung dieser Frage fehlt allerdings noch.
Steuerrechtlich besteht für einen Verein, dessen Gemeinnützigkeit offiziell anerkannt ist, die Möglichkeit der Befreiung von der Umsatzsteuer. In der Regel befindet sich das den Sozialprojekten zur Verfügung stehende Kapital weder in Privat- noch in Gemeinschaftseigentum. Eigentümer ist der Verein als solcher, es handelt sich also um eine neutrale Eigentumsform. Während das Gemeinschafts- oder Kollektiveigentum ein Anteils- und Kontrollrecht der am Kollektiv beteiligten Personen vorsieht, das nach einem bestimmten Schlüssel, etwa in Entsprechung der Kapitaleinlage, verteilt wird, ist dieses Anteilsrecht bei einer neutralen Eigentumsform nicht gegeben. Der Betrieb gehört quasi sich selbst und wird von der Belegschaft treuhänderisch geführt.[5)]

Die österreichischen Selbstverwaltungsprojekte haben in der Regel die Rechtsform einer Genossenschaft mit beschränkter Haftung (reg.GenmbH) oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GesmbH). "Die gesetzliche Definition der Genossenschaft enthält zwei Wesensmerkmale: zum einen stellt sie einen Verein mit nicht geschlossener Mitgliederzahl dar, zum anderen enthält sie einen Förderungsauftrag zugunsten ihrer Mitglieder (Einsparung von Ausgaben durch Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen zu günstigen Bedingungen). Die Zwecksetzung der Genossenschaft ist primär

eine wirtschaftliche und sozialpolitische (Förderung der Wirtschaft der Mitglieder zwecks materieller und damit auch sozialer Besserstellung), die Gewinnerzielung ist von nachrangiger Bedeutung."[6]

Die hier zur Diskussion stehenden Produktionsverbände sind Produktiv- und als solche sogenannte Vollgenossenschaften, d.h. sie sind in der Regel die einzige Erwerbsquelle ihrer Mitglieder.

An einer GesmbH sind die Gesellschafter mit ihren Einlagen am Stammkapital, das mindestens S 500.000,- betragen muß, beteiligt und haften nur mit diesen Anteilen für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft.

Die GesmbH kann auch in Verbindung mit einer Vereinskonstruktion als Rechtsform für Selbstverwaltungsprojekte herangezogen werden. Der Verein ist Mehrheitsgesellschafter der GesmbH, in der Praxis macht seine Beteiligung meist nahezu 100% aus. Alle Belegschaftsangehörigen sind Vereinsmitglieder. Die GesmbH vertritt mit den ihr vorgeschriebenen Organen (vor allem der Geschäftsführung) das Unternehmen nach außen. Diese Konstruktion hat bedeutende Vorteile für die Selbstverwaltung: "Neutralisierung des Kapitals, d.h. dem Einzelnen ist es unmöglich (im Unterschied zu einem 'reinen' GesmbH-Gesellschafter), auf das Vermögen zurückzugreifen, er kann seinen Anteil nicht veräußern oder vererben; ein Mitgliederwechsel ist relativ problemlos, ein Mitglied kann jederzeit aus dem Verein austreten, formlos und kostenlos (bei einer 'reinen' GesmbH ist dazu stets ein Notariatsakt erforderlich, was wiederum zusätzliche Kosten bedeutet); damit ist ein möglichst großer, ja entscheidender Einfluß auf die Unternehmensorgane institutionalisiert (die 'reine' GesmbH ist zu sehr auf wirtschaftliche Ziele ausgerichtet)."[7]

(C) Entscheidungsfindung

In den Sozialprojekten haben die Mitglieder des Vereines (beschäftigte Klienten sind normalerweise nicht Mitglieder) keine sich aus der Eigentumsform ergebenden Rechte, sondern können ihre Funktionen nur als Delegierte des "Teams" (d.h. der Projektantengruppe) ausüben. Das Ausscheiden aus dem Verein ist zugleich mit der generellen Aufhebung von Mitbestimmungs-, Einkommens- und Kontrollrechten verbunden.
Wenn das ausscheidende Mitglied keine offiziellen vereinsrechtlichen Funktionen innehatte (Obmann, Kassier etc.), sind keine formalen Schritte zur Auflösung der Mitgliedschaft erforderlich. Andernfalls muß eine Veränderung im Vereinsregister vorgenommen werden.

Hinsichtlich der Projektantengruppe kann auch bei einem Sozialprojekt von Selbstverwaltung gesprochen werden. Das aus allen Projektorganisatoren zusammengesetzte Team fällt mittels Mehrheitsvotum die anstehenden Entscheidungen. Die vom Verein beschäftigten Klienten haben meist keine formalisierten Mitbestimmungsrechte hinsichtlich der Vereinsgebarung, wohl aber informelle Möglichkeiten. Innovationen und Arbeitsschwerpunkte werden oft aufgrund von Anregungen und gemäß vorhandener Qualifikationen und Interessen der Klienten in Angriff genommen.[8)]

Schwieriger und komplizierter ist der Aufbau von funktionierenden, demokratischen Entscheidungsstrukturen in Selbstverwaltungsbetrieben. Während diese im Genossenschaftsgesetz zwingend vorgeschrieben sind, behelfen sich die Projektanten einer GesmbH meist durch deren Kopplung an eine für die Zwecke der Selbstverwaltung adaptierte Vereinskonstruktion. Dadurch soll dem Entscheidungsfindungsprozeß in Selbstverwaltungsprojekten eine formelle Grundlage gegeben werden. Die Generalversammlung der Vereinsmitglieder ist das Entscheidungsorgan mit der höchsten Autorität; sie wählt den Vorstand, von dem wiederum die Geschäftsführung bestimmt wird.

(D) Finanzierung

Obwohl viele Sozialprojekte einen Teil ihrer finanziellen Ressourcen selbst erwirtschaften, gibt es bislang in Österreich noch keines, das von äußeren Finanzierungsquellen unabhängig ist.

Aufgrund der unzureichenden Eigenkapitalausstattung der Sozialprojekte war bisher auch die Möglichkeit, den Aufbau einer sozialen Beschäftigungsinitiative durch Bankkredite zu finanzieren, weitgehend versperrt. Die Banken orientieren sich vornehmlich am Verlauf der bisherigen Unternehmensgebarung (die in Sozialprojekten in der Aufbauphase häufig sprunghaft ist) und an den zukünftigen Gewinnaussichten (die durch die Gemeinnützigkeit ausgeschlossen sind); zudem ziehen Banken einen Unternehmer den Projektantenteams mit egalitärer Entscheidungsstruktur als Ansprechpartner vor.[9)]

Auch der private Spendenfluß reichte bisher noch in keinem Fall als finanzielle Grundlage für ein soziales Beschäftigungsprojekt aus. Daher kommen vor allem öffentliche Mittel zur Finanzierung in Frage, wobei der Bund vor Ländern und Gemeinden der Hauptgeldgeber ist.
Auf Bundesebene sind im wesentlichen die Förderungsmöglichkeiten nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) und die sogenannte Aktion 8000 zu nennen.

Anfangs waren Förderungen dieser Art vor allem auf die Gründungsphase entsprechender Initiativen ausgerichtet. Es sollte mit den Mitteln der öffentlichen Hand der Betriebsaufbau sichergestellt werden, d.h. der Förderungsumfang sollte bis zur Höhe des entstehenden Personal- und Sachaufwands finanziert werden und gegebenenfalls auch einen Ausgleich für eine noch nicht kostendeckende Produktion umfassen. Hinter dieser Konzentration der Förderung auf die Gründungs-und Aufbauphase stand die Erwartung, daß nicht nur Selbstverwaltungsbetriebe, sondern auch beschäftigungseffek-

tive Sozialprojekte im weiteren Verlauf imstande sein sollten, sich durch eigene Umsätze abzusichern. Mittlerweile wurde diese Annahme für Sozialprojekte relativiert, da sich herausstellte, daß in einer kritischen Wirtschaftssituation Projekte, die hauptsächlich Problemgruppen beschäftigen, nicht ohne ständige finanzielle Unterstützung existieren können.

Eine weitere Förderungsmöglichkeit für unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen stellt das "Aktionsprogramm zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten" (Kurzbezeichnung: Aktion 8000) dar. Die Aktion 8000 wurde Ende 1983 als Sonderprogramm zur Arbeitsbeschaffung für Langzeitarbeitslose und Jugendliche ohne Beschäftigung eingerichtet. Das arbeitsmarktpolitische Ziel dieses Programms ist die zumindest vorübergehende Beschäftigung von ungefähr 8000 Personen aus diesen Zielgruppen. Damit soll ein Beitrag zur beruflichen Qualifizierung und Wiedereingliederung in das Arbeitsleben gewährleistet werden.

Die Förderungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Soziale Dienstleistungen, Umweltschutz, Dorf- und Stadtverschönerung und Wohnungsrenovierung.[10)]

Die Inhaber von Arbeitsplätzen, die im Rahmen der Aktion 8000 gefördert werden, erhalten Löhne und Gehälter, die kollektivvertraglichen Bestimmungen entsprechen. Dadurch soll die materielle und psychische Not bei Langzeitarbeitslosigkeit gelindert werden. Ferner können Jugendliche, die wegen fehlender Beitragszeiten noch keine Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hatten, auf diese Weise Anspruchsberechtigung gewinnen. Für Arbeitslose bis zu 25 Jahren ist eine dreimonatige Vormerkdauer erforderlich, um einen geförderten Arbeitsplatz zu erhalten. Arbeitslose von über 25 Jahren müssen sechs Monate als arbeitssuchend gemeldet sein. Die Förderungshöhe kann bis zu 100% der Lohn- und Lohnnebenkosten erreichen, wenn es sich um Personen handelt, die für das Zustandekommen und die Organisation des

Arbeitsprojektes oder in betreuender Funktion eine besondere Bedeutung haben und kein weiterer Förderungsgeber vorhanden ist. Um die Wirksamkeit der Aktion 8000 zu erhöhen, wurde im April 1985 eine Konzentration des Programms auf Gemeinden und gemeinnützige Einrichtungen beschlossen. Die Vergabe der Förderung ist an folgende Bedingungen geknüpft: die Projektträger müssen eine Beschäftigungsgarantie von 12 Monaten abgeben (im Falle einer achtmonatigen Förderung). Der Arbeitseinsatz muß im Rahmen eines Dienstverhältnisses der geförderten Person erfolgen und ortsüblich entlohnt sein. Der geförderte Arbeitsplatz muß zusätzlich zum bestehenden Arbeitsplatzangebot geschaffen werden, darf also keine Verdrängungswirkung haben. Die geförderte Tätigkeit muß im öffentlichen Interesse liegen, und die Arbeitslosen müssen freiwillig zur Arbeit im Rahmen der Aktion 8000 bereit sein.

Die Bedeutung der "Aktion 8000" besteht darin, die rechtlichen Förderungsmöglichkeiten des Arbeitsmarktförderungsgesetzes durch detaillierte Ausführungsbestimmungen näher spezifiziert zu haben. Damit sollten den lokalen Arbeitsmarktverwaltungen administrative Richtlinien für die Durchführung der Aktion 8000 gegeben werden, um eine zielgruppenorientierte Förderungspraxis zu gewährleisten und die administrative Umsetzung zu beschleunigen.

Wie das rasche Anwachsen der Förderfälle zeigt, erwiesen sich diese Überlegungen als zutreffend. Wurden im Programm "Arbeitsbeschaffung durch nicht-investive Förderung sowie projektorientierte Maßnahmen" (Aktion 8000) im ersten Quartal 1984 vorerst 60 Personen gefördert, so vervierfachte sich diese Zahl innerhalb dreier Monate. Ein Jahr später betrug die Gesamtzahl der Förderfälle bereits über 200 Personen.
Es ist bereits absehbar, daß die Phase des Wachstums der Aktion 8000 noch nicht abgeschlossen ist: der Umfang der Zielgruppen wird in den kommenden Jahren weiter anwachsen; der Erfassungsgrad der Zielgruppen wird mit zunehmender Implementationserfahrung der Arbeits- und Landesarbeitsämter

steigen; die Kooperationsbereitschaft (auch durch zusätzliche finanzielle Förderung) auf kommunaler und Landesebene wird weiter zunehmen.

Vor allem aber läßt ein wachsender Bekanntheitsgrad dieses Beschäftigungsprogrammes die Aktivierung potentieller Projektorganisatoren erwarten. Bereits jetzt nimmt ein Großteil sozialer Beschäftigungsprojekte diese Förderungsmöglichkeit in Anspruch, und durch den gezielten Einsatz der Aktion 8000 könnten zumindest die finanziellen Aufbauprobleme von Sozialprojekten wesentlich gemildert werden.

Auch Selbstverwaltungsprojekte können in der Regel ihren Betrieb nicht ohne Subventionen der öffentlichen Hand aufnehmen, da die vorhandenen Eigenmittel nicht als Sicherheit für eine Fremdfinanzierung mit Bankkrediten ausreichen. Zudem haben die Geldinstitute Selbstverwaltungsprojekten gegenüber ähnliche Vorbehalte wie Sozialprojekten. In der Bundesrepublik Deutschland können unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen, die Schwierigkeiten mit privatwirtschaftlichen Geldgebern haben, auf alternative Finanzierungsquellen bzw. -hilfen (Kreditvermittlung, Haftungsassoziation, Öko-Bank) zurückgreifen. Diese Möglichkeiten fehlen in Österreich noch.

Da von den Sozialprojekten aufgrund der Dominanz der sozialen über die arbeitsmarktpolitische Funktion auch künftig nicht erwartet wird, daß sie sich nach einer Gründungsphase ausschließlich aus eigenen Erträgen finanzieren können, hat in diesem Bereich das Darlehen als Finanzierungsform der öffentlichen Hand nur geringe Bedeutung.
Demgegenüber sollen sich Selbstverwaltungsbetriebe nach einer Aufbau- bzw. Konsolidierungsphase unabhängig von öffentlichen Mitteln auf dem öffentlichen Markt bewähren. Vor allem bei den größeren dieser Projekte steht daher die Darlehensvergabe als Förderungsinstrument gleichrangig neben den Zuschüssen.

Selbstverwaltungsinitiativen können außer durch Förderungen nach dem AMFG ebenso wie Sozialprojekte im Rahmen der "Aktion 8000" gefördert werden. Eine weitere im Bereich der selbstverwalteten Wirtschaft häufig genützte Subventionsform ist die "Berggebiets-Sonderaktion des Bundeskanzleramtes". Adressaten dieser Förderaktion sind: "Projekte, die den strukturell benachteiligten Berggebieten höhere Einkommen, mehr Eigenständigkeit und bessere Nutzung regionaler Ressourcen bringen (regionalpolitische Dimension), Initiativen, die ohne Förderung gar nicht zustande kommen würden (soziale Dimension), Initiativen zur Herstellung neuer bzw. sinnvoller Produkte (Qualitätsdimension, Innovation), Initiativen zur Zusammenarbeit von Menschen in demokratischer Weise (Selbstverwaltungsdimension)."[11)]

KAPITEL 4

SOZIALPROJEKTE

1. Gesellschaftliche Identität der Beschäftigten

2. Sicht der Projektanten

3. Probleme der Projektorganisation

4.1

GESELLSCHAFTLICHE IDENTITÄT DER BESCHÄFTIGTEN

Die persönliche Sicht und Beurteilung des Zeitraumes, während dessen die Befragten arbeitslos waren oder von sozial nicht abgesicherter Gelegenheits- und Schwarzarbeit lebten (zwischen einem und drei Jahren), ist nahezu einhellig und bestätigt weitgehend die Ergebnisse der Arbeitslosenforschung.

(A) Die Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit im Rückblick

Die soziale Ausgrenzung bei Arbeitslosigkeit und die Hilflosigkeit, diese abzuwenden, wird zur gravierenden Alltagserfahrung; Vertrauen in die Einsicht und das Verständnis der sozialen Umwelt ist daher bei den Betroffenen kaum vorhanden. Positive Erfahrungen, die in manchen Forschungsberichten für die Zeit kurz nach Arbeitsplatzverlust festgestellt werden, wie Genuß der zusätzlichen freien Zeit, Entlastung von Arbeitsstreß, waren den Befragten kaum mehr in Erinnerung. Wer keine größeren Probleme mit seiner Arbeitslosigkeit hatte, führt als Begründung den Bezug der Arbeitslosenunterstützung an. Nur eine der 16 befragten Personen konnte der Arbeitslosigkeit ausdrücklich positive Aspekte abgewinnen, weil sie ohne Beschäftigungsverhältnis mehr Zeit zum Anknüpfen und zur Pflege persönlicher Kontakte hatte.

Als entlastend wurde während der Arbeitslosigkeit auch die Möglichkeit empfunden, vorhandene Qualifikationen zumindest in Schwarzarbeit umzusetzen, "denn zum Pfuschen", meint ein Polsterer, "ist immer etwas, aber die Pfuscherei ist eben nicht die Lösung." Sie ist es vor allem auch deshalb nicht, weil über das Einkommen aus Gelegenheitsarbeiten sehr schnell die fehlende sozialrechtliche Absicherung vergessen wird. Er war daher gezwungen, von einer Gelegenheitsarbeit in die nächste zu wechseln, um seinen Lebensunterhalt bestreiten zu können. Wegen des hohen Risikos, bei Krankheit oder Unfall unversorgt zu sein, aber auch wegen der ständigen Arbeitsplatzunsicherheit beurteilt auch er die Zeit vor seiner Anstellung im Sozialprojekt im Vergleich zu seiner gegenwärtigen Situation eher negativ.

Arbeitslosigkeit wird als manifeste Problemsituation wahrgenommen, die sich vor allem durch die erhebliche Verschlechterung der Einkommenslage bemerkbar macht. Ein kaufmännischer Angestellter, 23 Jahre, antwortet auf die Frage, wie es ihm während seiner Arbeitslosigkeit ergangen sei: "Schlecht, da hab ich eben auch keine Wohnung mehr gehabt, weil ich kein Geld mehr hatte, um die Wohnung weiterzuzahlen. Dann, was du zum Essen brauchst, das war halt schwer aufzutreiben. Gut, ich hab zwar ab und zu einen Job gehabt, Aushilfe für ein paar Stunden vom Arbeitsamt, aber das ist eben auch zuwenig gewesen."

Wer sich nach Verbüßung einer Haftstrafe um ein Arbeitsverhältnis bemüht, muß schnell die Aussichtslosigkeit dieses Unterfangens feststellen. Die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation kennt kaum noch Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitssuchende, die eine Haftstrafe zu verbüßen hatten.

(B) Sozialbeziehungen während der Arbeitslosigkeit

Familiäre Bindungen können in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit noch eine stabilisierende Wirkung ausüben, sind aber nur begrenzt belastbar: "Am Anfang hab ich mich noch ein bißchen über Wasser halten können, und zwar aus dem Grund: ich hab öfter zu meiner Mutter und meinen Geschwistern fahren können. Die haben mir natürlich auch wirklich sehr viel geholfen, aber daß ich natürlich nicht immer bei meiner Mutter bleiben oder, was weiß ich, jeden zweiten Tag zu meinen Geschwistern gehen kann und sagen, du, ich brauch' dies und brauch' das, das geht nicht für mich, das ist unmöglich."

Selbst wenn also die Bereitschaft der anderen Familienmitglieder zur Unterstützung gegeben ist, bestehen beträchtliche Barrieren, diese auch anzunehmen. Innerfamiliäre Hilfeleistung geschieht selten kommentarlos, häufig ist sie mit massiver Kritik verbunden. Die Verständnislosigkeit für die Situation der Betroffenen wird dabei durch Alltagsklischees genährt: "Meine Mutter hat gemeint, wenn man arbeiten will, dann findet man Arbeit. Ich find das nicht richtig, ich kann ja nicht jede Arbeit machen, die mir nicht gefällt. Manche meiner Freunde haben genauso argumentiert, andere haben zu mir gehalten. Meine Mutter hat mich trotzdem finanziell unterstützt." Bei längerfristiger Arbeitslosigkeit fällt es trotz steigender materieller Not immer schwerer, für finanzielle Hilfe aus dem Familienverband den Preis des Autoritäts- und Selbstwertverlustes zu zahlen. Rund zwei Drittel der Befragten kamen allerdings gar nicht in diese Verlegenheit. Sie hatten keine irgendwie geartete Unterstützung seitens des Familien- oder Bekanntenkreises erhalten, dafür aber die Erfahrung gemacht, wie brüchig familiäre und freundschaftliche Bindungen sein können. Eine junge Hilfsarbeiterin, die ihre Stellung als Fabrikarbeiterin wegen gesundheitlicher Schwierigkeiten aufgegeben hatte, und ein Malergeselle über die Probleme mit den Eltern:

"Mein Vater, der hat einen Rappel bekommen. Der wollte mich nicht mehr unterstützen und sagte, daß ich die Wohnung versauen laß' und so."
"Da war ein größerer Wirbel von meinen Eltern her, aber das hat mich wenig gekümmert... Den Kontakt habe ich zwar nicht abgebrochen, aber ich habe keinen engeren Kontakt zu ihnen. Ich rufe sie ab und zu an. Freunde habe ich eigentlich nicht, ich habe mich auf nichts eingelassen, ich bin ein Einzelgänger." Engere soziale Kontakte werden hier als ein die persönliche Integrität gefährdendes Risiko eingestuft, auf das man sich gar nicht erst "einlassen" sollte.

Von den Erwerbstätigen wird keine Solidarität erwartet. Die Antworten in diesem Befragungskomplex zeigen deutlich resignative Züge und spiegeln die isolierte Situation wider, in der sich Arbeitslose befinden: "Der Arbeiter hat sich ja niemals für diese Sachen (die Probleme der Arbeitslosen) interessiert, solange er Arbeit gehabt hat. Das war ja bei mir auch nicht viel anders. Solange ich Arbeit gehabt habe, habe ich mir auch gedacht, mein Gott, was kümmert mich das. Heute denke ich natürlich auch anders und sag mir, na gut, was willst du denn heute von der Gesellschaft verlangen, da bist du arbeitslos, da hast du eben Pech gehabt."

Daß sich von den Arbeitenden Unterstützung erwarten läßt, "glaub ich weniger, weil der Arbeiter sagt, warum soll ich die Arbeitslosen unterstützen, denn im Grunde genommen geht es um mein Geld, der hat eh selbst hunderttausend Verpflichtungen. Ich bin auch nicht dafür, daß der Arbeiter, der eh wenig verdient, noch was hergeben soll, sondern da würd ich ansetzen bei denen, die über 20.000,- Schilling verdienen, denen fällt es nicht schwer."

Arbeitslosigkeit ist aus dieser Sicht ein individuelles Schicksal, jeder bleibt sich selbst überlassen. "Ein jeder sagt, du paß auf, ich hab' mein Zeug, ich mach' meine Tür zu." Man ist sich selbst der Nächste und muß auch versuchen, aus eigener Kraft über die Runden zu kommen.

Diskriminierungsideologien lassen sich nicht nur in der sozialen Umgebung von Arbeitslosen feststellen, sondern fließen auch bei diesen selbst in die Beurteilung der Betroffenheit anderer ein. Vor allem der Vorwurf, Arbeitslose nähmen ihre Situation auf die leichte Schulter, wurde mehrmals direkt oder indirekt vorgebracht.
"Vielleicht haben die Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit nicht so ernst genommen, wie es in Wirklichkeit ist, sondern eher ein bisserl lax. Es wird schon wieder werden, aber man sieht, daß es nicht so ist."

(C) Beurteilung der Sozialbehörden

Die Funktion und das Leistungsvermögen der Arbeits- und Sozialämter werden kritisch bis abfällig beurteilt. In der Bewertung orientiert man sich durchwegs an persönlichen Erfahrungsgehalten, die aus dem direkten Kontakt mit diesen Behörden stammen. Häufig wird den Beschäftigten im Arbeits- und Sozialamt unterstellt, es gehe ihnen nicht um das Schicksal der Arbeits- bzw. Hilfesuchenden, sondern um möglichst günstige Statistiken und eine möglichst geringe Belastung des Budgets. Ob ein zu vermittelnder Arbeitsplatz den Fähigkeiten, Erfahrungen und Interessen des Arbeitslosen entspricht, bzw. ob die gewährte Sozialhilfe für einen Mindeststandard der Lebensführung ausreichend ist, spiele - so wird vermutet - nur eine sekundäre Rolle.
"Das Arbeitsamt ist froh, wenn es dich mit einer Bewerbung hinausschicken kann, und welche Bewerbung das ist, das ist dem Arbeitsamt, glaub' ich, so ziemlich egal."
"Am Arbeitsamt hab ich schlechte Erfahrungen gemacht, ich bin stundenlang gestanden. Wenn ich nochmal Arbeit suche, dann nicht über das Arbeitsamt. Ich hab noch nie eine Arbeit vom Arbeitsamt bekommen. Die haben mich schon vermittelt, ich war auch vorstellen und so, dann fragen sie dich, haben Sie eigentlich Vorstrafen, da sag ich ja, dann sagen sie, solche Leute brauchen wir nicht. Ich komme mir vom Arbeitsamt verschaukelt vor. Das Sozialamt hat mir schon geholfen.

In Innsbruck habe ich die Erfahrung gemacht, daß sie mir nicht helfen wollten, aber es zwangsläufig haben tun müssen."

Von den Referenten wird nicht Unterstützung erwartet, sondern der Druck, jede Arbeit anzunehmen. Und wenn Vermittlungsmöglichkeiten vorhanden sind, wird den Beamten mangelndes Vermittlungsinteresse unterstellt.
"Man hört so oft in der heutigen Zeit, wo die Arbeit so wenig ist bzw. wo sie so zurückgegangen ist, muß man jede Arbeit machen, also es kommt für mich auf das hinaus."
"Das glaub' ich schon, daß sie das können (Arbeit vermitteln), sie wollen irgendwie nicht."
"Ich glaub', daß sich die zuwenig, oder sagen wir so, gleich gar nicht mit dir befassen, weil nur so nachschauen, ob für mich was da ist, ich find, das ist einfach zu wenig."

Trotz schlechter Erfahrungen wissen die Betroffenen auch um die Probleme, die etwa Haftentlassene bei der Arbeitssuche haben, und bekunden Verständnis für die Schwierigkeiten der Arbeitsmarktverwaltung.
"Indem daß ich inhaftiert war, da hat man es umso schwerer, überhaupt wieder Anschluß zu finden...Daß man unter solchen Umständen schlecht einen Job findet, das ist klar, und daß man frustriert wird, das ist auch klar, wenn es immer wieder heißt, tut mir leid, wir haben schon vergeben. Wir können sie (die Beamten der Arbeitsmarktverwaltung) ja auch nicht verantwortlich machen, daß sie keinen Job für uns finden."

In der Bewertung des Arbeitsamtes und des Sozialamtes wird häufig zwischen diesen Behörden unterschieden, wobei das Sozialamt wesentlich ungünstiger beurteilt wurde.
"Ich war einmal im Sozialamt, da wollte ich schauen, daß ich die Fahrkarte für die Fahrt nach Hause bekomme. Da hat er mich gefragt, ob ich gemeldet bin; sag' ich ja, da sagt er, das ist kein ordentlicher Meldezettel, da kriegst du auch nichts. Der hat mich praktisch hinausgeschmissen. Da hab ich ihm gesagt, ganz gesund sind Sie aber nicht, weil

ich nur einmal gekommen bin im Gegensatz zu anderen, die zwei-, dreimal die Woche kommen und das Geld dann versaufen, da hat er mich gleich hinausgeschmissen."
"Man darf sich nicht als Mensch fühlen, wenn man hinein geht. Man muß sich sagen, das muß ich durchstehen und da gibt es keine andere Möglichkeit."

(D) Arbeit unter angepaßten Arbeitsbedingungen

Die Arbeit unter geschützten Bedingungen wird von unseren Interviewpartnern zwar nicht als ideal, im Vergleich zu früheren Arbeitsverhältnissen aber doch sehr positiv dargestellt. Vor allem, daß unter angepaßten oder geschützten Arbeitsbedingungen begangene Fehler keine schwerwiegenden Konsequenzen haben, wird hervorgehoben.
"Es ist kein so ein Streß, man weiß: okay, jetzt ist was schiefgelaufen, wo ich bei einer anderen Firma sofort weiß, so jetzt flieg ich raus, wo das Schuldbewußtsein so groß ist, daß ich sag, da hör ich lieber auf, bevor ich mich blöd anreden laß, was da (im Projekt) eigentlich nicht ist. Da kannst du mit jedem (Betreuer) reden, o.k., das war ein Scheiß und dann ist's vorbei."

Keine Angst vor einer Kündigung haben zu müssen (und generell das humane Betriebsklima) wird häufig als Unterscheidungsmerkmal genannt. In angepaßten Arbeitsstrukturen läßt sich ein Stück jener Selbstsicherheit zurückgewinnen, das in früheren Tagen verlorenengegangen ist.
"Es ist da eigentlich nicht viel Unterschied, meine frühere Arbeit war auch ziemlich abwechslungsreich, so wie hier. Ich mache diese Arbeit nicht nur wegen dem Geld, hier kann man sich mit den Leuten zusammensetzen und diskutieren, der soziale Kontakt ist sehr wichtig."
Die Tatsache, daß soziale Beschäftigungsprojekte nur beschränkt nach verwertungsorientierten Maßstäben geführt werden, sehen die Befragten nicht ausschließlich unter posi-

tiven Aspekten. Der bereits zitierte kaufmännische Angestellte, zum Zeitpunkt des Interviews in seinem Projekt für die Organisation des Warenlagers und teilweise für den Verkauf mitverantwortlich, über die Besonderheiten seines gegenwärtigen Arbeitsverhältnisses:
"Es gibt im Endeffekt keinen richtigen Chef, der dir sagen kann, wie das und das gemacht gehört, weil die (Betreuer) auch nicht so recht Bescheid wissen."
Frage: "Glaubst du, daß es besser wäre, wenn es einen Chef geben würde?"
"Na ja, besser: nein, glaub' ich nicht. Ich glaub', daß sich das mit den Leuten, die da sind, nicht vereinbaren läßt. Die sind den Rhythmus jetzt auch schon so gewohnt. Ich glaub' nicht, daß das so leicht geht, wenn da jetzt jemand ist und sagt, so und so, das und aus, etwas anderes gibt es nicht. Ich glaub, daß es da eher Schwierigkeiten gibt. Ob es gut oder schlecht wäre (wenn das Projekt einen Chef hätte), das müßte man ausprobieren."

Angepaßte und nur gering hierarchisierte Arbeitsstrukturen wirken aus dieser Perspektive also auch verunsichernd. In herkömmlichen Arbeitsverhältnissen existieren klare Weisungsvorgaben, die den Arbeitsablauf bzw. jenen Teil des Arbeitsablaufs, für den die jeweilige Arbeitskraft zuständig ist, abgrenzen und überschaubare Handlungsanforderungen darstellen. Die Tatsache, daß die Projektbetreuer gerade bei handwerklichen Problemen manchmal überfordert sind, führt auch bei den Klienten zum Orientierungsverlust. Dennoch wird auch positiv gewürdigt, daß die Anforderungen im Projekt weniger belastend sind als im privatwirtschaftlichen Bereich: "Tja, die Arbeitsmoral ist lockerer..."

Daraus wird von den Befragten allerdings nicht der Schluß gezogen, daß sich die eigene Einstellung zur Arbeit etwa im Sinn größerer Distanz zu fremdbestimmten Arbeitsbedingungen verändert habe. Häufig wird angegeben, daß die Arbeitsorientierung gleichgeblieben sei. Arbeiten muß man, um seine Existenz zu sichern:

"Das hat sich wenig verändert. Ich möchte den ganzen Tag arbeiten, um Geld zu verdienen."

Veränderungen in der Arbeitsorientierung werden auf die Strukturmerkmale angepaßter Arbeitsplätze zurückgeführt. Ihre Offenheit für spezifische, subjektive Problemlagen ermögliche Erholungsprozesse der Arbeitskraft gleichzeitig bzw. in Kombination mit neuen Chancen der Interessensartikulation:

"Sicher hat sie sich verändert. Ich weiß genau, daß ich nicht ewig beim Projekt bleiben kann, also jetzt bin ich das regelmäßige Arbeiten wieder gewohnt. Jetzt muß ich schauen, daß ich irgendwo anders einen Job bekomme."

"Ja, zunächst vom Arbeitsrhythmus her, in der Firma (hier als Synonym für ein traditionelles Arbeitsverhältnis), da muß ich um sieben Uhr anfangen, einen geregelten Ablauf, den ich eigentlich hier nicht hab. Das ist uns überlassen, wann ich anfange und wann ich aufhöre. Es ist keiner da, der uns auf die Zehen steigt, es ist nicht kontrolliert. Das motiviert jeden einzelnen, weil er genau weiß, daß ihm niemand auf die Zehen steigt."

"Ich arbeite im Projekt viel lieber als wenn ich jeden Tag um fünf Uhr aufstehen muß und in eine Firma gehen, vom Meister den Arsch aufreißen lassen muß."

"Ich würd so sagen: ich trau' mich wieder arbeiten. Das ist am Anfang (nach der Haft) so arg, du vermutest überall etwas, auch wenn gar nichts ist. Aber wenn du im Häfn (Gefangenenhaus) gesessen bist und wenn du es jetzt nicht sagst, daß du im Häfn gesessen bist, wenn du bei einer Firma anfängst zu arbeiten, dann ist das immer schon so ein ungutes Gefühl. Dann arbeitest du von einer Woche zur anderen und wartest immer nur, daß du dein Geld bekommst, weil du dir denkst, irgendwie platzt das. Da ist einfach kein Vertrauen da, das ist jetzt (im Sozialprojekt) schon anders."

Obwohl angepaßte Arbeitsstrukturen objektiv dafür keinen Anlaß geben, herrscht bei einem Teil der Beschäftigten den-

noch Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes. Während manchmal die Privilegien eines geschützten Arbeitsplatzes durchaus wahrgenommen und - aus der Sicht der Projektorganisatoren - bis an die Grenze des Möglichen gedehnt werden, sind andere Beschäftigte nach wie vor eingeschüchtert; sie sind bemüht, sich durch Unterordnung und Zurschaustellung von Funktionalität beliebt zu machen. Für sie ist eine Arbeitsmoral, die nicht direkt an das Leistungskriterium gekoppelt ist, utopisch. So war beispielsweise die erstmalige Auszahlung des 13. und 14. Gehaltes in einem Projekt, das von stundenweiser Entlohnung auf reguläre Anstellungsverhältnisse umgestellt hatte, für einige der Beschäftigten ein unbegreiflicher, natürlich mit Bereitschaft, aber auch mit Mißtrauen zur Kenntnis genommener Vorgang.

Je nach Deprivationsgrad schwanken auch die Bereitschaft und das Bedürfnis, neuerliche Bemühungen auf dem formellen Arbeitsmarkt in Angriff zu nehmen. Jene Beschäftigten, die vor ihrer Anstellung noch am Anfang des sozialen Abstiegsprozesses standen, bewerten die Arbeit im Projekt eher als Übergangslösung; sie erkennen darin die Möglichkeit, unter geringerem finanziellem Druck nach Integrationslücken auf dem Arbeitsmarkt zu suchen. Eine dauerhafte Beschäftigung in einem Sozialprojekt ist für sie nur akzeptabel, wenn andere Chancen ausbleiben. Dieser Personenkreis ist in der Regel auch an einer zusätzlichen Qualifizierung interessiert.
Anders jene, die bereits die Nichtverwertbarkeit ihrer Arbeitskraft als Tatsache individuellen Versagens in ihr Selbstbild übernommen haben. Sie sind froh, überhaupt noch einmal eine bezahlte Arbeit gefunden zu haben und verhalten sich im Bewußtsein ihrer "Wertlosigkeit" meist besonders unterwürfig. Die Verleugnung noch vorhandener Wünsche und Interessen zeigt sich im "Totstellen": den Betreuern und Kollegen nur ja keinen Anlaß zum Auffallen zu geben. Völlige Loyalität ist in diesen Fällen das letzte noch verfügbare Tauschobjekt.

Für die Gruppe der relativ stabilisierten Personen eröffnet die Arbeit im Beschäftigungsprojekt also neue Handlungsperspektiven, die tendenziell die vereinzelnde Resignation zurückdrängt. Die mit der zunehmenden Ausblendung von Perspektivlosigkeit einhergehende Reorientierung auf geregelte Arbeitsverhältnisse äußert sich weniger in neuerlicher Inanspruchnahme des Arbeitsamtes oder durch Arbeitssuche auf eigene Faust, sondern eher in Initiativen, die an die Projektbetreuer herangetragen werden. Allerdings beinhalten diese Handlungsanforderungen an die Betreuer meist auch das Angebot, selbst ebenfalls zum Gelingen des Vorhabens beizutragen.

(E) Veränderungen der Sozialbeziehungen während der Beschäftigung in einem Sozialprojekt

Arbeitsprojekte für Personen, die neben ihrer Arbeitslosigkeit zusätzliche individuelle Schwierigkeiten zu bewältigen haben, müssen auch auf die aus den verschiedenen Problemlagen entstehenden Kommunikationsprobleme innerhalb der Belegschaft Rücksicht nehmen. Wie die beschäftigten Personen ihre unmittelbare Umwelt, die Kollegen und Projektmitarbeiter wahrnehmen, ist also ein besonders relevantes Kriterium für die Konzeption angepaßter Arbeitsplätze.

Das Verhältnis zu den Arbeitskollegen wird meist als gut bezeichnet, ist gleichzeitig aber auch von Distanz und Abgrenzung gekennzeichnet und wird stark von personenbezogenen Merkmalen abhängig gemacht.
"Mit dem einen (geht es) besser, mit dem anderen schlechter. Es sind die Charaktere, jeder ist verschieden."
"Ich hab zu manchen Leuten kein schlechtes Arbeitsverhältnis, ich tu mir aber auch mit gewissen Leuten sehr schwer."
"Na ja, das (die Belegschaft) sind so Gruppen, ich mein, ich hab nicht zu jedem Kontakt. Da gibt's ein paar Leute, die genauso (wie der Befragte) wieder weg wollen oder schaf-

fen wollen, daß sie wieder hinaus kommen und es gibt Gruppen, die ewig hängen bleiben werden, da beim Projekt, für die es wahrscheinlich überhaupt nichts mehr gibt."

Trotz dieser Abgrenzungsversuche wird auch das Gemeinsame in der Betroffenheit, das Wissen um die Schwierigkeiten des anderen reflektiert und als Solidarbeziehung wahrgenommen: "Der Kontakt ist sehr gut im Gegensatz zu früher wie ich noch ein festes Arbeitsverhältnis gehabt habe. Es gibt keine solchen Spannungen, wie in einem Betrieb, weil das auf einer ganz anderen Basis läuft. Ein gewisser Neid: der eine spielt den anderen aus, das gibt es eigentlich da nicht, weil praktisch jeder am selben Strang zieht."

Die oft stark voneinander abweichenden, durch unterschiedliche Erfahrungen im Arbeitsleben und im Privatbereich geprägten Bewußtseinsstrukturen erschweren die Organisation von sozialen Beschäftigungsprojekten mit offenen, nicht homogenen Zielgruppen. In solchen Fällen ist es für die Projektorganisation meist sehr schwierig, die Arbeitsabläufe so zu gestalten, daß einerseits auf spezifische Behinderungen Rücksicht genommen wird (und den individuellen Problemlagen angepaßte Entfaltungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden) und andererseits die betriebswirtschaftliche Effektivität nicht vollends gegen Null sinkt.

Für die Klienten der Beschäftigungsprojekte gelten diese meist nur als Zwischenetappe ihres beruflichen und sozialen Wiederaufstiegs; "Milieuverankerung" wird daher vermieden. Der soziale Raum der geschützten Arbeitsstelle soll von der Privatsphäre möglichst getrennt bleiben. Zwar tritt kein explizit unsolidarisches Verhalten auf ("Ich mein, ich laß keinen im Stich..."), gleichzeitig wird aber die Distanz zu Personen betont, deren Arbeitskraft weitgehend verschlissen ist und deren berufliche und soziale Zukunft nur noch hinter die Gegenwart zurückfallen kann.

Jener Befragte, der angegeben hatte, sich mit seinen Kollegen oft sehr schwer zu tun, verdeutlicht diese Sichtweise im weiteren Verlauf des Interviews, indem er seine eigenen Qualifikationen gegen die seiner Mitarbeiter abhebt:
"Ich versuch zumindest einen gewissen Ordnungssinn zu haben und ein gewisses Pflichtgefühl, also das sollte man haben. Das (Fehlen dieser Arbeitsauffassung) stört mich bei anderen Menschen (bezogen auf die Arbeitskollegen) oft sehr, weil man muß auch einmal seine Arbeit anpacken (und nicht sagen), nein, heute freut es mich nicht, machen wir es morgen, morgen freut es mich auch nicht, also bin ich ein bisserl krank, übermorgen ist vielleicht einer betrunken. Also so geht es auch nicht."

In der Beantwortung der Frage nach dem Verhältnis zu den Arbeitskollegen werden auch Abgrenzungen und Verständnislosigkeit für die Situation weniger leistungsfähiger Kollegen angesprochen. Die Konkurrenz, in "geregelten" Arbeitsverhältnissen bereits ordnendes Element der Belegschaftsbeziehungen, erneuert sich auch unter geschützten Arbeitsbedingungen. Die Zeit der eigenen Arbeitslosigkeit und die damit verbundene Isolierung führt nicht unbedingt zur Veränderung dieses individualistischen Bewußtseinsmusters. Für Konkurrenzverhalten während der Arbeitslosigkeit ist wenig Raum; es gibt in dieser Situation keinen Konkurrenzgegenstand, da beispielsweise auf dem Arbeitsamt oder dem Sozialamt eine Ebene des direkten Leistungsvergleiches nicht vorhanden ist. Dennoch ist dieses Verhaltensmuster durch lebenslange Sozialisationsprägung affektiv so tief verankert, daß auch kooperative Arbeitsstrukturen ein neuerliches Auftreten nicht verhindern können.

Toleranz wird oft nur gewährt, wenn eine physische oder psychische Inkompetenz deutlich wahrnehmbar ist, also gleichsam von oben herab. ("Na ja, was kann man von dem schon erwarten, den schleppen wir halt mit") Diese Form der Rücksichtnahme birgt neben der solidarischen (der Betroffene

darf arbeiten, ohne wirklich eine Leistung erbringen zu müssen) auch eine ausgrenzende Wirkung: für die Kollegen ist der Einsatz einer nahezu völlig verschlissenen Arbeitskraft Gelegenheit und ständiger Anlaß zur positiven Bewertung der eigenen Arbeitskraft. Ohne deutlich erkennbare Deprivation muß jeder Beschäftigte allerdings mit ausgeprägter Konkurrenz rechnen; es wird nicht mit gegenseitigen Lohnkontrollen (die den Verdacht der persönlichen Bevorzugung durch die Betreuer bestätigen sollen), mit Kritik an den Lohnvorschüssen bei den Kollegen, und mit dem Anschwärzen der Mitarbeiter gespart.

Die von den Betreuern geübte relative Toleranz bei Arbeitsschwierigkeiten wird von den Kollegen (außer, es handelt sich um die eigene Person) nicht immer akzeptiert, ja, dem "Management" als Schwäche angelastet und als Legitimation für die eigene, bewußte, aber nicht deklarierte Leistungsverweigerung herangezogen ("Warum soll ich mich abrackern, wenn die anderen keinen Finger rühren"). Änderungen vollziehen sich nur langsam und hängen von der bewahrten Reflexionsfähigkeit der Betroffenen ab.

Während der Arbeitslosigkeit oder der Haft gehen die Kontakte zu früheren Arbeitskollegen durchwegs in die Brüche. Wird die große Bedeutung der Arbeitswelt und der Beziehungen zu den Arbeitskollegen für die Identität der Betroffenen berücksichtigt, kann das "Austrocknen" dieses Bereichs der Sozialbeziehungen als deutlicher Hinweis für den Isolierungsdruck vor allem bei Langzeitarbeitslosigkeit gelten.
Durch die Arbeit in den Beschäftigungsprojekten gelingt es den Betroffenen nach eigenen Aussagen, einen neuen Zugang auch zu Arbeitern außerhalb ihres Projekts zu finden. Diese neue soziale Verankerungsmöglichkeit wird als Chance zur Reintegration empfunden. Einer der Befragten, der eine fünfjährige Haftstrafe verbracht hatte, dann ein Jahr arbeitslos und zum Zeitpunkt des Interviews ein knappes Jahr

in seinem Projekt beschäftigt war, über die Veränderung seines Bekanntenkreises seit seiner Anstellung:
"Der hat sich verändert und zwar sehr. Ich hab' jetzt zu Leuten Kontakt, den ich nie gehabt hätte. Das sind wirklich stinknormale Bürger, die immer gearbeitet haben, die nie mit der Polizei oder sonstwem zu tun gehabt haben."

Die neuerliche Einbindung in eine stabile soziale Umwelt wirkt sich auch auf das Freizeitverhalten aus.
"Früher bin ich saufen gegangen, weil ich keine anderen Freunde gehabt habe, außer die, die auch saufen gegangen sind."
"Von den Leuten, den Saufpartien, bin ich jetzt ganz sicher weg."
Die Arbeit im Beschäftigungsprojekt und die damit verbundene materielle Besserstellung allein reicht dennoch nicht immer aus, um dem Milieudruck zu entkommen.
"Ich hab' momentan nur schlechte Freunde, da hat sich eigentlich nichts geändert."

Die Freizeit wird eher passiv gestaltet; Spazierengehen und Kartenspielen im Gasthaus werden am häufigsten genannt. Sportliche und kreative Tätigkeiten sind Ausnahmen, und im Vergleich mit der Situation in früheren Arbeitsverhältnissen, die besser entlohnt waren als die Arbeit im Sozialprojekt, kann man jetzt noch keine großen Sprünge machen. Ausreichende finanzielle Mittel sind aber die Voraussetzung und die erste Stufe einer neuerlichen sozialen Integration.
"Wenn man probiert, wieder in ein normales Leben hineinzukommen, ist das auch mit finanziellen Sachen verbunden. Wenn die (Bekannten) zum Beispiel ins Kino gehen und du mußt sagen, nein, ich kann mir das nicht leisten, dann bricht dieser Kontakt irgendwann ab."
Dieser Interviewte, der seine Kontakte mit der "bürgerlichen" Außenwelt als relativ zufriedenstellend schildert, fühlt sich durch den Umstand, in einem Sozialprojekt zu arbeiten, nicht diskriminiert und sieht keinen Grund, seinen Arbeitsplatz zu verheimlichen.

"Ich habe den Leuten (den neuen Freunden) das erklärt, wie das ist, was mit mir los war und die kapieren das einfach, daß ich wieder 'raus kommen muß, daß das nicht von heut' auf morgen gehen kann. Ich kann ja nicht sagen, jetzt war ich im Häfn und jetzt arbeite ich wieder ganz normal; das kann keiner."

Im Gegensatz dazu zeichnet ein Arbeiter, der angibt, kaum freundschaftliche Kontakte außerhalb des Projektes zu haben, das Bild, das sich andere seiner Meinung nach von Sozialprojekten machen, in deutlich negativen Konturen.
"Na ja, das ist für die irgendwie das Projekt von Sandlern und alles mögliche. Nicht eine optimale Schicht von Leuten, sondern das ist eher das Schlechteste, was herumläuft in der Gegend und die glauben dann eben, daß ich vielleicht genau dasselbe bin oder daß ich genauso werde wie die Leute (im Projekt)."

Trotz dieser indirekt negativen Selbsteinordnung war der Befragte nicht in der Lage, mehrere gesellschaftliche Gruppen zu nennen, denen es besser, und mehrere, denen es schlechter als ihm selbst ginge. Gegen die direkte Selbsteinordnung innerhalb des gesellschaftlichen Gefüges besteht insgesamt eine starke Abwehr, die sich in den Interviews in sehr unbestimmten Antworten im Sowohl-als-auch-Schema äußert.
"Wenn heute jemand irgendwo arbeitet, dann geht es ihm vielleicht finanziell besser, aber er kann sich vielleicht nicht so entfalten, der ist einfach da drin und muß das und das machen, da geht es ihm eher schlechter."
"Besser, na vielleicht den Staatsangestellten; und schlechter, glaub ich, geht es mir auch nicht als irgend jemand anderem, weil so viel verdient irgendein Handwerker oder so irgend jemand auch nicht."
Um die eigene Situation nicht ausdrücklich negativ kennzeichnen zu müssen, wird sogar die Rolle des Unternehmers als sozial unattraktiv stilisiert:

"Weil ein Unternehmer, der ist heute schon gebunden, der muß verdienen und ob er das verdient, das ist eine andere Frage... Einem Unternehmer geht es bestimmt besser als mir, aber auf der anderen Seite möchte ich nicht einmal mit ihm tauschen, denn dann hätt ich nämlich seine Sorgen."

(F) Gesellschaftspolitische Interessen

Ein spezifisches Interesse an politischen und wirtschaftlichen Problemen wird in der Regel nicht thematisiert, und wenn, geht es über einen flüchtigen Blick auf die erste Seite der Zeitung nicht hinaus.

Die Antworten in diesem Befragungskomplex sind kurze Sätze, und genaueres Nachfragen endete meist in Verlegenheit. Drei der Befragten wollten in diesem Bereich überhaupt nicht Stellung nehmen.

"Früher, da war familiär alles geregelt, da hab ich im Fernsehen die Nachrichten gesehen, da hab ich mich auch mehr interessiert dafür. Jetzt ist das alles nicht mehr geregelt, jetzt kann ich mich nicht mehr so interessieren."

"Ich habe mich im Knast dafür interessiert, da hat man ja nichts zu tun, aber jetzt bringt es nichts mehr. Mir persönlich bringt es sicher nichts, ich kann sowieso nichts machen. Bei der Politik, da blick' ich nie durch, was soll ich machen, wenn die sagen, es ist so und so."

Ein Interviewpartner wendet sich entschieden gegen die Beschäftigung mit politischen Problemen, hat aber, wie sich in weiterer Folge herausstellt, eine explizite Meinung zum aktuellen politischen Geschehen.

"Mein Gott, na als Beispiel: man haut auf so innenpolitischen Dingen herum, als blödes Beispiel: der Frischenschlager-Reder-Händedruck. Es gibt für mich persönlich ganz andere Dinge, die man zu bewältigen hat."

F: "Welche Probleme sind das?"

"Zum Beispiel die große Arbeitslosigkeit und dann Leute, die wirklich Unsummen verdienen zum Beispiel, möcht ich sagen.

Ich mein', ich weiß nicht, daß manche so viel verdienen müssen und die anderen können vielleicht nicht einmal die Miete zahlen."

Politisches Interesse hat den Charakter einer Feierabendbeschäftigung, die nur möglich ist, wenn die persönlichen Probleme nicht zu groß sind. Daß politische Betätigung im Sinne kollektiver Interessensartikulation eine reale Möglichkeit zur Verbesserung der eigenen sozialen Lage sein könnte, wurde in keinem Fall thematisiert.

Im Hinblick auf die Ursachen von Arbeitslosigkeit und Wirtschaftskrise besteht große Unsicherheit und Ratlosigkeit.
"Ich glaub', das Ganze ist irgendwo verfahren, total verfahren. Es wird immer nur geredet und geredet. Es werden so sinnlose Sachen gemacht, wo da massenhaft Geld hineingepulvert wird. Und das ist Geld, das das Land Österreich wieder irgendwo hernehmen muß, da müssen wir uns das Geld von wo anders aufnehmen."
"Also ich glaub', daß es eher nicht an den Arbeitern liegt, sondern an der Firma oder an dem ganzen drum und dran, daß das ausschlaggebend ist, daß es eben ab und zu Krisen gibt."

Ein ausdrücklicher Hinweis auf übergreifende Entwicklungen als Krisenursache, wie im folgenden, ist eine Ausnahme:
"Also meiner Meinung nach ist die Ursache von Arbeitslosigkeit, daß der Weltmarkt praktisch überfordert ist, das ist meine Meinung darüber...Ich glaub', es fehlt heutzutage an einer vernünftigen Einteilung, denn ich kann ja nicht produzieren und produzieren, weil der Konsument ja daheim nicht sieben oder acht Fernseher hat."

Die Interpretationen von Krisenursache und Arbeitslosigkeit greifen häufig auf Personifizierungen zurück. Schuld sind "die" Politiker, Gastarbeiter, Leute oder die Arbeitslosen selbst.

"Da kann ich nicht viel sagen. Es sind viele Ausländer da, die stören mich aber wenig, ich habe nicht viel Kontakt zu denen. Es ist oft so, daß die Arbeitslosen selbst kein Interesse am Arbeiten haben."
Eine Krise der Wirtschaft steht dann ins Haus, "wenn die falschen Leute am Ruder sind."
"Mir kommt vor, daß viele Leute gar nicht arbeiten wollen, die sagen zwar, Arbeit, Arbeit, aber ich kenn' das ja bei mir selbst, die wollen gar nicht arbeiten. Da müßte sozialmäßig etwas gemacht werden."

Die Krise führe auch zu einem neuen Brückenschlag zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern; beide Seiten rückten wieder näher zusammen, ihre Interessen glichen sich an:
"Ja, gezwungenermaßen müssen sie ja die gleichen Interessen haben."
Frage: "Warum?"
"Ja, wenn ich meinen Arbeitsplatz erhalten will, dann muß ich auch zum Unternehmer halten und wenn ein Betrieb halbwegs gesund ist, dann ist auch ein guter Unternehmer darauf. Ich mein', der muß wirklich auf seine Leute schauen."
"Der Unternehmer will, daß sein Geschäft läuft und der Arbeiter will auch nichts anderes, daß er Arbeit und Geld hat. Nur, daß der Arbeiter sein Geld für die Familie verwendet und der Unternehmer sein Geld anders anlegt."

Die vorrangige Aufgabe der öffentlichen Hand wird im beschäftigungs- und sozialpolitischen Bereich gesehen: Arbeitsbeschaffung, Altersvorsorge, Unterstützung von Sozialprojekten, "das Ganze so lange wie möglich zu halten" und dabei zumindest "die Leute nicht zu verschaukeln." Der Staat soll zwar wirtschaftspolitisch intervenieren, und sogar die Kontrolle der Privatunternehmen wird mehrheitlich befürwortet, um die Spreu vom Weizen, den guten vom schlechten Unternehmer trennen zu können. Selbst soll der Staat aber nicht unternehmerisch aktiv werden:

"Eine gesunde Wirtschaft braucht Privatunternehmer, weil der schaut wenigstens auf sein Geschäft, daß da etwas weitergeht und alles, was ein reiner Staatsbetrieb nicht macht."

Politische Initiativen zur Wahrung der Interessen von Arbeitslosen werden skeptisch beurteilt und oft als sinnlos abgetan:
"Das Ganze ist ja auch wirtschaftsbedingt, weil die Wirtschaftslage nicht im Hoch ist, ich mein, da nutzt mir das Demonstrieren nicht und auch nicht, wenn ich einem Politiker schreib'. Es würde eines geben: wenn einer einen Arbeitsplatz hat, daß er versucht, ihn zu halten, solange es geht. Ich glaube, das ist das Vernünftigste."
"Ich mein', man wählt jetzt rot, grün, schwarz oder sonst irgendetwas, die Leute bleiben immer gleich in den Ämtern, da gibt es keinen Unterschied, es sind eh immer dieselben Leute drinnen, da kann man nicht viel dagegen tun. Man kann gegen Kraftwerke protestieren oder gegen irgendeinen Politiker, aber im Prinzip ist es nachher wieder dasselbe."
"Meiner Meinung nach nützt das überhaupt nichts, die reden eh immer, daß sie Arbeitsplätze schaffen, aber es wird nichts geschaffen, das sieht man ja."

Trotz dieser Skepsis wird eine gewerkschaftliche Interessensvertretung für Arbeitslose weitgehend positiv bewertet; ihr wird allerdings keine Realisierungschance zugebilligt. Das fehlende Selbstbewußtsein verhindere, daß sich die Arbeitslosen eine spezifische organisatorische Vertretung ihrer Interessen schaffen:
"Man wird dann (während der Arbeitslosigkeit) schon ein bisserl apathisch, man fällt in eine gewisse Lethargie hinein und sagt sich, da kann ich sowieso nichts machen - ich allein. Es bringt mir eh nichts und vielleicht, wenn ich etwas sage, ziehen die anderen eh nicht mit; so vielleicht auf die Art, so stelle ich mir das vor."

Eine Interessensvertretung der Arbeitslosen erscheint den Befragten auch deshalb als schwer realisierbar, weil sie als

Arbeitslose ja nicht im Status quo verbleiben möchten, sondern die Wiederbeschäftigung anstreben und damit keinen Sinn mehr in der Solidarität mit den Erwerbslosen sehen:
"Weil wenn einer wieder einen Job kriegt, dann fängt er eben wieder zu arbeiten an und dann interessiert ihn das gar nicht mehr. Dann ist es für ihn unwichtig, weil er ja sein Geld verdient und die anderen sind ihm dann wurscht."

Persönlichem Engagement, wenn es der Verallgemeinerung des eigenen Anliegens dienen soll, wird wenig Aussicht auf Erfolg gegeben. In der Beantwortung der Frage, was einem Freund mit gefährdetem Arbeitsplatz zu raten sei, wird nur selten der Betriebsrat oder die Gewerkschaft als Adressat empfohlen. In der Regel werden individualistische Problemlösungsstrategien vorgeschlagen:
"Ich würde (an der Stelle des ratsuchenden Freundes) bestimmt mit der Firmenleitung reden und würde sagen, Sie, besteht nicht irgendeine Möglichkeit, daß Sie mich vielleicht doch in der Firma behalten. Und ich würde auf alle Fälle den Grund erforschen, warum ich überhaupt entlassen werde. Habe ich nicht die Qualifikationen, die sich die Firma vorstellt oder hab ich mir vielleicht was zuschulden kommen lassen, daß die Firma dann sagt, ja, der Mann ist vielleicht nicht mehr tragbar oder was, daß jetzt wirklich der Punkt da ist, wo wir sagen, nein, es geht nicht mehr."
Daß die Entscheidung der Firmenleitung möglicherweise von anderen, nicht subjektbezogenen Überlegungen motiviert ist, wird nicht angesprochen. Die Gefährdung des Arbeitsplatzes wird vorrangig persönlichen Attributen zugeschrieben, betriebswirtschaftliche Motive als Ursache von Arbeitskraftfreisetzung werden nicht in die Überlegungen einbezogen.

Die Stellung der befragten Arbeitnehmer von Sozialprojekten zur wirtschaftspolitischen Bedeutung der Gewerkschaften ist entweder gleichgültig oder sehr kritisch:

"Na sagen wir so, was früher eine Gewerkschaft war, das ist heute nicht mehr, weil die haben jetzt schon praktisch mehr Interessen am Unternehmer wie am Arbeitnehmer."
"Die Gewerkschaften, da gibt es eben auch so gewisse Bonzen, die sich auf Kosten der Arbeiter schon bereichert haben, nicht?"
Zwei der Befragten gehen sogar so weit, die Notwendigkeit gewerkschaftlicher Aktivitäten generell zu bestreiten. Nur fünf der Befragten wollen der Gewerkschaft auch in der Gegenwart große oder - im Vergleich zu früher - noch größere Bedeutung zugestehen. Eigenes Engagement in der Gewerkschaft wird mit einer Ausnahme von allen Befragten ausgeschlossen.

4.2

SICHT DER PROJEKTANTEN

Die Motivation der Projektanten (Betreuer) zur Gründung eines Sozialprojektes ist in der Regel von sozialpolitischen Überlegungen bestimmt. Durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in angepaßten, subjektorientierten Arbeitsstrukturen sollen Überlebens- und Integrationschancen für Rand- und Problemgruppen des Arbeitsmarktes und der Gesellschaft angeboten werden, die durch rein beratende und betreuende Sozialarbeit nicht hergestellt werden können.

(A) Probleme der Gründungsphase

Da die Projektanten meist keine kaufmännische Ausbildung oder Berufspraxis haben, werden Überlegungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Tragfähigkeit oder der Marktchancen der jeweiligen Sozialprojekte nur oberflächlich angestellt. Das Augenmerk wird eher auf klientengerechte Beschäftigungsformen und weniger auf deren Marktgängigkeit gelegt:
"Die Überlegung war, hier in der Zentralstelle für Haftentlassene (den Klienten) die Möglichkeit zu geben, angestellt zu sein, damit sie die Berechtigung für die Arbeitslose kriegen und eventuell auch wieder in den Arbeitsprozeß eingegliedert werden. Die Ziele (mit denen das Projekt begonnen wurde) waren rein sozialpolitisch dominiert."

Die Frage nach der Wirtschaftlichkeit

Die sozialpolitische Motivation bleibt in den Projekten auch nach der Gründungsphase aufrecht, muß aber meist sehr schnell durch betriebswirtschaftliche Rücksichtnahmen ergänzt werden. Einer der befragten Betreuer (mit kaufmännischer Ausbildung und deshalb eine Ausnahme unter den Projektarbeitern) schildert diesen Prozeß in seinem Projekt (Entrümpelung und Altwarenverkauf, Renovierungsarbeiten) folgendermaßen:

"Zunächst waren die Vorstellungen darauf ausgerichtet, ganz klein anzufangen: alte Möbel in einer Garage abstellen, ein kleines Fahrzeug kaufen, Flohmärkte. Ich bin erst später zu dem Projekt gestoßen, hab' selber eine kaufmännische Berufspraxis und hielt diesen Entwicklungsweg für undurchführbar. Die Vorstellung war ja, daß Arbeitsplätze entstehen sollen und wenn man da nur improvisiert, gerade in einem Bereich, der an sich keinen hohen Profit abwirft, kann nie eine Produktivität herauskommen, die es ermöglicht, Arbeitsplätze zu schaffen. Die Vorstellung war dann, daß man bei diesem Projekt von vornherein größer einsteigen und betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte zugrundelegen soll. Im Zuge dieser Überlegungen haben wir Kontakt mit der ÖSB (Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft) bekommen, uns einmal umgeschaut, wieviele Altwarenhändler es gibt, wie ist ungefähr der Umsatz, die Verteilung, und besteht noch eine Möglichkeit, einen Betrieb aufzubauen. Außerdem haben wir uns an den Daten des Magistrats orientiert, das ebenfalls Entrümpelungen durchgeführt hatte, diese Tätigkeit aber wegen Arbeitsüberlastung nicht mehr weitergemacht und direkt an uns übergeben hat. Aus diesen Daten haben wir entnommen, daß es möglich ist, relativ rasch zu einer Tagesauslastung zu kommen...Diese Annahme hat sich allerdings zunächst nicht bestätigt, aus verschiedenen Gründen: es war nicht möglich, die Aufträge, die der Wirtschaftshof bekommen hat, einfach zu übernehmen, weil da noch verschiedene andere Interessen waren. Inzwischen ist es so,

daß es nach einem 3/4 Jahr entsprechender Öffentlichkeitsarbeit so weit ist, daß wir in absehbarer Zeit zu einer Tagesauslastung kommen, mit einem großen LKW und der entsprechenden Mannschaft."

Ein wichtiger Abschnitt der Gründungsphase ist die Eroberung von Marktanteilen. Bei dem oben zitierten Projekt hatte es ein knappes Jahr gedauert, bis mit Gewißheit feststand, daß die gewählten Arbeitsinhalte in der betreffenden Stadt trotz einiger Konkurrenz traditioneller Unternehmen marktgängig sind. Die wirtschaftliche Tragfähigkeit ist eines der Schwerpunktprobleme, mit dem Sozialprojekte in der Gründungsphase konfrontiert sind. Um der Marktkonkurrenz zu entgehen, wird meist ein Arbeitsbereich gewählt, der zwar sehr arbeitsintensiv, aber wenig profitabel ist und daher in der Regel keine großen Anreize für traditionelle Unternehmungen bietet (Wohnungsrenovierung für Sozialhilfeempfänger, Reparatur von Billigmöbeln usw.). Viele der Projekte bewegen sich auch in einer gewerberechtlichen Grauzone, wenn sie beispielsweise Transporte und Übersiedlungen anbieten. Die Entscheidungspraxis der Behörden bei allfälligen Anzeigen ist allerdings meist tolerant, wenn die betroffenen Initiativen als gemeinnützig anerkannt sind.
Einige der Projekte sind zwar eigenständige Vereine, aber durch personelle und organisatorische Verbindungen einer Großorganisation im Sozialbereich (Caritas, Bewährungshilfe) vorgelagert; häufig wurden sie erst durch diese ermöglicht. Ein Projektant, der von der Bewährungshilfe für den Aufbau eines Projektes freigestellt ist: "Ohne Bewährungshilfe wäre das ganze Projekt nicht denkbar gewesen, die haben das Projekt überhaupt erst möglich gemacht."

Dieses organisatorische und personelle Nahverhältnis kann in der Aufbauphase eines Projektes zumindest im ökonomischen Bereich eine Erleichterung bedeuten, da die Löhne der Betreuer meist nicht vom Projekt selbst aufgebracht werden

müssen, sondern als indirekte Subvention von der Mutterorganisation übernommen werden. Da in diesen Fällen das Risiko der Projektanten geringer ist als bei Mitarbeitern von Projekten, die ohne materielle und organisatorische Protektion aufgebaut werden, sind auch die Experimente in der Gründungsphase weniger problematisch. Diese Vorteile werden allerdings um den Preis der Abhängigkeit erkauft, die sich vor allem in ernsten Konfliktsituationen als belastend erweisen kann, wenn sich die Interventionsversuche häufen und zur Veränderung des Projektcharakters führen können.

Schwierigkeiten mit der Arbeitsmarktverwaltung

Ein weiteres Problem, das einen zügigen Projektaufbau sehr erschweren kann, ist die oft langfristige Unsicherheit hinsichtlich der Einstellung der Arbeitsmarktverwaltung zum Projekt. Nicht alle Fragen lassen sich gleich beim ersten Kontakt zwischen Projektvertretern und Arbeitsmarktverwaltung klären: Ist prinzipiell Förderungsbereitschaft vorhanden, welche Bedingungen müssen für eine Subvention erfüllt sein, welche Konsequenzen sind mit einer Förderung verbunden, welche Förderungshöhe ist notwendig und welche Förderungshöhe kann realistischerweise erwartet werden? Bis die Förderungsmittel auf dem Konto des Projektes sind, gehen oft Monate ins Land.

Von den befragten Projektvertretern wird bemängelt, daß es zwar leicht sei, von der Arbeitsmarktverwaltung eine vage, vorläufige Förderungszusage zu erhalten, daß aber der bürokratische Prozeß der Bewilligung selbst sehr langwierig und deshalb für das Projekt oft auch existenzgefährdend sei. Der Widerspruch auf seiten der Arbeitsmarktverwaltung, neue Projekte durch informelle Förderungszusagen vorantreiben zu wollen, um alle Möglichkeiten zur Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen auszuschöpfen, dafür aber noch kein administrativ ausreichend gerüstetes Instrumentarium zu

haben, ist gerade in der Aufbauphase eines Projektes eine besondere Schwierigkeit. Die Projektanten sind gezwungen, vielfältige Verpflichtungen einzugehen, ohne zu wissen, ob diese überhaupt finanzierbar sind, und müssen daraus erwachsende Verbindlichkeiten durch persönliches Risiko abdecken.

Der Vertreter eines Projektes in der Steiermark beschreibt diese Situation, deren Problemreichtum auch für andere Sozialprojekte exemplarisch ist:
"Das Problem war, daß wir einerseits gezwungen waren, einen Vertrag über die Anmietung des Betriebsareals abzuschließen, obwohl die Verhandlungen mit dem Ministerium noch nicht voll abgeschlossen waren, weil dieses Areal hier eine einmalige, günstige Gelegenheit war und der Vermieter ohnehin Bedenken hatte, sich auf einen Mietvertrag mit einem Sozialprojekt einzulassen und sich das ganze schon um einen Monat verzögert hatte. Deswegen waren wir gezwungen, einerseits einzusteigen und andererseits einfach den Vertrag mit dem Ministerium zu unterzeichnen, in der Hoffnung, die Auflagen dann erfüllen zu können bzw. die Debatte über die sozialen Komponenten weiterzuführen und eventuell auch eine Unterstützung von Stadt und Land durchzusetzen. Die Subvention ist dann zunächst angelaufen, es hat sich aber herausgestellt, daß Stadt und Land nicht bereit waren, substantiell mit Unterstützung für den Betrieb einzusteigen. Das Land hat sich wegen seiner Differenzen mit dem Sozialministerium ausdrücklich geweigert, irgendeine Unterstützung für den Betrieb zu gewähren. Die Stadt hat sich außerstande gesehen, uns nennenswerte Aufträge zu erteilen, wodurch rasch eine Auslastung und ein Einkommen durch Arbeitsleistung erzielt und der Verlust geringer geworden wäre. So wurde bereits nach drei Monaten sichtbar, daß es nicht möglich sein wird, die Auflagen des Ministeriums, nach einem halben Jahr überhaupt nennenswerte Arbeitsplätze zu schaffen, nicht erfüllt werden konnte."

In diesem Fall wurde die Unterstützung durch das Sozialministerium eingestellt und durch die Einrichtung eines so-

genannten Motivationskurses ersetzt, der nun vom örtlichen Arbeitsamt finanziert wird. Die beschäftigten Klienten erhalten Kursgeld, das Projekt selbst eine Kurspauschale, aus der ein Teil der laufenden Aufwendungen und der Personalkosten der Sozialarbeiter bezahlt werden. Der Rest wird durch Erträge aus der wirtschaftlichen Tätigkeit finanziert.

Die Projektanten neuer Beschäftigungsinitiativen, zumal wenn sie über keine Erfahrung mit der Sozialadministration und mit betriebswirtschaftlichen und kaufmännischen Problemen verfügen, stehen diesem Durcheinander von Einflüssen hilflos gegenüber. In diesem Situationsdruck werden, wie am zitierten Beispiel ersichtlich ist, Verträge unterschrieben, deren Konsequenzen nicht immer ausreichend geklärt sind. Unter diesen Umständen ist es auch nicht möglich, die Erfüllungsbedingungen eines Vertrages mit dem Sozialministerium rechtzeitig (vor der Unterschrift) abzuklären. So kann auch der Fall eintreten, daß Projekte Teile ihrer Subventionen wieder zurückzahlen müssen, weil sie die Auflagen des Ministeriums nicht erfüllen können.

Eine der Ursachen verzögerter Projektförderung durch die Arbeitsmarktverwaltung ist deren Angst vor der Unterstützung instabiler, konfliktgeladener Projekte. Dies führt in eine Dynamik, der schwer entgegenzusteuern ist: die mangelnde Absicherung ist ein wesentlicher Grund für die Entstehung von Konflikten in der Gründungsphase, andererseits ist gerade die Konfliktlosigkeit eine geforderte Voraussetzung für die Subventionierung. Die Folge sind Mißstimmungen zwischen Arbeitsmarktverwaltung und Förderungswerbern und Versuche, Projekte autonom zu finanzieren, was eine Prolongierung des existentiellen Risikos bedeutet.

"Wir haben 1983 um eine Investitionsförderung angesucht und dann diese Konflikte mit einigen Mitarbeitern gehabt, die relativ hart waren, was auch das Sozialministerium wußte und uns dann vorgeworfen wurde, daß wir ein gewinnorientiertes Projekt wären, da gab es alle möglichen Anschuldigungen. Zu

der Zeit lief also das Ansuchen. Als die Schwierigkeiten geklärt waren, haben wir gesagt, daß wir das Geld nicht wollen, weil wir das Geld vorher gebraucht hätten und jetzt auch ohne auskommen... Wir haben selbst investiert, aber wesentlich kleiner und haben das dann aus den eigenen Erlösen bezahlt. Es war sicher härter, aber wir hätten für den Kredit die Auflage bekommen, mindestens 10 Leute zu beschäftigen. Das war uns zu der Zeit einfach zu hoch, obwohl wir bis vor kurzem 16 Leute eingestellt hatten, es war nicht so sehr die Unmöglichkeit, sondern die Last der Vereinbarung."

Gerade in der Aufbauphase kommen die meisten Projekte nicht umhin, kurzfristig finanzielle Verpflichtungen einzugehen, die keine langwierigen Verhandlungsprozesse zulassen. Dieser Situationsdruck kann auch dazu führen, daß sich die Projektanten in das Umfeld von Großorganisationen begeben, deren Politik den eigenen Intentionen eigentlich zuwiderläuft.
"Wir haben eine unmittelbare Last abzahlen müssen, das Geld konnten wir nirgendwo auftreiben, außer bei der Caritas. Das Sozialministerium hätte vielleicht, wenn wir ihnen ein vernünftiges Konzept geliefert hätten, auch geholfen, aber der Druck war zu stark."

Die Auswahl der Zielgruppen

In der Projektkonzeption sind die Zielgruppen oft enger definiert als sich in der Realität des Projektverlaufs durchhalten läßt. Über die Medien, die manchmal durchaus bereitwillig über neue Beschäftigungsformen berichten, aber auch durch Mundpropaganda von Hilfesuchenden erreichen soziale Beschäftigungsinitiativen meist sehr schnell einen relativ hohen lokalen Bekanntheitsgrad. Dies führt dazu, daß sich viele Personen mit sozialen Problemen an das Projekt wenden, wenn sie bei anderen Institutionen keinen Erfolg haben.

Die solidarische Grundhaltung der Projektanten läßt eine "Privilegierung" bestimmter sozialer Problemgruppen nicht zu. Aus dieser gleichsam erzwungenen Bereitschaft, die Türen für alle Unterstützungsbedürftigen offenzuhalten, entstehen für die Projektanten Konsequenzen auf mehreren Ebenen: adressatenspezifische Beratungs- und Betreuungskonzeptionen greifen immer weniger, die dafür vorhandenen Qualifikationen müssen erweitert werden, die inhomogene Gruppenkonstellationen der Klientel führt zu kommunikativen Problemen und kann zu einem Hindernis für die Verwirklichung des Projektziels werden.

Im Zeitverlauf kann sich dadurch die Konsolidierung des Projektes erheblich verzögern. Die ursprünglichen Vorstellungen über Organisation und Ziele müssen angepaßt werden: neue Probleme verlangen neue Konzepte. Der Betreuer eines Projektes, das zur Beschäftigung Haftentlassener gegründet wurde: "Anfangs ist es von der Bewährungshilfe ausgegangen, es sind jetzt aber auch Leute vom Arbeitsamt (von diesem geschickt) hier tätig, dann Leute, die länger arbeitslos waren, aber keine Erfahrung haben mit dem Gericht, die nicht im Gefängnis waren... Das hält sich die Waage. Es kommt auch vor, durch Berichte in den Zeitungen, daß betroffene Eltern anrufen."

Um die materielle Überlebensfähigkeit ihres Projektes zu sichern, sind die Projektanten manchmal gezwungen, Organisationsmodelle zu übernehmen, die das soziale Arbeiten mit den Zielgruppen erschweren. Dazu gehört auch die Durchführung von Motivationskursen, die von der lokalen Arbeitsmarktverwaltung finanziert werden. Dieses Kursmodell hat zwar einen erheblichen Kostenvorteil, da die Löhne der Klienten vom Arbeitsamt in Form des Kursgeldes bezahlt werden und nicht vom Projekt selbst erwirtschaftet werden müssen, hinsichtlich seiner sozialpolitischen Dimension wird es allerdings als unzureichend kritisiert.
Da bei diesem Modell das Arbeitsamt eine Zuweisungsberechtigung hat, also die Arbeitskräfte für das Projekt aus-

wählt, ist die Selbständigkeit des Projektes im Bereich seiner Zielgruppen erheblich eingeschränkt. Manche Arbeitsämter schicken nun vor allem Arbeitskräfte, deren Arbeitsvermögen noch weitgehend intakt ist, um die Vermittlungsstatistik zu verbessern. Damit wird allerdings die Absicht der Projektanten unterlaufen, deren Interesse vor allem sozial abgestiegenen Personenkreisen gilt. Doch auch wenn die Zuweisungspraxis des Arbeitsamtes die sozialpolitischen Vorstellungen der Projektanten berücksichtigt, ist das Kursmodell nur bedingt geeignet: die Lohnkosten werden jeweils nur für ein Jahr übernommen, dann muß der Betroffene das Projekt verlassen. Dieser Zeitraum ist für die angestrebte soziale und qualifikationsbezogene Restabilisierung aber viel zu kurz, der Resozialisierungsprozeß bleibt daher unvollendet.

Dieser Widerspruch zwischen dem sozialpolitischen Anspruch und der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit - das Kursmodell wird akzeptiert, weil dadurch keine Lohnkosten für die Klienten anfallen - ist ebenfalls eine der Konfliktursachen in den Projekten. Manche Projektanten befürchten, reine Erfüllungsgehilfen des Arbeitsamtes zu werden, in einem Projekt, das für seine Klienten wenig mehr als eine Wartehalle für Jobs in traditionellen Arbeitsverhältnissen ist; andere dagegen akzentuieren eher die betriebswirtschaftliche Stabilität als Voraussetzung für sinnvolle Sozialarbeit und sind daher auch bereit, Kompromisse hinsichtlich der Zielgruppen zu machen.

Wenn der Stabilitätsaspekt in den Vordergrund gestellt wird, ist damit oft auch die Vorstellung verbunden, daß vor allem strukturelle Bedingungen gesichert sein müssen, damit Resozialisierungsprozesse möglich werden. Das Projekt bzw. seine Arbeitsplätze müssen so gestaltet sein, daß die Anstöße für neues Selbstbewußtsein aus der Arbeit selbst und weniger aus der sozialpädagogischen Betreuung kommen. Arbeit und Arbeitsbedingungen sind in diesem Konzept die Sozialisierungskategorien, Betreuung und Beratung haben

flankierenden Charakter: "Wir machen jetzt die Kurse mehr als ein Jahr und ich glaube, daß man sagen kann, daß es positiv war. Es war nicht möglich, kurzfristig Leute wirklich weiterzubringen, aber es war möglich, durch die Zusammenarbeit (mit dem Arbeitsamt) längerfristig, d.h. über ein halbes Jahr, Leute aus einer Situation, wo nur noch der weitere soziale Abstieg offen stand, dahin zu bringen, daß sie den Einstieg in eine normale Arbeitstätigkeit und den Aufbau einer normalen bürgerlichen Existenz wieder schaffen, daß man jemanden dazu bringt, daß er das Alkoholproblem in den Griff bekommt, dadurch daß er regelmäßig arbeitet und nicht unproduktiv herumliegt und daß er auch wieder ein gewisses Verantwortungsbewußtsein entwickelt. Das ist nur in einem Selbstverwaltungsprojekt möglich, weil man ihm da Verantwortung übertragen kann, die in einem normalen Betrieb aufgrund der dort vorhandenen Arbeitsteilung nicht möglich (ist) bzw. eine Trennung besteht zwischen Ausführenden und Vorgesetzten."

Projektaktivitäten im Arbeitsbereich

Die Arbeitsinhalte beschäftigungseffektiver Sozialprojekte konzentrieren sich auf die Bereiche Entrümpelung, Wohnungsrenovierung und verwandte Dienstleistungen, Möbelrestauration, Transporte und Übersiedlungen, Altwarenverkauf. Erweiterungschancen dieser Tätigkeitenpalette sehen die Projektvertreter vor allem im Rahmen von Recycling-Aktivitäten im Bereich des Umweltschutzes. Der Vertreter eines Entrümpelungs- und Altwarenbetriebes: "Es ist schon jetzt so, daß bei den Entrümpelungen wenig auf den 'Sturz' (die Deponie) geht, sondern die ganzen Geräte, z.B. Möbel, die nicht verkauft werden, in die Rohstoffe zerlegt werden. D.h. die Sachen werden auseinandergenommen, es wird Kupfer zu Kupfer geschmissen, Eisen zu Eisen usw. Holz wird zu Brennholz geschnitten, wodurch wir im letzten Winter eine kostenlose Brennholzaktion für arme Leute durchführen konnten, bei der 200 Leute sich Holz holen konnten. Jetzt wird kontinuierlich

Brennholz in Säcken abgefüllt und im nächsten Winter für Sozialfälle zur Verfügung gestellt. Wir hoffen, daß da auch eine Finanzierung über das Sozialamt möglich ist."

Qualifizierung der Klienten

Zwar wird versucht, bestehende Qualifikationen von Klienten im Rahmen der Projektaktivitäten zu revitalisieren, nur wenige Projekte haben allerdings explizite, längerfristige Schulungsprogramme zur Umschulung oder Ergänzung der beruflichen Qualifikation. Dies wird einerseits mit fehlenden Ausbildungskapazitäten (personell und fachlich) andererseits mit der geringen Empfänglichkeit und Durchhaltekraft der Zielgruppen begründet. Die Arbeit im Projekt soll vor allem der Entfaltung sozialer Kompetenz dienen:
"Die Leute lernen nach und nach Pünktlichkeit, eine Arbeitshaltung. Sie werden erstmals wieder einmal seit längerer Zeit daran gewöhnt, in eine Arbeit zu gehen, einen relativ geregelten Lebensablauf zu führen, was die Grundvoraussetzung ist, sich wieder halbwegs in eine Firma einzugewöhnen."

Projektgröße

Die Projektanten stehen in der Frage der anzustrebenden Projekt- oder Betriebsgröße vor widersprüchlichen Anforderungen: einerseits wird der Bedarf nach geschützten bzw. angepaßten Arbeitsplätzen immer größer, andererseits lassen sich subjektorientierte, individuelle Problemlagen berücksichtigende Arbeitsformen nur in überschaubaren Strukturen realisieren. "Wir haben sehr klein angefangen, wir haben jetzt vier Mitarbeiter, davon sind zwei angestellt und einer soll noch angestellt werden. Eventuell sollen ein, zwei Leute stundenweise bei Bedarf hinzugezogen werden, aber es soll nie größer werden als sechs Leute ... Dann sind wir mehr als zufrieden, wir wollen auf keinen Fall ein Monster-

betrieb werden." "Monsterbetrieb" bedeutet in diesem Verständnis, daß Arbeitsteilung, Organisationsgrad und soziale Differenzierung so weit fortgeschritten sind, daß die Solidarisierungsfunktion der neuen Arbeitsformen wieder sinkt und Entfremdungstendenzen spürbar werden.

(B) Das institutionelle Projektumfeld

Die Beurteilung der Arbeitsämter hängt von den Erfahrungen ab, die im Projektverlauf mit dieser Behörde gemacht wurden. Generell werden in der Arbeitsmarktverwaltung zwei "Lager" vermutet: "Leute, die Sozialprojekten positiv gegenüberstehen und das auch unterstützen und andere, die davon gar nichts halten und das eher abdrehen wollen."
Die Haltung der Arbeitsämter wird auch als pragmatisch-opportunistisch kritisiert: positiv, wenn das Projekt gut läuft, ablehnend, wenn es in Schwierigkeiten ist. Der Mitarbeiter eines Projektes, das mit einem Motivationskurs begonnen hatte und mittlerweile zu einem Beschäftigungsprojekt geworden ist, beschreibt die wechselnden Beziehungen: "Das Arbeitsamt war uns anfangs gut gesonnen, weil sie gesehen haben, daß wir ein großes Projekt machen, das haben sie sehr gelobt. Als die Konflikte waren, haben sie unheimlich stark kritisiert. Wir haben sie dann eingeladen, da wurde einiges geklärt. Aber dann haben sie uns Leute geschickt, die wir nicht brauchen konnten, das Beschäftigungsverhältnis war nicht tragbar, die waren so schlecht, wir haben dann zwei Leuten gekündigt und da war das Arbeitsamt dann relativ sauer und ist auf unsere Argumente nicht eingegangen. Dann haben wir eine relativ schlechte Erfahrung gemacht bei der Beschickung für Personal: als wir einen Platzmeister, der zumindest Tischler hätte sein sollen, gebraucht hätten, da haben sie uns alle möglichen Leute geschickt, die haben uns immer schlechte Leute geschickt. Das war ein Mißverhältnis. Jetzt hat sich das geklärt, aber jetzt ist es schon zu spät. Das Arbeitsamt ist da oft überfordert."

Manchmal wird auch versucht, durch medialen Druck die Widerstände in der lokalen Arbeitsmarktverwaltung aufzubrechen: "Ein gewisses Interesse ist schon da, aber die sind nicht sehr initiativ. Es sind Kontakte da, jetzt durch die Medien klappt es, es ist wichtig, daß man Druck macht. Warum, weiß ich auch nicht, vielleicht Überbeschäftigung, zuwenig Interesse, vielleicht sind wir zu klein für die."

Dem Sozialministerium wird zwar guter Wille zugebilligt, der allerdings die formalen Mängel der "Experimentellen Arbeitsmarktpolitik" nicht kompensieren könne. Kritisiert wird vor allem das Fehlen gesetzlicher Bestimmungen und Durchführungsverordnungen, die den unkonventionellen Beschäftigungsprojekten angemessen sind. Es wird vermutet, daß die Sozialverwaltung aufgrund der administrativen Unsicherheit im Umgang mit Sozialprojekten dazu tendiert, Beschäftigungsprojekte mit normalen Betrieben gleichzusetzen und die Förderungsbedingungen nicht den spezifischen Gegebenheiten der Sozialprojekte anzupassen.

Die als undurchsichtig und unkalkulierbar erfahrene Haltung des Sozialministeriums, aber auch ungeklärte bzw. wechselseitig von Bund und Land einander zugeschobene Kompetenzen führen zu Behinderungen der Projektarbeit: "Wenn das Ministerium sagt, wir behandeln das Projekt als Betrieb, weil das Land und die Stadt für die soziale Komponente zuständig sind, kommt dann eben raus, daß das Projekt den normalen Bestimmungen unterliegt. Das hat dann dazu geführt, daß ich während meiner Tätigkeit im Projekt praktisch von der öffentlichen Seite dafür bezahlt worden bin, daß ich mit der öffentlichen Seite verhandle, eine andere produktive Tätigkeit habe ich gar nicht ausführen können. Ich bin von einem Eck zu anderen gerannt, z.B. Anzeigen und Angriffe abzuwenden, die sich aus der Gewerbeordnung ergeben haben. Es konnte jedesmal geklärt werden, da aber nicht eine angemessene, allgemeine Regelung erfolgte, hat man praktisch das gleiche Problem ständig wieder neu auf dem Tisch. Sobald wir eine Pressekampagne machen, hagelt es Anzeigen, weil

Privatfirmen jetzt präventiv hergehen und Anzeigen machen. Das verunsichert und bewirkt, daß man sich nicht auf die Arbeit konzentrieren kann."

Die Projektanten haben den Eindruck, daß die "Experimentelle Arbeitsmarktpolitik" auch im Sozialministerium noch nicht ausreichend abgesichert ist und deshalb nur unzureichende Maßnahmen gesetzt werden, um die bürokratischen Hürden abzubauen.

Auch eine widersprüchliche Interessensartikulation des Ministeriums wird von den Projektanten moniert: "Das Sozialministerium hat im großen und ganzen eine sehr wohlwollende und unterstützende Haltung, aber in einzelnen Phasen hat es einen zu hohen Anspruch. Auf der einen Seite waren hohe Erwartungen, daß man eine neue Arbeit macht, mit einer neuen Form der Beteiligung, eine Art Mitbestimmungsmodell. Auf der anderen Seite sagen sie, es ist uns egal, macht nur nicht pleite, Hauptsache Arbeitsplätze sind da, die Gestaltung der Arbeit ist uns gar nicht so wichtig. Diese beiden Tendenzen machen das Arbeiten schwer, weil man nicht weiß, mit welchen Argumenten man sie überzeugen kann. Da ist man unsicher, obwohl man sehr gute Kontakte hat, aber wir können die nicht so pflegen, weil wir soviel Arbeit haben."

Nicht nur die Widersprüchlichkeit innerhalb des Ministeriums, auch die zwischenbürokratischen Wege zwischen Ministerium und lokaler Arbeitsmarktverwaltung geben Anlaß zur Kritik. Manche Projektanten sehen sich gezwungen, ihre Vorstellungen von inneradministrativen Arbeitsprozessen gehörig zu revidieren: "Ja, nachdem ich bis dato mit denen nichts zu tun gehabt habe und erst durch das Projekt mit ihnen in Berührung gekommen bin, war meine Einschätzung eine andere. Ich hab' geglaubt, daß die über Mittel verfügen. Von einem Ministerium stellt man sich vor, daß die eine Weisung an das Arbeitsamt geben, daß das relativ unproblematisch funktionieren müßte. Aber das ist wirklich nicht so..."

Im allgemeinen stehen die Projektanten der Gründungsberatung der ÖSB positiv gegenüber. Bemängelt wird das Fehlen längerfristiger Betreuung, zumindest bis zur Projektkonsolidierung. Begleitende Beratung hatte nur in einigen Fällen und wenn, dann nur sporadisch stattgefunden. Von den Projektanten wird die Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft aus diesen Gründen eher als zusätzliche Komponente im Entwicklungsprozeß ihrer Projekte gesehen, nicht aber als wichtigster Ansprechpartner. "Die ÖSB hat mit diesen Sozialprojekten und dieser Form der Wirtschaftsführung keine Erfahrung. Für uns war das nur eine zusätzliche, mögliche Hilfe."

Auch die geringen Einflußmöglichkeiten der Gründungsberater in der praktischen Umsetzung formell gegebener Möglichkeiten führen zur Kritik an der Österreichischen Studien- und Beratungsgesellschaft: "Wir sind zur ÖSB gegangen, die haben relativ viele Hoffnungen bei uns geweckt, die haben uns erklärt, was da alles möglich wäre. Dann waren Verhandlungen im Ministerium, auch dort war alles noch sehr positiv. Als es dann aber wirklich sehr konkret wurde und wir ins Landesarbeitsamt gekommen sind, hat man dann gemerkt, daß die Möglichkeiten vom ÖSB gleich Null waren, aber auch vom Ministerium her nicht so groß sind wie man sich das vielleicht als Laie vorstellt. Am Landesarbeitsamt ist die Welt dann doch ein bißchen anders. Die versuchen ja doch immer wieder, bei den Projekten einzusparen."

Im Kontakt mit der Landes- und Kommunalpolitik haben die Sozialprojekte manchmal einen Überraschungsbonus, der sich aus der hohen Motivation und dem daraus resultierenden Aktivitätspegel ergibt:
"Das Problem war, daß von öffentlicher Seite zwar bei der Vorstellung des Projektes 1983 alle sich dafür ausgesprochen haben, die Zielvorstellung für gut befunden haben, aber dann total überrascht waren, wie das Projekt in die Realisierung getreten ist. Also es ist sicher erwartet worden, daß dieses Projekt zumindest längere Zeit in Form einer Hobbybastelei

dahinwurschteln wird. Man hat nicht geglaubt, daß da irgendetwas herauskommen kann, sondern man hat geglaubt, das seien verrückte Ideen von ein paar jungen Sozialarbeitern und war dann nicht bereit, diesen Betrieb wirklich zu fördern."

Die Gewerkschaft gilt vielen Projektanten im Zusammenhang mit dem Versuch, angepaßte Arbeitsplätze für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu schaffen, eher als Hindernis denn als Bündnispartner. Es wird vermutet, daß die Gewerkschaften bereit sind, eine Trennung in Beschäftigte und Beschäftigungslose hinzunehmen, und vor allem die Interessen der ersteren auf Kosten letzterer vertreten. Im lokalen Bereich wirkt sich diese Reduzierung des gewerkschaftlichen Horizontes beispielsweise so aus, daß die Vergabe von Aufträgen, die die Sozialprojekte zur Beschäftigung ihrer Klienten dringend benötigen, verhindert werden. Ein Teil der Projektanten steht daher den Gewerkschaften äußerst kritisch gegenüber und macht sie mitverantwortlich für die sozialpolitischen Schwierigkeiten, die eine ausreichende und zielführende Betreuung von Randgruppen verhindern.
"Ein Problem war, daß wir gefordert haben, für diese Leute (die Klienten) angemessene Arbeitsaufträge zu bekommen, Aufträge, wo man diesen Klientenkreis ohne großen Organisationsaufwand einsetzen kann. Hilfsarbeiten im Bereich Gartenarbeit vom Magistrat. Da hab' ich den Eindruck gewonnen, daß die Gewerkschaft ein wichtiges Hindernis ist..., daß da das Bestreben eher ist, den eigenen Personalstand (des Magistrats) aufzustocken als ein gewisses Arbeitsvolumen nach außen zu vergeben. Da hab' ich überhaupt kein Verständnis dafür gefunden."

(C) Innerbetriebliche Hauptprobleme

Das am häufigsten genannte innerbetriebliche Hauptproblem ist die Schwierigkeit, eine materielle Basis des Projektes aufzubauen und zu halten. Neue Investitionen können wegen der fehlenden finanziellen Mittel nicht durchgeführt werden, die durchwegs unzureichende Ausrüstung wird zum Dauerproblem der Projektarbeiter: "Finanziell haben wir zu kämpfen, wir bräuchten neue Autos. In der Werkstatt sind wir schlecht ausgerüstet..."

Finanzierungsschwierigkeiten

Die ständigen Schwierigkeiten mit der finanziellen Lage des Projektes zwingt die Projektanten auch, neue Finanzierungsstrategien ins Auge zu fassen. In der Befragung wurde beispielsweise die Absicht genannt, das Arbeitsprojekt mit einer Initiative zur Wohnungsbeschaffung als Zwischenlösung für obdachlose bzw. delogierte Familien zu koppeln: "Wenn das Wohnungsprojekt etwas wird..., dann ist das ja auch damit verbunden, daß die Wohnungen ständig renoviert werden müssen, wenn die Familien auszieh'n und damit wäre wieder zusätzlich Arbeit für das Arbeitsprojekt geschaffen... Wenn das Wohnprojekt funktioniert, hat das Arbeitsprojekt immer Aufträge, selbst wenn alle anderen Institutionen (als Auftraggeber) wegfallen würden."

Beschränkte Leistungsfähigkeit

In der Auswahl der Beschäftigten zeigen sich auch die sozialpolitischen Interessensschwerpunkte der Projektanten. Eher sozialpädagogisch ausgerichtete Projektanten betonen den Betreuungsaspekt und sehen in den angepaßten Arbeitsstrukturen vor allem eine Überlebenschance für sozial Abge-

stiegene. Für diesen Personenkreis, der selbst bei einer merklichen Verbesserung der Arbeitsmarktlage keine Aussicht auf Beschäftigung in traditionellen Arbeitsverhältnissen mehr haben wird, sind therapeutische und arbeitsorganisatorische Methoden zur Wiederherstellung des Arbeitsvermögens weitgehend irrelevant, da dieses bereits in einem Ausmaß zerstört ist, daß selbst eine partielle Rekonstruktion nur mehr schwer möglich ist. Ziel der Sozialarbeit kann in diesen Fällen nur die Bereitstellung menschenwürdiger Überlebensformen und eine begleitende Betreuung sein. In diesem Konzept hat die Arbeitsleistung der beschäftigten Klienten nur einen marginalen Stellenwert.

Steht dagegen die Wiederherstellung des Arbeitsvermögens in seinen sachlichen und psychischen Komponenten im Zentrum der Projektziele, die soziale und berufliche Reintegration der Beschäftigten also, so richten sich die Beschäftigungsangebote des Projektes vor allem an Personen, deren individuelle Möglichkeiten dazu noch ausreichende Anknüpfungspunkte bieten. Eine Realisierungschance ist nur dann gegeben, wenn das Arbeitsvermögen wenigstens teilweise noch vorhanden ist. Beschäftigungsangebote für diese Zielgruppen unterscheiden sich in ihrer Arbeitsorganisation von den oben genannten für schwer sozial behinderte Personen: Eine differenzierte, den individuellen Problemlagen angepaßte Leistungsforderung gilt hier als unerläßliche Komponente der Arbeitsorganisation. Durch die Aktivierung der sozialen und sachlichen Leistungsfähigkeit soll eine sukzessive Annäherung an die Standards der "Arbeitsgesellschaft" und damit die subjektive Wiedereingliederungsmöglichkeit erreicht werden. In diesem Konzept wird dem Leistungsaspekt daher auch viel Aufmerksamkeit geschenkt:
"Nicht nur wegen der Marktsituation, in der das Projekt selbst steht, sondern auch wegen der Entwicklung der Personen, mit denen man zu tun hat, muß einfach vernünftige, gute Arbeit verlangt werden. Pfusch ist aus zweierlei Gründen schlecht, einmal aus wirtschaftlichen Gründen und zum zweiten, weil Pfusch nicht motivieren kann, sondern

Pfusch die Leute noch mehr hinunterdrückt. Das war eine wichtige Auseinandersetzung, die geführt wurde, weil im Grund die Sozialarbeiter zum Pfusch angeregt haben. Selber haben sie von der Arbeit nichts verstanden und bei den Leuten haben sie die Tendenz zu pfuschen eher verstärkt, weil man dem dauernd Raum gegeben hat. Diese Auseinandersetzung ist zuerst auch deshalb so schwierig gewesen, weil das Ganze als Sandkastenspiel gelaufen ist, man von der Auftragslage her sowieso nicht ausgelastet war und für eine Arbeit ruhig zwei-, dreimal solange hat brauchen können, als es normal ist. Das ist inzwischen insofern anders, als einmal die Klarheit da ist, daß die Leute einfach selber eine gute Arbeit machen müssen, damit sie das Gefühl kriegen, sie können was und damit auch Selbstvertrauen und Selbstbewußtsein entwickeln und andererseits einfach durch die Größe des Betriebes, die eine gewisse Routine erfordert. Durch die Auftragslage ist es nicht möglich, für ein Zimmer, das man in einer Stunde ausgeräumt haben kann, dann vier Stunden zu brauchen."

In Projekten mit dieser Zielrichtung sind die objektiven Anforderungen an die Qualifikationen der Betreuer sehr hoch. Fachliche Kenntnisse sind unerläßlich, wenn eine berufliche Kompetenzsteigerung der Belegschaft erreicht werden soll. Es wird daher auch auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich aus dem Fehlen handwerklicher und arbeitsorganisatorischer Qualifikationen bei den Betreuern ergeben. Wenn bestimmte Arbeitsabläufe auch von den Projektanten selbst nicht bewältigt werden können, verliert die Arbeitstätigkeit für den Klienten den Lerncharakter und wird ihn eher verunsichern als stabilisieren.

Die Frage nach der Autorität

Konflikte innerhalb der Projektantengruppe eines Projektes ergeben sich nicht nur aus Fragen der Gewichtung von Sozialarbeit und Betriebsführung, sondern auch aus Problemen der innerbetrieblichen Entscheidungshierarchie. "Da gab es Auseinandersetzungen über die Form der Betriebsführung bzw. der Vereinspolitik, Betriebspolitik, ob es ein hierarchisch geführter Betrieb wird oder nicht. Wir haben dann versucht, eine Betriebsführung zu machen, die sehr stark die Beteiligung der Mitarbeiter (der beschäftigten Klienten) fordert. Wir haben uns mit einem gewissen Teil der Sozialarbeiter deswegen gestritten, es war ein furchtbares Chaos, sodaß wir diese Form wieder etwas reduzieren mußten. Die Gruppendynamik war sehr unkontrolliert, es war ein Problem der Macht, wer mitreden kann, es waren nicht mehr nur organisatorische Probleme. Das war ca. 1 1/2 Jahre nach dem Beginn, da haben wir schauen müssen, daß der Betrieb nicht zugrunde geht. Damals haben wir uns entschlossen, einen Betriebsleiter anzustellen."
Viele soziale Beschäftigungsprojekte ziehen zur Lösung des Problems, wie eine fachlich kompetente Führung der Belegschaft zu gewährleisten ist, zwischen Projektanten- und Belegschaftsgruppe eine dritte personelle Ebene ein. Es werden Facharbeiter eingestellt, die zwar meist auch arbeitslos sind, für die das Projekt aber nicht unbedingt eine letzte existenzielle Chance darstellt; sie haben eher ein Interesse am Arbeitsplatz und sind nicht immer an den sozialpolitischen Zielen des Projektes interessiert.
Mit diesem Rückgriff auf traditionelle Leitungsformen - die Fachkräfte sind Vorarbeiter und Meister und haben durch ihren instruktiven auch einen informellen Vorsprung - wird allerdings auch eine zusätzliche Konfliktebene geschaffen. Im vorhin zitierten Projekt hat die Anstellung eines Betriebsleiters nicht zur erhofften Beruhigung der personellen Probleme geführt, da dieser die spezifischen Leistungsschwierigkeiten der Klienten nicht ausreichend

berücksichtigte: "Vom Betriebsleiter haben wir uns zumindest eine betriebliche Organisation erhofft, damit der Betrieb nicht eingeht. Das hat eine gewisse Zeit funktioniert. Aber meiner Meinung nach hat er die Leute zu hoch eingeschätzt, er hat sich zu sehr an einem normalen Betrieb orientiert, obwohl er schon wußte, daß das schwierige Leute sind."

Organisatorische Abhängigkeit

Die Vorteile, die Projekte aus einem Nahverhältnis zu einer Großorganisation ziehen, vor allem die höhere materielle Absicherung, sind aber auch an Nachteile gekoppelt, die für das Projekt unter bestimmten Umständen existenzgefährdend werden können. In kritischen Situationen kann dies zu einer Auflösung des Projektes "von oben" führen, wenn die Projektanteninteressen mit den Absichten des ehemaligen "Gönners" nicht mehr übereinstimmen.

Der Mitarbeiter eines mittlerweile aufgelösten Projektes schildert stichwortartig die Gründe, die seiner Meinung nach für das Scheitern verantwortlich sind: "Erstens, daß wir nie Kapital hatten und zwar Kapital in Form von Reserve, Sicherheit und als Reserve für Umstrukturierungsmaßnahmen, die immer wieder notwendig sind. Wir haben nie so viel eingenommen. Zweitens, daß wir eine Betriebsform hatten, die zu stark an einem Normalbetrieb orientiert war. Drittens, daß wir ein Verein sind, der zu verschiedene Interessen hat. Der Kern des Vereins war schon relativ müde durch die Reibereien zwischen Verein und Caritas, der Kern waren Caritas-Angestellte, hier gab es immer wieder Zerwürfnisse, Streitereien, das konnte nicht mehr durchgehalten werden, der Verein war dazu zu schwach."

Letztlich sind Großorganisationen doch sehr daran interessiert, nur Projekte zu fördern, die sich dem eigenen sozialpolitischen Konzept reibungslos einfügen lassen. Ab-

lösungsprozesse sind dann meist sehr schmerzhaft und problematisch. Auch der oben zitierte Interviewpartner bestätigt dies mit seinen Erfahrungen: "Wir haben uns mit unserem Projekt von der Caritas gelöst, weil wir innerhalb der Caritas keine Möglichkeit gesehen haben. Nachdem wir das relativ gut gemacht hatten, haben sie uns übel genommen, daß wir Caritas-Kontakte nützen zur Möbelbeschaffung, was anfangs sogar stimmte. Das waren die größten Schwierigkeiten, weil sie meinten, wir würden das Projekt unter einem falschen Namen führen und wollten das vereinnahmen. Wir hatten in der Zeit der Konflikte auch eine Krise mit dem Finanzamt, weil wir auch anfangs Schwarzgeld hatten. Da war die Caritas ganz sauer, weil sie befürchtete, daß dieses negative Image auf die Caritas abfärben könnte. Seither haben wir keine gute Beziehung zur Caritas, das ist bis jetzt geblieben."

Mitunter kann persönliches Engagement für die Herstellung klientenzentrierter Arbeitsplätze innerhalb einer Großorganisation auch zu beruflichen Nachteilen führen: "Ja, da waren schon Schwierigkeiten. Gerade in unserem Team war man sehr gegen die Projekte...Ich habe z.B. meine Leiterfunktion zurücklegen müssen, aufgrund dieser Projektarbeit. Es ist auch nicht wirklich integriert und es gibt auch Bestrebungen, diese Projektabteilung auszugliedern."

(D) Selbstbild der Betreuer

Ein Teil der Projektanten hat einen Universitätsabschluß und wollte oder konnte wegen der auch für Hochschulabgänger schwierigen Arbeitsmarktsituation keinen der üblichen akademischen Berufswege einschlagen. Der Eintritt in ein Sozialprojekt ist also nicht immer das Ergebnis einer bewußten Entscheidung für diesen Bereich der Sozialarbeit. Immer aber spielt die Möglichkeit zur selbständigen Gestaltung des Arbeitsfeldes, der damit verbundene persönliche Autonomievorsprung im Vergleich zu traditionellen Beschäf-

tigungsverhältnissen und die Chance der praktischen Umsetzung sozialpolitischer Utopien in den Reflexionen der Projektanten eine gewichtige Rolle. Ein Projektant mit kaufmännischer Ausbildung, 15jähriger Berufstätigkeit und einem abgeschlossenen Hochschulstudium in Soziologie und Ethnologie: "Wie ich Arbeit gesucht habe, bin ich zufällig auf die Sozialarbeiter gestoßen, die dieses Projekt machen wollten und dieser Gedanke, ein Selbstverwaltungsprojekt aufzuziehen, in dem man gleichzeitig soziale Arbeit machen kann, das hat mich fasziniert, weil ich sehen wollte, ob das geht, diese zwei Bereiche verbinden: die gesellschaftspolitische Betätigung mit wirtschaftlicher Betätigung im Rahmen eines Selbstverwaltungsbetriebes, in dem nicht die üblichen Hierarchien sind."

Projektarbeiter, die vor ihrer gegenwärtigen Tätigkeit in wenig ansprechenden Arbeitsverhältnissen gearbeitet haben, betonen neben den erweiterten Autonomieräumen auch die positiven Aspekte der Projektarbeit im Hinblick auf die Arbeitsinhalte: "Ich habe vorher zwei Jahre lang beim Magistrat gearbeitet, das war eine öde, blöde und sinnlose Arbeit. Das (die Arbeit im Projekt) kann man nicht vergleichen mit meinen früheren Arbeiten, es ist jetzt nicht mehr der Druck da und man hat Erfolgserlebnisse. Jetzt kann ich meine Arbeit selbst bestimmen und jeder sieht, was läuft."

Politische Aktivitäten

Politische Aktivitäten während der Studienzeit werden von den Projektanten als sehr hilfreich für die Arbeit im Sozialprojekt bewertet. Sie verhindern die Entstehung von Praxisborniertheit und fördern eine globale Sichtweise, die unter Umständen auch zur Relativierung der Bedeutung von Sozialarbeit in dieser Gesellschaft führen kann.
"Ich habe in der BRD in meiner Studienzeit von der politischen Bewegung einiges mitgekriegt und von daher habe ich

einen theoretisch-gesellschaftspolitisch anderen Horizont." "Bei den 68ern war ich voll engagiert."

Politische Arbeit in der einen oder anderen Form ist manchmal auch der Anlaß, sich beruflich zu verändern und ganz der sozialen Arbeit zu widmen: "Ich komme aus der Jugendarbeit, ich war selbst in Jugendgruppen aktiv, hab mich immer für Pädagogik und Heime interessiert. Nachdem ich den Beruf gewechselt habe, ich war früher im kaufmännischen Beruf, habe ich...die Sozialakademie gemacht...und bin dann bei der Bewährungshilfe angestellt gewesen und in Heimen. Dann wurde zufällig die Zentralstelle (für Haftentlassene) eröffnet, da hat man einen Leiter gesucht und ich hab mir gesagt, o.k., schau' ich mir mal an. Da war auch Zufall dabei, daß ich da gelandet bin, aber die Arbeit hat mich sehr bald fasziniert."

Allerdings gibt es auch Projektanten, die keine politischen Ambitionen haben:
"Ganz früher war ich bei der katholischen Jungschar, dann war ich Fußballtrainer. Politisch war ich nie."

Biographische Einbettung

Der Anspruch der Projektanten, ihre Projekte nicht zur Basis einer längerfristigen Berufsperspektive zu machen, um eine Bürokratisierung zu verhindern, zieht vor allem bei älteren Sozialarbeitern Identitätsprobleme nach sich: "Ein gewisses Problem für mich persönlich ist, daß ich beruflich irgendwo zwischen drinnen sitze, weil wir einmal gesagt haben, daß das Projekt keine Existenzsicherung für einzelne Leute sein soll oder eine Karrierebasis. Von daher soll es eben für alle nur eine befristete Zeit der Mitarbeit ermöglichen, was nicht heißt, ein halbes Jahr, aber auf jeden Fall: es soll nicht auf Umwegen zu einem Privatbetrieb werden, zwar anders organisiert, aber doch der Laden von Einzelpersonen."

Gerade während der Aufbauphase ist es oft nötig, noch andere Verdienstquellen aufzutun, um über die Runden zu kommen. Gerade in dieser prekären Situation ist eine Konzentration der vorhandenen organisatorischen Energien unerläßlich. Sind die Projektanten zur Gewährleistung ihrer materiellen Reproduktion dazu gezwungen, auch außerhalb des Projektes zu arbeiten, verzögert sich dessen Konsolidierung. Vor allem ältere Projektarbeiter, zumal wenn sie Familie haben, können sich nur beschränkt dieser perspektivischen Ungewißheit aussetzen: "Auch aus Gründen der Altersversicherung muß ich schauen, zu einer Normalanstellung zu kommen, was nicht heißt, daß ich eine Beamtenkarriere anstrebe. Aber daß ich irgendwie einen fixen Posten kriegen muß, wo ich einen Urlaubsanspruch habe, in Krankenstand gehen kann, das sind alles Sachen, die jetzt nicht da sind."

Die Aufbauphase der Projekte erfordert also von den Projektanten "persönliche Subventionen", die sich als Selbstausbeutung charakterisieren lassen. Dieser hohe Einsatz ist einerseits Ergebnis der sozialen und politischen Identifikation mit dem Projekt, wirkt andererseits aber auch identitätsstiftend; die eigene Sozialarbeit wird positiv von der staatlichen abgehoben. "Also, wenn wir überlegen, was ein junger Sozialarbeiter, der beim Magistrat angestellt wird, leisten muß, da muß man bei uns mindestens das Doppelte bringen. 60, 70 Stunden war das übliche im ersten Jahr und von der Intensität der Arbeit war auch wesentlich mehr gefordert, der Streß, der Leistungsdruck war weit höher als bei einem Magistratsposten als Sozialarbeiter."

Auch die Unfähigkeit des konventionellen Sozialsystems, mit den im Gefolge der Arbeitslosigkeit sprunghaft gestiegenen sozialen Problemen fertig zu werden, ist Anlaß für die Arbeit in einem unkonventionellen Beschäftigungsprojekt: "Ich bin Sozialarbeiter, ich habe früher am Bahnhofssozialamt gearbeitet, das ist spezialisiert für Randgruppen und vor allem für Obdachlose. Da bin ich dann von der sozialpolitischen Seite her mehr eingestiegen, als ich ge-

merkt habe, da ist ein Widerspruch, in der Zeit der Wirtschaftskrise, wo der Anteil der Arbeitslosen sehr hoch ist und es hier viel zuwenig Gegenbewegung gibt, außer im normalen Hilfssystem, das aber nicht ausreicht, wie Geldaushilfe und Obdachlosenheime. Das sind die normalen Strategien, das war mir zuwenig... Wichtig finde ich die Selbstgestaltungsmöglichkeit der Klienten, das Selbstwertgefühl viel stärker in den Hilfeprozeß einzubeziehen und nicht nur im administrativen Bereich zu helfen. Da war dieses Projekt sehr wichtig."
Der bereits zitierte Projektant, der seinen Büroberuf beim Magistrat an den Nagel gehängt hatte, um Sozialarbeiter zu werden, weiß trotz aller Schwierigkeiten: "Einen normalen Bürojob würde ich sicher nicht mehr machen."

Mit zunehmendem Alter der Projektanten nimmt die Bedeutung des Projektes als Zukunftsperspektive ab. Dies kann bereits in der Projektkonzeption angelegt sein, wenn sie den Aufbau längerfristiger Berufsperspektiven ausschließt, um zu vermeiden, daß die Eigeninteressen der Betreuer das sozialpolitische Anliegen selbst zu überlagern beginnen. Der Wunsch, über kurz oder lang aus dem Projekt auszusteigen, ergibt sich aber auch aus der nach wie vor unsicheren materiellen Lage der meisten österreichischen Sozialprojekte, die auch von daher für eine längerfristige Perspektive ungeeignet sind. Ältere Projektanten mit Familie sind diesem Unsicherheitsdruck subjektiv stärker ausgesetzt als ihre jüngeren Kollegen und tendieren deshalb dazu, die Arbeit im Sozialprojekt als Übergangssituation, vielleicht auch als Warteposition zu sehen, bis sich eine andere berufliche Möglichkeit ergibt. "Ewig kann man eine solche Arbeit nicht machen, rein vom Körperlichen her, aber ich möchte es schon länger machen."

4.3

PROBLEME DER PROJEKTORGANISATION

(A) Partizipation

Für Sozialprojekte, die Langzeitarbeitslose und sozial abgestiegene Personen beschäftigen, ist eine Selbstverwaltungsorientierung im eigentlichen Sinn nicht möglich. Ein wesentlicher Teil der Betriebsbelange bleibt dem Entscheidungsbereich der Belegschaft entzogen, was von den Projektorganisatoren in der Regel mit dem Fehlen der für eine weitreichende Partizipation notwendigen Kompetenzbestände begründet wird. Diese Defizite äußern sich vor allem in der dominierenden Orientierung der Belegschaftsmitglieder am eigenen Vorteil (instrumentelles Bewußtsein), die dem Betriebsinteresse wenig Platz läßt. Weiters trägt auch die ausgeprägte Konkurrenz innerhalb der Belegschaft zur geringen Realisierungsmöglichkeit des Selbstverwaltungsgedankens bei. Schließlich ist auch das institutionelle Umfeld (Subventions- und Auftraggeber, Kundenkreis etc.) ein Hinderungsgrund und würde einer derartigen Entwicklung kaum Akzeptanz entgegenbringen. Das geringe Interesse der Betroffenen an der Selbstverwaltung ihrer Arbeitswelt ist auch durch das geringe Prestige, das unkonventionelle Beschäftigungsformen in den Augen ihrer Arbeitnehmer besitzen, zu erklären. Man will meist nur so lang wie nötig, nicht so lang wie möglich bleiben.

Dennoch besteht in manchen Sozialprojekten die Absicht, der Belegschaft Mitbestimmungsrechte einzuräumen, die über die Fragen der Arbeitsinhalte und der Arbeitsplatzgestaltung hinausgehen. Kriterium für ihre Reichweite ist dabei nicht ein formalisierter Fahrplan in Richtung eines utopischen

Ziels mit praxisfern abgeleiteten Lernschritten, sondern die konkrete Entwicklung der Erwartungen, Bedürfnisse und Ansprüche der Arbeiter. Dies soll schon im Ansatz die Vermeidung von moralisierender Überforderung gewährleisten, etwa nach dem Motto: "Jetzt habt Ihr so viele Möglichkeiten, und Ihr nützt sie nicht!" Als informelles Kriterium wird fallweise die Diebstahls- bzw. Verlustquote herangezogen, die für manche Projektanten ein demotivierendes und für das eine oder andere Projekt sogar ein betriebswirtschaftliches Problem sein kann. Organisatorischen Einfluß und Verantwortung an die Belegschaft abzugeben, ist schwer möglich, wenn damit vor allem die Bereicherung von Privatschatullen betrieben wird.

In diesem Sinne ist der Partizipationsgrad der Belegschaftsmitglieder nicht von vornherein undefiniert, aber je nach Entwicklungsstadium des Projektes und der subjektiven Bereitschaft offen. Auch die Organisation der innerbetrieblichen Arbeitsteilung ist meist offen und flexibel. Unklare, bzw. offene Arbeitsaufträge ("Kannst du das irgendwie erledigen?", "Du machst das schon!") bieten zwar potentiell die Möglichkeit zum Einsatz subjektiver Fähigkeiten und gelten auch in der Arbeitspsychologie als positives Kriterium der Arbeitsplatzbewertung, können aber wegen der mit dem Allgemeinheitsgrad des Arbeitsauftrages steigenden Kompetenz- und Bewältigungsansprüche als Überforderung wirken. Ein Teil der von uns untersuchten Sozialprojekte ist beispielsweise im Bereich der Wohnungsrenovierung tätig. Es wäre nur wenig sinnvoll, einem Klienten oder einer Klientengruppe die Abwicklung eines Auftrages im Gesamten zu übertragen, wenn das entsprechende Kompetenzniveau nicht vorhanden ist. Dieses darf nicht auf die erforderlichen handwerklichen Qualifikationen reduziert werden, sondern hat auch gewichtige soziale, emotionale und kognitive Anteile. Eine gewisse Ausprägung und Stabilität dieser sozialen Kompetenzanteile ist eine wichtige Voraussetzung für den Umgang mit Kunden, organisatorische Tätigkeiten im Rahmen eines Auftrags, die zeitliche Abstimmung der einzelnen Ar-

beitsabschnitte und die Kostenkalkulation. Mit anderen Worten: ein guter Handwerker kann durchaus scheitern, wenn ihn das Umfeld eines Arbeitsauftrages überfordert. Dann ist nicht Kompetenzstabilisierung, sondern Flucht vor zu hohen Anforderungen die wahrscheinliche Reaktion.[1)]

Die richtige Dimensionierung der Arbeitsanforderungen erfordert eine beträchtliche pädagogische und fachliche Kompetenz der Projektorganisatoren. Ihnen obliegt es, das Niveau der Anforderungen leistungs- und bedürfnisgerecht einzupendeln und Kompetenzen nur dort zu erwarten, wo sie von der jeweiligen Arbeitskraft auch erbracht werden können. Bei weitem nicht selbstverständliche Voraussetzung dieser pädagogischen Betreuerqualifikation ist allerdings, daß die Projektanten selbst in der Lage sind, die Auftragsentwicklung in allen Etappen und auf allen Ebenen - abgesehen von unmittelbar handwerklichen Qualifikationen - durchzuführen. Sehr oft sind die Projektorganisatoren den aus manchen Arbeitsbereichen erwachsenden Anforderungen nicht gewachsen und müssen diese Qualifikationen in einem mühsamen, praktischen Trial-and-error-Prozeß ausbilden, der mitunter recht energie- und kostenintensiv sein kann.

Dies gilt auch für die Festlegung des Leistungsniveaus der Beschäftigten. Die Frage der abrufbaren Arbeitsintensität, die in unserem Fall vor allem den Belastungsgrad der jeweiligen Beschäftigten trifft, kann nur bei Kenntnis der subjektiv spezifischen Konstitution beantwortet werden. Ein in seinem engeren Qualifikationsbereich durchaus belastbarer Arbeiter kann auf einer anderen Belastungsebene sehr schnell überfordert sein. Ein zu niedriges Belastungsniveau wird allerdings auch nicht angestrebt, weil dadurch die Chancen auf Erfolgserlebnisse gesenkt werden. Die Projekte versuchen, einen dem jeweiligen individuellen Kompetenzstand angemessenen Belastungsgrad zu wählen, der im Bereich vorhandener Qualifikationen angehoben, bei problematischen Tätigkeitsfeldern aber eher niedrig gehalten wird, um Versagenserfahrungen zu vermeiden.

Das Aufspüren des realen Qualifikationsniveaus des Beschäftigten ist eine der wichtigsten sozialpädagogischen Voraussetzungen, wenn das Ziel der Kompetenzsteigerung und Mobilitätserhöhung nicht aus den Augen verloren werden soll. Bei Eintritt in das Beschäftigungsverhältnis wird daher versucht, gemeinsam mit dem Beschäftigten ungefähre Klarheit über seine sozialen und fachlichen Kenntnisse und seine Bedürfnisse im Hinblick auf deren Anwendung und Weiterbildung herzustellen. "Ein (aktuell gegebenes) Stadium der Kompetenzentwicklung stellt daher sozusagen den übergeordneten Rahmen dar, in dem unterschiedliche Bereitschaften generiert werden, die eigene Kompetenzentwicklung damit voranzutreiben, daß man Qualifizierungsangebote wahrnimmt, nutzt und - wo immer möglich - sogar selbsttätig erweitert."[2] Frei spricht hier von "Qualifizierungsbereitschaften"[3] der Betroffenen, die auch in der Praxis der Sozialprojekte manchmal als aktive Bereitschaft (an die Projektorganisatoren und Betreuer herangetragenes Interesse nach Höherqualifizierung), häufiger aber als eine passive (erst zu stimulierende) auftreten. Kriterium der Einschätzung der Qualifizierungsbereitschaft ist allerdings nur beschränkt die verbale Äußerung des Klienten. Seine subjektive Disposition ist auch von kognitiven und emotionalen Variablen, die ihm nicht oder nur teilweise bewußt, oft aber verdrängt und abgewehrt sind, bestimmt. Sein geäußertes Wollen spiegelt daher nicht unbedingt seine tatsächlichen Fähigkeiten wider. Um beurteilen zu können, wo die tatsächlichen subjektiven Berührungspunkte für arbeitsimmanente Qualifizierungsstrategien liegen, muß der Betreuer mit dem lebensgeschichtlichen und beruflichen Werdegang vertraut sein. Für die Organisation eines Beschäftigungsprojektes bedeutet dies, daß den Betreuern neben Belangen der Betriebsführung ausreichend Zeit für die Auseinandersetzung mit den Individualbiographien ihrer Klienten bleiben muß.

(B) Betreuungsaspekte

Mehr als in vielen anderen Bereichen der Sozialarbeit kommt in unkonventionellen Beschäftigungs- und Beratungsinitiativen die Beziehung Projektant (Betreuer)/Arbeitnehmer (Klient) vor allem durch das subjektive Bedürfnis beider Seiten an diesem Interaktionsverhältnis zustande. Während beispielsweise in der Bewährungshilfe die Rekrutierung der Klientel durch gerichtliche Zuweisung erfolgt, kommen die unkonventionellen (d.h. außerhalb der traditionellen Struktur behördlicher Sozialarbeit angesiedelten) Sozialprojekte nicht auf diese Art zu ihrer Klientel. Diese wendet sich häufig aus eigener Initiative und weitgehend ohne externe (institutionelle) Veranlassung an das Sozialprojekt um Unterstützung. In der Regel treffen bei den Klienten sozialer Beschäftigungsprojekte mehrere Defizite zusammen (z.B. die Koppelung von Arbeitslosigkeit und fehlender Unterkunft), deren Bewältigung durch die Behörden aus welchen Gründen auch immer nicht gewährleistet werden kann. Die Voraussetzung sinnvoller Beratungs- und Betreuungsarbeit, daß sich jemand selbst als Klient oder Hilfesuchender betrachtet und nicht per definitionem als solcher etikettiert wird, ist damit gegeben. Dieses Klient-Betreuer-Verhältnis hat einen wichtigen Vorteil: durch seine Bereitschaft, an einem Beschäftigungsprojekt teilzunehmen (wenn auch nur aus Gründen einer materiellen Notlage), macht der Hilfesuchende einen ersten Schritt zur Selbstöffnung, was in traditionellen Betreuungsverhältnissen alles andere als selbstverständlich ist. Verordnete Hilfe wird von den Betroffenen nicht selten als Belästigung und Kontrollmaßnahme empfunden, der man sich nur aussetzt, um von Polizei und Justiz loszukommen.[4)]

Da sich der Betroffene aus eigenen Stücken entschlossen hat, in einem Beschäftigungsprojekt mitzuarbeiten, ist ein wesentlicher Schritt dafür getan, daß beide Seiten der Klient-Berater-Beziehung eigene Handlungsanteile in dieses

Verhältnis einbringen. Dies ist notwendig, um ein Arzt-Patient-Verhältnis zu verhindern, das den Patienten zum passiven Objekt der Behandlung stempelt. Viele der Arbeitnehmer in sozialen Beschäftigungsprojekten haben besondere, individuell verschiedene Probleme (Haftstrafen, Schulden, Scheidung), die auch durch den neuerlichen Eintritt in ein Dienstverhältnis nicht zu lösen sind. Die Arbeit in angepaßten Beschäftigungsstrukturen ist zwar eine wichtige Grundlage für die Problembewältigung, zumal wenn ein wesentlicher Teil dieser Schwierigkeiten durch die Arbeitslosigkeit entstanden ist, sie kann aber die eigentliche Sozialbetreuung und -beratung nicht ersetzen. Für Arbeitnehmer mit besonderen Schwierigkeiten reicht also die Beschäftigung selbst nicht aus, um als defizitär empfundene Lebenslagen zu verändern.

Durch die gemeinsame Arbeit im Projekt - wenn auch in unterschiedlichen Rollen - ist es leichter als in herkömmlichen therapeutischen und Beratungsbeziehungen, Kommunikationsbarrieren zwischen Klient und Betreuer abzubauen, die aus der unterschiedlichen Schichtzugehörigkeit herrühren. Die Phase des mühsamen Einfühlungs- und Einarbeitungsprozesses in die Erlebniswelt der Betroffenen wird im Arbeitsverhältnis quasi naturwüchsig absolviert, da die Zusammenarbeit eine Synchronisation verschiedener Kulturtechniken geradezu erzwingt. Der Projektarbeiter als Berater tritt vermittelnd zwischen den Klienten und eine von ihm allein nicht zu bewältigende Außenwelt mit der Absicht, dessen eigenständige Konfliktbewältigungskompetenz zu fördern. Durch die Beratungstätigkeit soll nicht das aktive Handeln der Betroffenen ersetzt werden, sodaß sie an der Durchsetzung ihrer Ansprüche nur konsumptiven Anteil hätten. Es geht vielmehr um die Überwindung von Handlungslücken, die bisher ein eigenständiges Aktivwerden verhindert haben und die auch ohne externe Hilfestellung durch einen Berater oder Betreuer nicht zu überwinden wären.

Allerdings findet diese Betreuungsarbeit, die ja schon vor der Arbeitsaufnahme einsetzen und die subjektiven Möglichkeiten des Betreffenden im Hinblick auf seinen Arbeitseinsatz ausloten sollte, in den wenigsten der befragten Projekte auf systematische Weise statt. Als Ursache wird meist Arbeitsüberlastung angegeben. Daher wird häufig erst in der Praxis ersichtlich, für welche Tätigkeiten eine Eignung besteht. Dieser praktische Ausleseprozeß kann allerdings für alle Beteiligten (Klienten, Betreuer und vielleicht auch Kunden) eine schmerzhafte Angelegenheit sein. Der betroffene Klient macht vielleicht eine neuerliche Versagenserfahrung, die seinen persönlichen Kompetenzstand weiter beeinträchtigt, seine soziale Akzeptanz als Neuling in der Belegschaft verringert und die Bedingungen für die Anwendung vorhandener Qualifikationen verschlechtert. Für den Betreuer kommt zum Problem eines mangelhaft ausgeführten Auftrages und eines unter Umständen vergrämten Kunden das Problem, unter im Vergleich zu vorher schlechteren Umständen den neuerlichen Arbeitseinsatz des Klienten planen zu müssen. Meist lassen sich im Rahmen solcher Friktionen auch persönliche Konflikte zwischen Betreuer und Beschäftigten nicht vermeiden, wodurch die Arbeitsatmosphäre zumindest für einen gewissen Zeitraum belastet ist. Um den sozialtherapeutischen Aufgaben nachkommen zu können, wird von den Projekten häufig angeregt, in Beschäftigungsprojekten ab einer gewissen Belegschaftsstärke eine mit anderen Aufgaben nicht belastete Sozialarbeiterstelle einzurichten. Auf diesem Wege soll auch der Anspruch einer klientenorientierten Sozialarbeit doppelgleisig eingelöst werden: die soziale Struktur des Betriebes ist nicht nur in ihren Kriterien der Arbeitsbewertung und Arbeitsplatzgestaltung auf die Bedürfnisse der Klienten (wenn auch durch die betriebswirtschaftlichen Zwänge gebrochen) abgestellt, sondern bietet diesen zusätzlich spezifische Beratungsinstrumente zur Bearbeitung der persönlichen, von Klient zu Klient unterschiedlichen Problemlagen.

(C) Materielle Unsicherheit und Identitätsprobleme der Projektanten

Die Arbeitssituation in der freien Sozialarbeit, der auch die Sozialberater von alternativen Beschäftigungsprojekten zuzuordnen sind, ist von umfassender Unsicherheit gekennzeichnet. Ein beträchtlicher Teil der österreichischen Beschäftigungsprojekte mußte eine prekäre Aufbauphase in Kauf nehmen, die nur durch engagierte und unbezahlte Arbeitsleistungen der Initiatoren zu überwinden war. Manchmal mußte jahrelang auf finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand gewartet werden. Auch waren an die Subvention häufig an Auflagen geknüpft, wie sie auch von Privatbetrieben gefordert werden. Dabei wurde zuwenig berücksichtigt, daß die Projekte durch die Beschäftigung sozial behinderter Personen Leistungs- und Outputgrenzen unterworfen sind, die einen Vergleich mit herkömmlichen Unternehmungen nicht erlauben. Die Schwierigkeiten neuer Projekte, die mit der Gewährung von Subventionen verbundenen Auflagen der Sozialverwaltung zu erfüllen, führten sogar soweit, daß die Projektanten die Mittel aus der Arbeitsmarktförderung zurückzahlten.

Der starke Problemdruck kann zu einer hohen Fluktuation der Projektmitarbeiter führen. Der ökonomische und sozialpädagogische Kontinuitätsbedarf eines Beschäftigungsprojektes erfordert aber ein konsolidiertes Betreuerteam, das sich seiner Arbeit vollzeitlich, nicht sporadisch oder kurzfristig widmet, das daher materiell abgesichert sein muß. Wenn die neue Literatur zum Thema der psycho-sozialen Versorgung "Helferkrisen" ortet, so gilt dies vor allem auch für die nicht-institutionalisierte Sozialarbeit. Gerade hier findet sich das sogenannte "Burn-out"-Syndrom, zumindest was die Phänomene der körperlichen, emotionalen und geistigen Erschöpfung anlangt.[5)]

Für die Betreuer von institutionell nicht abgesicherten Projekten bleibt in dieser Situation meist nur der Ausstieg und

die Suche nach einem neuen Job. Eine vorrangig instrumentelle Arbeitsorientierung kann in diesem Beruf nicht aufgebaut werden, auch wenn sie zur Abwehr von Überbelastung hilfreich sein könnte. Die Möglichkeit, durch partiell reduzierte Arbeitsintensität dem Streß Einhalt zu gebieten, besteht gerade in der Aufbauphase nicht.

Bei Projekten mit längerer Bestandsdauer hat sich die soziale Basis der Betreuerteams bereits deutlich gewandelt. Hier dominieren nicht mehr die Studenten, sondern Akademiker aus sozialwissenschaftlichen Studienrichtungen, diplomierte Sozialarbeiter und Sozialarbeiter ohne abgeschlossene Ausbildung. Mehr als für studentische Projektanten rückt nun die materielle Absicherung in den Vordergrund. Die sozialpädagogische Motivation wird hier oft auf eine schwere Probe gestellt. In einem bereits seit sechs Jahren bestehenden Projekt konnten sich beispielsweise die Betreuer mehr als ein Jahr lang nur die Hälfte ihres Gehaltes auszahlen, um die Löhne ihrer Klienten und den finanziellen Bestand des Projektes nicht zu gefährden. In einem Kleinstprojekt (2 Betreuer) stehen für den Projektleiter und dessen Familie (ein Kind) überhaupt nur etwas über S 5.000,- als Netto-Gehalt zur Verfügung.

Wenn ein Beschäftigungsprojekt nicht durch eine institutionalisierte Trägerorganisation oder durch Mittel der öffentlichen Hand abgesichert ist (Bewährungshilfe, Caritas), bleibt die Betreuertätigkeit - auch wenn sie über Jahre ausgeübt wird - oft nur ein Zwischenstadium. Sobald sich andere berufliche Möglichkeiten ergeben, sind die Projektarbeiter nicht selten gezwungen, diese anzunehmen und ihrem Projekt den Rücken zu kehren.

Zu den finanziellen "Überlebens"schwierigkeiten kommen Identitätsprobleme der Projektanten hinsichtlich ihrer Berufsrolle. Kaum einer der Projektarbeiter wußte, was auf ihn zukommen würde, welche Qualifikationen er zur Führung eines

Beschäftigungsprojektes benötigen würde, welche Tätigkeiten Vorrang haben, oder wo er Informationen einholen könnte. So ist die Geschichte der ersten Projekte dieser Art auch eine Reihe mühsam gesammelter Erfahrungen. Erst in den letzten Jahren können neu gegründete Projekte auf diese Erfahrungen zurückgreifen, um nicht vor den gleichen Stolpersteinen zu stehen.

Die Verbesserung der beruflichen Kompetenz und ihr Einsatz für das gewählte Betätigungsfeld ist auch gegenwärtig weitgehend den autodidaktischen Fähigkeiten der einzelnen Projektarbeiter anheimgestellt. Während beispielsweise Bewährungshelfer aus einer Fülle von Aus- und Weiterbildungsangeboten wählen können, besteht diese Professionalisierungschance für die besonderen Zwecke unkonventioneller Beschäftigungsprojekte bisher nicht.

Die Folge dieser fehlenden Bildungsmöglichkeiten ist einerseits eine teaminterne Differenzierung der individuellen Qualifikationsniveaus, die auch unterschiedliche hierarchische Positionen konstituieren und die Prozesse der Entscheidungsfindung für manche Projektarbeiter nicht nur zu einem sachlichen, sondern auch zu einem persönlichen Problem machen. Unterschiedliche Möglichkeiten der Einflußnahme reduzieren solidarische Verhaltensweisen innerhalb der Betreuerteams und verstärken den Konkurrenzdruck. Um die Unsicherheit angesichts der vielfältigen Schwierigkeiten im Projektalltag zu bewältigen, kann es zur Überbewertung der eigenen Qualifikationen und zur Unterbewertung der Kenntnisse und Fähigkeiten anderer Projektarbeiter kommen. Divergierende Qualifikationsniveaus führen angesichts des hohen Problemdrucks also nicht unbedingt zur Koordination des parzellierten Know-how, sondern unter Umständen zur verstärkten Abschottung der Individuen innerhalb ihres Arbeitsbereiches. So bleiben auch Sozialprojekte, die von ihren Projektarbeitern mit hohem sozialen Engagement geführt werden, nicht frei von interner Gruppenbildung, persönlichen Machtkämpfen und unsachlichen Revirements.

KAPITEL 5

SELBSTVERWALTUNGSPROJEKTE

1. Ein österreichisches Industrieunternehmen

2. Stellung der Belegschaft zur Selbstverwaltung

5.1

EIN ÖSTERREICHISCHES INDUSTRIEUNTERNEHMEN

Das für unsere Studie ausgewählte Selbstverwaltungsunternehmen ist im Bereich der industriellen Lampenproduktion tätig, hat über hundert Beschäftigte und ist damit im deutschsprachigen Raum einer der wenigen genossenschaftlich geführten Betriebe dieser Größenordnung.

(A) Innerbetriebliche Aspekte

Das Unternehmen wurde Anfang 1984 von der Belegschaft übernommen. Die sofortige Aufhebung der alten Betriebsstrukturen wäre zum Zeitpunkt der Umstellung weder möglich noch sinnvoll gewesen. Die Belegschaftsbasis verfügte weder über entsprechende betriebswirtschaftliche und Managementkenntnisse, um die bisherigen Experten, die zum Teil mit den früheren Eigentümern in einem Nahverhältnis gestanden waren und entsprechend hohe Gehälter bezogen hatten, durch Delegierte aus den eigenen Reihen zu ersetzen. Der Selbstverwaltungsgedanke als konkrete Möglichkeit wurde vom Betriebsrat an die Belegschaft herangetragen; die Frage, wie das Verhältnis der Funktions- und Machtgruppen in Zukunft aussehen sollte, war in der Anfangsphase - trotz mehrerer Betriebsversammlungen - weitgehend offen.
Vor der Übernahme durch die Belegschaft war der Betrieb ein paternalistisch geleitetes Unternehmen, das weniger durch Absatzprobleme, sondern - zumindest aus der Sicht des gegenwärtigen Managements und der am Aufbau beteiligten externen

Berater zur Organisationsentwicklung - durch Führungs- und Managementfehler und die daraus resultierenden falschen Finanzierungs- und Produktionsentscheidungen in die roten Zahlen gekommen war. So wurde dem Betrieb von den ehemaligen Besitzern Eigenkapital entzogen, ein unrentables Zweigwerk aufgebaut und ein kapitalintensiver Neubau eines Bürogebäudes mit Betriebsmitteln vorgenommen. Die daraus entstandene Liquidationslücke führte im Dezember 1983 zum Liqiditätsausgleich des Unternehmens, nachdem die Hausbank eine weitere Finanzierung abgelehnt hatte.

Die innerbetriebliche Informationspolitik war in dieser Phase darauf ausgerichtet, den Ernst der Lage möglichst lange geheimzuhalten, um ungestört die Betriebsauflösung betreiben zu können. Betriebsrat und Belegschaft hatten keinen Einblick in die aktuellen Unterlagen und waren auf die Eröffnung des Ausgleiches nicht vorbereitet. Zwar hatten vor diesem Zeitpunkt Sanierungsgespräche stattgefunden, an denen auch der Betriebsrat beteiligt war, die Unternehmensauflösung stand dabei allerdings nicht zur Debatte.

Auf Inititative eines Vertreters der Gewerkschaft Metall-Bergbau-Energie und des Betriebsrates wurden unternehmensexterne Berater der "Österreichischen Studien- und Beratungsgesellschaft" (ÖSB) in den Betrieb geholt, um in Gesprächen mit Belegschaftsvertretern, Eigentümern und Bankenvertretern die Möglichkeit des Übergangs in genossenschaftliches Eigentum zu prüfen. Zusammen mit dem Betriebsrat und unter fallweiser Beteiligung von Fachgewerkschaftssekretären wurden mehrere Betriebsversammlungen abgehalten, um den Gedanken der Selbstverwaltung an die Belegschaft heranzutragen und zu eruieren, ob genügend Bereitschaft zur Realisierung dieses ungewöhnlichen Ausweges vorhanden sei.

Als wesentliches Kriterium für die Realisierung der Genossenschaftspläne galt allerdings die betriebswirtschaftliche Prüfung der Unternehmenslage und der Marktsituation. Eine vorerst damit beauftragte Finanzberatungsgesellschaft hatte

sich ohne Begründung gegen die Selbstverwaltung ausgesprochen und lediglich traditionelle Sanierungsvorschläge unterbreitet, in denen der Verkauf des Unternehmens an einen anderen Privateigentümer nahegelegt wurde. Im Auftrag des Sozialministeriums, das zu diesem Zeitpunkt bereits in den Entscheidungsprozeß involviert war, wurde schließlich das Institut für höhere Studien (IHS) beauftragt, eine genauere Betriebsprüfung vorzunehmen. Auf der Basis des positiven Ergebnisses dieser Betriebsprüfung und der Bereitschaft der Arbeitnehmer wurde innerhalb kürzester Zeit ein Sanierungskonzept erarbeitet. Federführend war ein Assistent der Abteilung Betriebswirtschaft des IHS, der schließlich auch erster Geschäftsführer der neuen Firma werden sollte.

Gruppenbildung und Partizipation

Die Tatsache, daß ein Unternehmen nicht durch vorangegangene Konsensbildung der Beteiligten mit Vorwegnahme der neuen Betriebsstrukturen und Rollenzuteilungen gegründet wird, sondern zur Verhinderung einer Betriebsschließung aus einer Konkursmasse hervorgeht und damit in der Anfangsphase größtenteils innerhalb der alten Strukturen operieren muß, birgt Probleme in sich, die die Realisierung eines Selbstverwaltungskonzeptes erheblich erschweren. Dazu kommt, daß bei einer Betriebsgröße von mehr als 100 Personen eine weitreichende Arbeitsteilung unerläßlich ist, die in traditionellen Betrieben eine deutliche soziale Differenzierung und je nach Position eine unterschiedliche Machtverteilung beinhaltet. Die Hoffnungen auf eine Egalisierung des sozialen Gefüges innerhalb des Betriebes, wie sie in der Selbstverwaltungstheorie teilweise explizit genährt werden, stehen hier vor schwer überwindbaren Beschränkungen.

Auf der Ebene der sachlichen Kompetenz besteht ein Problem darin, daß es Arbeitskräften, die jahre- und jahrzehntelang an Produktplanung, Betriebsführung, Verwaltungsaufgaben, Werbung, technologischer Entwicklung und dergleichen keinen

Anteil hatten, nicht nur an notwendiger Kompetenz fehlt, diese Funktionen selbst zu übernehmen, sondern auch Schwierigkeiten bereitet, Managementaufgaben überhaupt zu beurteilen. Ist es unter diesen Umständen möglich, an die Realisierung eines Selbstverwaltungskonzeptes zu denken, das den qualifizierten Zugriff der Belegschaftsmitglieder auf alle Betriebsbelange und nicht nur auf die unmittelbare Gestaltung des eigenen Arbeitsplatzes erfordert? Reicht die formale Konstruktion eines Genossenschaftsprinzips, demzufolge Management- und andere Funktionen durch Basisentscheidungen bestellt und die jeweiligen Positionsträger auch von der Basis wieder abgewählt werden können, aus, um die Macht im Betrieb auf alle zu verteilen? In der Tat ist die Partizipationsfrage ein zentrales Kriterium für die praktische Reichweite eines formalen Selbstverwaltungskonzeptes. Von tendenziell realisierter Selbstverwaltung kann sinnvoll nur dann gesprochen werden, wenn sich der Zugang zu den betrieblichen Ressourcen qualitativ verändert hat oder zumindest in einem sichtbaren Wandlungsprozeß begriffen ist.

Auch im hier diskutierten Unternehmen war diese Kompetenz- und Machtkluft zwischen Management und Beschäftigten durch die Entscheidung für die Selbstverwaltung nicht aufgehoben, obwohl die traditionellen Gruppenbeziehungen innerhalb des Betriebes beträchtlichen Verschiebungen ausgesetzt waren. Unmittelbar nach Betriebsaufnahme wurden die niedrigsten Einkommen angehoben und die Spitzengehälter gekappt. Ein Teil des alten Managements hat diesen Schritt mit der Kündigung beantwortet, wodurch dem Unternehmen im Bereich der Administration und der kaufmännischen Führung vier Schlüsselpersonen verlorengingen. Die Schwächung des Managements konnte nicht zur Gänze mit den betrieblichen Personalressourcen wettgemacht werden, die Position des Geschäftsführers mußte extern besetzt werden. Eine Person mit fachlicher Kompetenz und sozialem Engagement zu finden, war in dieser Situation nicht leicht. Die niederösterreichische Gewerkschaft der Privatangestellten hatte einen externen Sanierungsmanager vorgeschlagen, der allerdings be-

reits im Erstgespräch mit den Belegschaftsvertretern deulich machte, daß für ihn nur eine Weiterführung des Betriebes mit traditionellen Führungsmethoden in Frage käme, und nahezu uneingeschränkte Autorität forderte. Selbstverwaltung wäre mit diesem Geschäftsleiter von vornherein nicht möglich gewesen. Da von den Kapitalgebern auf eine schnelle Entscheidung in dieser Frage gedrängt wurde, fiel die Wahl schließlich auf jenen Wissenschafter, der das Sanierungskonzept ausgearbeitet hatte. Von ihm konnte zumindest die fachliche Kompetenz zur Vertretung des Unternehmens nach außen und die Entscheidungsfähigkeit zur Lösung der anstehenden Probleme erwartet werden. Diese personelle Wahl wurde im wesentlichen von einer Projektgruppe vorbereitet, der neben dem Gesamtbetriebsratsobmann und dem Obmann des Angestelltenbetriebsrates zwei externe Berater der ÖSB, nach seiner Wahl auch der neue Geschäftsführer und fallweise die Fachgewerkschaftssekretäre angehörten.

In dieser Phase bestand noch keine ausdrücklich auf genossenschaftliche Selbstverwaltung ausgerichtete Rechtsform des Unternehmens, sondern eine in wenigen Tagen erstellte Rechtskonstruktion einer GmbH. Eigentümer der GmbH wurde der Belegschaftsverein, in dem alle Beschäftigten Mitglieder sind, und dessen Organ der Vereinsvorstand ist. Zum Vorstandsvorsitzenden wurde der Gesamtbetriebsratsobmann bestellt. Aufgrund des hohen Zeitdrucks konnte der Gesellschaftsvertrag nicht den spezifischen Bedürfnissen eines selbstverwalteten Betriebes angepaßt werden.
Vor allem die nicht gelöste Kompetenzaufteilung zwischen Geschäftsführung und Vereinsvorstand sollte sich als gravierender Mangel erweisen, da die Machtkonflikte keine formale Ebene als Richtlinie und Korrektiv besaßen. So wurde beispielsweise die Frage der zustimmungspflichtigen Geschäfte umgangen: im Gesellschaftsvertrag wurde nicht festgelegt, bei welchen Entscheidungen die Belegschaft um ihre Zustimmung zu fragen sei, was der Vorstand kraft seines Amtes beschließen könne und welcher Spielraum der Geschäftsführung eigentlich einzuräumen sei. Die immer häufiger auftretenden

Konflikte zwischen den Entscheidungsträgern können daher auch als Resultat der nicht formalisierten Machtstrukturen gesehen werden. Dieser Prozeß der Entscheidungsfindung führte auch zu unkoordinierten Handlungsweisen, die in diesem Entwicklungsstadium nur konfliktfördernd wirken konnten. So hatte die Geschäftsführung, ohne Vorstand und Belegschaft zu informieren, Verhandlungen mit anderen Unternehmen geführt, um die Möglichkeiten und Aussichten einer Betriebsfusion zu prüfen.

Die Anfangsphase kann somit als offene Situation bezeichnet werden, die aufgrund ihrer rein formalen Unternehmensverfassung noch keine realen Macht- und Kompetenzzuweisungen zur Realisierung der angestrebten Selbstverwaltung beinhaltete und von einem der externen Berater als "Machtvakuum" bezeichnet wurde.
In diesem Machtvakuum begannen nun drei Gruppen, Positionskämpfe zur Stärkung ihrer innerbetrieblichen Stellung auszutragen: die Geschäftsführung, der Vereinsvorstand und das mittlere Management. Diese dritte Gruppe hatte kein eigentliches Vertretungsorgan, war bei der Besetzung der Geschäftsführung leer ausgegangen und hatte sich bisher im wesentlichen abwartend verhalten.

Konfliktlinien in der Anfangsphase

Der hohe Erwartungsdruck der innerbetrieblichen Instanzen und der involvierten Behörden dürfte ein wesentlicher Grund dafür gewesen sein, daß die Geschäftsführung mit Vehemenz begann, in dieser Situation Entscheidungen bei sich zu konzentrieren und in der Praxis zu übergehen, was sie auf dem Papier als Selbstverwaltungskonzept akzeptiert hatte. Als Argument für diesen doch unerwartet autoritären Führungsstil wurde geltend gemacht, daß ein Unternehmen - ob selbstverwaltet oder nicht - in dieser schwierigen Phase handlungsfähig sein müsse und daher keine langwierigen Entscheidungsprozesse vertragen könne.

Der Vorstand, der über informellen Konsens Weisungsrechte gegenüber der Geschäftsführung haben sollte, hatte in dieser Phase dem Kompetenzübergewicht und damit auch der Entscheidungsmacht der Geschäftsführung wenig entgegenzusetzen. Die Vorstandsmitglieder, an ihrer Spitze der Betriebsratsobmann, hatten noch keine Kompetenzen, unternehmerische Entscheidungen qualifiziert zu beurteilen, geschweige denn sie verantwortlich zu treffen. Sie standen daher den Initiativen der Geschäftsführung, die in ihrer Konsequenz auch die Entmachtung des Vorstandes als Belegschaftsvertreter mit sich gebracht hätte, relativ hilflos gegenüber.

Die abwartende Haltung des Mittelmanagements, das durch die gehaltssenkungsbedingte Kündigung vor allem jüngerer Kräfte personell geschwächt war, dürfte aus der fehlenden Affinität zu beiden konkurrierenden Gruppen herrühren: mit dem von außen gekommenen Geschäftsführer hatte man bis zu dessen Eintritt in das Unternehmen keinen Kontakt gehabt und wußte daher nicht, was dessen Tätigkeit für die Zukunft der eigenen Gruppe bedeuten würde. Der Vorstand, der den Machtzuwachs der Belegschaft repräsentieren sollte, wurde aus ihrer Sicht als nichtqualifiziert und mithin auch nicht zur Teilnahme an der Unternehmensführung legitimiert angesehen. Die anvisierte Selbstverwaltung wurde von dieser Gruppe als Abwertung der eigenen Position empfunden, was vor allem jene Personen, die - obwohl hochqualifiziert - wegen ihres Alters keine Alternativen auf dem Arbeitsmarkt vorfanden, besonders treffen mußte.

Allerdings war die passive Haltung des Mittelmanagements nicht durchgängig, und vor allem in der Vertriebsabteilung wurde im kaufmännischen Bereich volles Engagement gezeigt. Nach Ansicht der externen Organisationsentwickler war es auch dem Einsatz dieser Abteilung zu danken, daß das Unternehmen schon im ersten Jahr ein äußerst positives Geschäftsergebnis erzielen konnte. Es war gelungen, den Kundenstock zu erhalten und die Auftragslage zu stabilisieren.

(B) Die Rolle außerbetrieblicher Instanzen

Die Arbeit der ÖSB-Berater

Die Aufgabe der ÖSB-Beratergruppe war aus verschiedenen Gründen nur erschwert durchzuführen. Die Rolle der ÖSB wird von einem Mitglied der Projektgruppe so beschrieben:
"Wir haben in der Sanierungsphase einen sehr intensiven Kontakt mit der Projektgruppe, der Belegschaft gehabt, was drei Monate lang, oft bis in die Nacht hinein, gemeinsames Arbeiten bedeutet hat. D.h., daß man zusammengewachsen ist, daß Vertrauen entstanden ist und daß wir sehr hohe Kompetenz und sehr hohe Akzeptanz bei den Beschäftigten gehabt haben. Nachdem der Betrieb gegründet war, haben wir uns relativ schnell zurückgezogen. Das resultiert zum einen aus unserem damaligen Beraterverständnis, einem Hebammenverständnis, zum anderen auch aus anderen Überlegungen: aufgrund der bestehenden Verträge mit dem Sozialministerium, entstehende Projekte zu beraten, nicht jedoch offensive Organisationsentwicklung zu betreiben oder in innerbetriebliche Entscheidungen einzugreifen. Drittens war nach drei intensiven Arbeitsmonaten das Bedürfnis da, uns mit neuen Sachen auseinanderzusetzen, weil wir in Fragen der Organisationsberatung und -entwicklung nicht ausgebildet sind. In der ÖSB wurde in dieser Phase diskutiert, daß es natürlich nicht damit bewendet sein kann, daß man eine Rechtsstruktur schafft, eine Finanzierung auf die Füße stellt und dann sagt: alles Gute, wir schauen in zwei Jahren wieder mal vorbei. Man war der Meinung, daß man die Belegschaft schulen müsse, damit sie sukzessive in die Lage versetzt wird, betriebliche Entscheidungen zu durchschauen und mitzubestimmen."

Nachdem sich die beiden Gründungsberater aus dem Unternehmen weitgehend zurückgezogen hatten, wurde von der ÖSB eine aus drei ehrenamtlichen Mitgliedern bestehende Gruppe mit der weiteren innerbetrieblichen Organisationsentwicklung betraut.

Um sich eine möglichst unbeeinflußte Entscheidungsbasis gegenüber dem Vereinsvorstand zu sichern, hatte der Geschäftsführer begonnen, zu verschiedenen Fragen Konsulenten aus dem Bereich des IHS zu engagieren. Auch die neue Beratergruppe der ÖSB sollte dem Weisungsrecht der Geschäftsführung unterstellt werden. Die Ablehnung dieser Funktionalisierungsbestrebungen seitens der ÖSB-Vertreter, die ihren unabhängigen Status beibehalten wollten, führte zu starken Beeinträchtigungen ihrer Beratungstätigkeit durch die Geschäftsführung.

In dieser Situation hatte sich allerdings eine neue Konfliktkonstellation ergeben: ein von der Geschäftsführung in den Betrieb geholter Organisationstrainer, der eigentlich für den Aufbau von EDV, Fakturierung und Produktionssteuerung engagiert war, hatte sich allmählich zum Verbündeten des Vereinsvorstandes entwickelt. Durch Rhetorikkurse für die Vorstandsmitglieder und durch die kooptierten Qualifikationen des Organisationstrainers fand der Vorstand zu einer bisher nicht gekannten verbalen und inhaltlichen Kompetenz, die seine Position im Konflikt mit der Geschäftsführung erheblich stärkte und schließlich zur Ablösung des Geschäftsführers führte. Auch die Organisationsentwickler der ÖSB hatten in dieser Situation keine Veranlassung gesehen, den autoritären Führungsstil des Geschäftsführers weiterhin zu stützen.

Für diese Position standen nun sowohl der externe Organisationstrainer als auch der technische Verkaufsleiter des Betriebes zur Debatte. Nachdem der erste nicht bereit war, sein Arbeitsverhältnis mit der öffentlichen Hand zu lösen und vollzeitlich und -verantwortlich in den Betrieb einzutreten, wurde die Geschäftsführung intern besetzt. Sie war nun allerdings in einer deutlich schwächeren Position als vor der Ablösung, da der neue Geschäftsführer kaum kaufmännische Erfahrung hatte und in den aus der Kompetenzdiffusion resultierenden Konflikten keinen Qualifikationsvorsprung zur Geltung bringen konnte.

Zur innerbetrieblichen Gruppe mit der stärksten Machtposition war nun der Vereinsvorstand (als Vertretungsgremium der Belegschaft) geworden, mit dem Betriebsratsobmann an der Spitze und dem Organisationstrainer an der Seite. An Kompetenz verblieb der Geschäftsführung nur mehr die Unternehmensrepräsentation nach außen, die eigentlichen geschäftsführenden Aufgaben hatte faktisch der Vorstand übernommen. Alle wesentlichen Entscheidungen wurden in diesem Gremium ausgehandelt.

In diesem Rangierprozeß versuchte das Management erstmals eigenen Einfluß auszuüben, was zu Auseinandersetzungen mit dem Vorstand führen sollte. Die Welle an Mitbestimmungsaktivitäten von Personen, die vom Management als nichtkompetent und nichtqualifiziert betrachtet wurden, dürfte dessen Mißtrauen und Konfliktbereitschaft gegenüber dem Vorstand erheblich verstärkt haben. Diese neue Konfliktkonstellation zwischen Management und Vereinsvorstand endete in einer spektakulären Absetzung des Vorstands, die auch durch eine Betriebsversammlung demokratisch legitimiert war. Dem war eine schrittweise Entfremdung zwischen den federführenden Personen im Vorstand (Obmann und Berater) und der Belegschaft vorausgegangen, als deren mangelnde Entscheidungsreife auch in diesem Gremium zum Argument für einen verstärkten und auf Dauer nicht zu legitimierenden Entscheidungsanspruch wurde. Dies führte schließlich zu einem unzureichenden Informationsfluß von der Basisvertretung zur Basis, zu Aktivitäten hinter verschlossenen Türen und letztlich zu herrschaftsbetonten Kommunikationsformen.

Die Arbeitnehmer zeigten sich angesichts dieser für sie nur schwer durchschaubaren Entwicklung gespalten und waren auch mehrheitlich bereit, einer Abwahl des alten Vorstandes und seiner Neubesetzung zuzustimmen, die sich durch die Überrepräsentation von Managementvertretern auszeichnete. Deren erklärtes Ziel war es, das Wagnis der Selbstverwaltung durch ein kalkulierbares Mitbestimmungsmodell zu ersetzen. Der bis zu diesem Zeitpunkt dem Vorstand zugeordnete Organisations-

trainer wurde seiner Funktionen enthoben und verließ daraufhin den Betrieb.

Ein wesentlicher Grund für die Schwächung der Position des bisherigen Vorstandsobmannes (zugleich Betriebsratsobmann) war auch die allmähliche Abwendung anderer Betriebsräte, die anfänglich voll im Vorstand integriert waren. Während bis dahin die Doppelfunktion des Vorstandsobmannes nur vom Management mit Mißtrauen bedacht worden war, artikulierten nun auch mehrere Betriebsräte Skepsis. Die Spaltung des Vorstandes und des Betriebsrates dürfte die Sympathien eines Teils der Belegschaft zugunsten des geschlossen auftretenden Managements abgezogen und dessen Votum bei der Wahl des neuen Vorstandes beeinflußt haben.

Sozialadministration/Arbeitsmarktverwaltung

Nahezu ebenso unvorbereitet wie die Belegschaft des Unternehmens war auch die Sozialadministration, als die Möglichkeit einer genossenschaftlichen Weiterführung des Bankrottbetriebes an sie herangetragen wurde. Zum Zeitpunkt der Übernahme des Betriebes in Selbstverwaltung war die "experimentelle Arbeitsmarktpolitik" gerade ein Jahr alt und hatte bis dahin nur Erfahrungen in der Unterstützung kleinerer Selbstverwaltungsprojekte. Im inneradministrativen Entscheidungsprozeß standen dem positiven Konzept der IHS-Gutachter die ablehnende Haltung der Finanzberatungsgesellschaft, die politisch motivierte Distanz des Landes Niederösterreich und großteils kritische Stimmen sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmervertretungen im sozialpartnerschaftlich besetzten Beirat für Arbeitsmarktpolitik gegenüber. Obwohl das Sanierungskonzept selbst nicht in Frage gestellt wurde, hatten insbesondere Vertreter der Wirtschaft mit Nachdruck ein traditionelles Sanierungsmodell, etwa den Verkauf des Unternehmens an private Interessenten, gefordert.

Den Ausschlag für die Förderungsbereitschaft des Sozialministeriums hatten nach Meinung der befragten Experten die positiven betriebswirtschaftlichen Perspektiven gegeben, die als Kriterium explizit vor der gesellschaftspolitischen Dimension rangierten. Ein weiterer Grund war auch das geschlossene Auftreten der Belegschaftsvertreter und der Geschäftsführung in dieser ersten Entscheidungsphase. Einen Betrieb dieser Größenordnung aus den Mitteln der Arbeitsmarktförderung zu subventionieren, barg für das Sozialministerium das Risiko einer Diskreditierung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik in sich, sollte dieser Versuch fehlschlagen. Schließlich wurde mit einer Förderungsentscheidung von 10 Mio. Schilling (4,5 Mio. in Form eines verlorenen Zuschusses, 5,5 Mio. in Form eines Darlehens) der Startschuß zum Unternehmensaufbau auf genossenschaftlicher Basis gegeben.

Darüber hinaus gab es im ersten Jahr keine wesentlichen Interventionen seitens des Sozialministeriums, obwohl dies von allen innerbetrieblichen Konfliktparteien jeweils zur Verbesserung der eigenen Situation gefordert worden waren. Diese Zurückhaltung wurde damit begründet, daß es dem Betrieb bei der Umsetzung der Selbstverwaltungs-Vorstellungen aus eigener Kraft gelingen müsse, zu einem geordneten innerbetrieblichen Entscheidungsfindungsprozeß und angemessenen formellen Strukturen zu finden, um in demokratischer Weise die anstehenden Probleme lösen zu können. Die unsolidarische Form der innerbetrieblichen Konfliktaustragung läßt sich aus der Sicht des Ministeriums mit der ungeklärten formellen Kompetenzaufteilung zwischen Belegschaft (Generalversammlung), Vereinsvorstand, Geschäftsführung und Betriebsrat erklären. Das Sozialministerium war und ist im Betrieb nur im Rahmen eines informellen Beirates präsent. Dieser setzt sich aus Beamten, einem Vertreter des Ministeriums, einem externen Wirtschaftsprüfer, aus Organisationsberatern der ÖSB und Belegschaftsvertretern unterschiedlicher Betriebsabteilungen zusammen und hat lediglich informations- und kommunikationsfördernde Funktion für die

Beziehungen zwischen Betrieb und externen Instanzen.

Neben den wirtschaftlichen Perspektiven des Unternehmens war das Ministerium vor allem am Aufbau einer stabilen Geschäftsführung interessiert, die den Betrieb nach außen zu vertreten und die Verhandlungen mit potentiellen Kreditgebern zu führen imstande war. Doch auch hier wurde nicht eine bestimmte Person bevorzugt, sondern nach dem Abgang des ersten Geschäftsführers darauf gedrängt, eine qualifizierte Besetzung dieser Leistungsposition vorzunehmen. Die betriebswirtschaftliche und kaufmännische Kontinuität sollte gewahrt bleiben. Erst als auch der zweite Geschäftsführer innerhalb kurzer Zeit ausgetauscht werden sollte, intervenierte das Ministerium, um neuerliche personelle Veränderungen in der Betriebsführung zu verhindern.

Als Motivation dieser relativen Rücknahme der Neutralität wurde die Befürchtung genannt, daß durch ständige Personalrochaden das Ansehen der Firma leiden und dies weitreichende negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung haben könnte, zumal der Ankauf des Betriebes (er war vorerst nur gepachtet) und dessen bankseitige Finanzierung bevorstand. In der öffentlichen Meinung wurden die guten betriebswirtschaftlichen Zwischenergebnisse bereits von den innerbetrieblichen Konflikten überlagert. In den Kontakten mit den Geldgebern war deutlich geworden, daß die innerbetrieblichen Konflikte zu mehr Skepsis in der Beurteilung der Betriebsentwicklung geführt hatten. Allerdings hatte das Ministerium auch in dieser Situation nicht unmittelbar Stellung genommen, sondern auf die Lösung des grundsätzlichen Problems der fehlenden Entscheidungsstrukturen gedrängt.

Landesregierung

Zur Finanzierung des Unternehmensaufbaus war auch die Beteiligung anderer öffentlicher Institutionen vorgesehen, insbesondere des Landes Niederösterreich. Zwischen Niederösterreich und dem Bund gab es eine Vereinbarung, die eine generelle Beteiligung des Landes an den Betriebsförderungen der Arbeitsmarktverwaltung zu jeweils einem Drittel der Beihilfenhöhe vorsieht. In dieser Vereinbarung sind auch Betriebssanierungen inbegriffen. An Selbstverwaltungsexperimenten, so wurde vom Land Niederösterreich bedeutet, wolle man sich aber nicht beteiligen. Daß die Ablehnung der Förderungsbeteiligung vor allem in einem politischen Bezug steht, verdeutlicht sich auch dadurch, daß die betriebswirtschaftlichen Perspektiven des Unternehmens auch von den Vertretern der Landesregierung durchaus positiv eingeschätzt wurden.

Gewerkschaft

Nachdem die Gewerkschaft in der Gründungsphase eine im wesentlichen unterstützende Rolle gespielt hatte, nahm der Kontakt in weiterer Folge ab; er wich einem eher distanzierten Verhältnis. Vor allem der Versuch, dem Betrieb einen Sanierungsmanager aufzudrängen, der mit Selbstverwaltung nichts im Sinn hatte, dürfte auf der Belegschaftsseite Abrückungstendenzen nach sich gezogen haben. Dennoch sind nahezu alle Beschäftigten im Produktionsbereich gewerkschaftlich organisiert.

5.2

STELLUNG DER BELGSCHAFT ZUR SELBSTVERWALTUNG

Die Gespräche mit Arbeiterinnen und Arbeitern lassen ein durchwegs reges Interesse an den Vorgängen innerhalb und außerhalb des Betriebes und eine potentielle Bereitschaft zur Aktivität erkennen. Im folgenden soll auf Bewußtseinsentwicklungen von Arbeitnehmern hingewiesen werden, die oft jahrelang unter herkömmlichen Arbeitsbedingungen tätig waren und sich plötzlich selbst verwalten sollten, um ihre Arbeitsplätze zu retten.

Ein Großteil der Belegschaft hätte bei einem Konkurs und der Unternehmensauflösung nur schwer einen neuen Arbeitsplatz in der unmittelbaren Umgebung gefunden und daher teilweise erhebliche Verschlechterungen der Berufs- und Alltagssituation, z.B. als Pendler nach Wien, in Kauf nehmen müssen. Alle Gesprächspartner, die bereits längere Zeit im Unternehmen tätig waren, befürchteten für den Fall eines Arbeitsplatzwechsels eine Verschlechterung ihrer finanziellen Lage und waren schon (oder vor allem) deswegen bereit, am Experiment Selbstverwaltung teilzunehmen. Die Bedrohung durch längerfristige Arbeitslosigkeit wurde von Betroffenen häufig als Grund dafür genannt, warum sie ihre Arbeitsstellen auch in der neuen Firma unbedingt halten wollten.

Eine Betriebsrätin, die seit zwölf Jahren im Betrieb beschäftigt ist (davon zehn im alten Unternehmen), faßt die Probleme zusammen, die sich bei einer erzwungenen Arbeitssuche in dieser Region für sie ergeben hätten: "Ich hätte

sehr schlechte Möglichkeiten gehabt, da ich in der Nähe wohne. Ich hätte mir in Wien Arbeit suchen müssen, weil da heraußen ist es sehr schlecht, da sind keine Firmen. Wenn ich in Wien eine Arbeit gefunden hätte, was ja auch nicht sicher ist, dann wär' ich erst um sieben Uhr nach Hause gekommen. Dann hab' ich eine Familie, da muß ich kochen und abwaschen etc. und so bin ich eben um halb fünf zu Hause und hab' von meiner Privatzeit mehr."

Noch drastischer verdeutlicht ein Arbeiter (Mechaniker, seit fünf Jahren im Betrieb beschäftigt) die Hoffnungslosigkeit, die eine Betriebsstillegung für ihn mit sich gebracht hätte. Auf die Frage nach seinen Möglichkeiten bei einer Betriebsstillegung antwortet er:
"Überhaupt keine, ich wäre arbeitslos gewesen. In dem Beruf hätte ich hier kaum Chancen gehabt."
F.: Hätten Sie sich in einer anderen Stellung eher verbessert oder verschlechtert?
"Laut Kollektivvertrag schlechter als ich jetzt verdiene."
F.: Wie lange wären Sie Ihrer Meinung nach bei einer Betriebsstillegung arbeitslos geblieben?
"Ich glaube lange. Meine Freunde suchen schon zwei Jahre und finden keine Arbeit."
Nur jüngere Arbeitskräfte waren der Meinung, daß eine Betriebsauflösung nicht unbedingt langfristige Arbeitslosigkeit, eine Verschlechterung ihrer finanziellen Lage und ihrer Arbeitsbedingungen bedeutet hätte.

(A) Die Beurteilung der neuen Arbeitsbedingungen

Die Wahrnehmung der neuen Arbeitsformen ist in der Regel eher pragmatisch. Utopische und gesellschaftspolitische Dimensionen werden kaum genannt. Nahezu alle befragten Arbeitnehmer erwähnen jedoch beim Vergleich der gegenwärtigen Arbeitsbedingungen mit jenen der alten Firma das veränderte Betriebsklima und den erweiterten Spielraum, der nun jedem einzelnen Belegschaftsmitglied offen stehe.

Ein etwa 50jähriger Hilfsarbeiter, der nach eigenem Dafürhalten bei seiner "Freisetzung" kaum noch Chancen auf dem Arbeitsmarkt hätte, über den Unterschied zwischen privat geführtem und selbstverwaltetem Betrieb: "Der Druck, z.B. in der alten Firma war der Chef, also wir sind jetzt freier, man kann jetzt seine Meinung äußern. Jetzt ist dann praktisch jeder Teilhaber, es ist ja jeder an seinem Arbeitsplatz interessiert. Früher haben wir für ihn (den Chef) gearbeitet und heute arbeiten wir ja für uns und wir sind interessiert, daß wir unseren Arbeitsplatz erhalten. Es ist ein viel besseres Zusammenarbeiten."

Diese solidarische Thematisierung ist allerdings nicht durchgängig. Einige der Arbeitskräfte befürchten, durch den Wegfall der früheren Kontrollmechanismen würde der Arbeitseifer und die Einsatzbereitschaft leiden. Der eben zitierte Hilfsarbeiter über seine Einstellung zur Arbeit früher und jetzt: "Ja, ich war immer ein Arbeitsknochen. Ich hab' in der alten Firma genauso gearbeitet wie in der neuen. Ein Laschieren oder was hab' ich nicht gekannt und wenn in der alten Firma der Chef zu mir gesagt hat, ob ich Zeit habe, war ich da, das hat sich nicht geändert, ich steh' zur Firma."

Nach Ansicht dieses Interviewpartners könne allerdings nicht generell von einer gestiegenen Arbeitsbereitschaft gesprochen werden. Er vermeint vor allem einen Generationenbruch zu sehen: "Es gibt schon Unterschiede, z.B. die Alten haben eine ganz andere Einstellung als die Jungen. Es sind sehr viele Jüngere da, Sie wissen eh, wie die heutige Jugend ist. In der Früh kommen sie 'rein und denken schon ans Nachhausegehen. Man muß die irgendwie motivieren, da ist schon eine andere Einstellung da."
Zwar wird thematisiert, daß jeder Arbeitnehmer des Unternehmens nunmehr gleichsam "für sich" arbeitet, allerdings wird des öfteren auch - wie im vorigen Zitat - betont, ohne Druck würde doch zuwenig "zugepackt". Ein von der Belegschaft gewählter Meister: "Wenn früher die zwei Chefs gekom-

men sind, haben alle gezittert, da war Druck da. Jetzt brauchen die Leute auch jemanden, der sie stupst... Ich bin gewählter Meister in einer Abteilung, direkt antreiben kann ich sie ja eh nicht, aber wenn sie merken, daß ein Druck dahinter ist, dann funktioniert es schon."
Insgesamt überwiegt die positive Einschätzung der neuen Arbeitsverhältnisse: "Es wird jetzt mehr zusammengearbeitet als vorher, man redet sich mehr zusammen und dadurch geht es auch leichter. Vorher ist gesagt worden, das machst du und aus. Bei uns ist das so, daß nicht einer allein das Sagen hat, da reden wir uns untereinander zusammen. Wenn einer einen vernünftigen Vorschlag hat, dann wird das eben gemacht."

Bereits zum Zeitpunkt der Betriebsaufnahme wurde ein vom Vereinsvorstand angeregter Eingriff in die Lohn- und Gehaltsstruktur vorgenommen. Die unterste Lohnebene wurde merklich angehoben, die Spitzengehälter gekürzt. Diese partielle Angleichung der Lohn- und Gehaltsunterschiede wird von den befragten Arbeitnehmern in der Regel als positiver, aber unzureichender Schritt bewertet.
Eine zu weitreichende Egalisierung der Lohnstruktur wird allerdings auch nicht befürwortet. Ein jüngerer Facharbeiter: "Die Entlohnung soll mehr an der Leistung orientiert sein, besonders, wenn man bei der Arbeit nachdenken muß und nicht immer das Gleiche macht."

(B) Partizipationschancen

Die Möglichkeit, den betrieblichen Entscheidungsprozeß mitbestimmen zu können, ja sogar selbstbestimmen zu sollen, wird von allen befragten Arbeitskräften positiv bewertet. Es wird hervorgehoben, "daß jetzt die Belegschaft auch etwas mitzureden hat, daß man bestimmen kann. Früher ist das gemacht worden, was der Chef angeschafft hat, ob es gut oder schlecht war, die Arbeitnehmer haben sich danach zu richten gehabt."

Allerdings wurden die entsprechenden Mitbestimmungsgremien, vor allem der Vereinsvorstand als Vertretungsorgan der Belegschaft, in der Aufbauphase noch eher schwach besucht. Als Grund wurde vielfach die Angst vor der ungewohnten Situation, in der sich manche noch nicht zurechtgefunden hatten, angegeben. Die Teilnahmebereitschaft an innerbetrieblichen Versammlungen orientierte sich allerdings auch an der jeweiligen Tagesordnung, d.h. daran, ob die zur Diskussion stehenden Themen von unmittelbarer subjektiver Relevanz für die Arbeitnehmer sind. Lohn- und Gehaltsprobleme etwa erfreuten sich eines weitaus größeren Auditoriums als betriebswirtschaftliche Teilfragen. Ein Mitglied des Betriebsrates: "Es gibt zur Zeit noch kleine Unterschiede. Das ist sicher ein Entwicklungsprozeß. Die Selbstverwaltung gibt es noch nicht sehr lange, das ist sicher ein Lernprozeß."
Das relativ geringe Partizipationsinteresse an betrieblichen Entscheidungsgremien wird auch auf Informationsmängel zurückgeführt, die verhindern, daß die Arbeitnehmer ihre formal gegebenen Partizipations- und Zugriffsmöglichkeiten auch tatsächlich wahrnehmen. Diese verbesserte Information vorausgesetzt, wird die Einflußnahme der Belegschaft als ausreichend angesehen und die Entscheidungsdelegation akzeptiert: "So wie es jetzt ist, ist es in Ordnung. Es können immer nur ein paar Leute sein, die sich absprechen, und nachdem sie gewählt worden sind, geht das schon in Ordnung. Die Arbeitnehmer sollen jedoch informiert werden, was gemacht wird."

Die Funktionszuweisung an Geschäftsführung und Belegschaftsvertreter unter den Bedingungen der Selbstverwaltung differieren. Vor allem die fehlende Übereinstimmung betreffend den Aktionsraum der Gremien und die daraus entstehenden Konfliktanlässe werden beklagt: "Das muß gar nichts Persönliches sein, das kommt automatisch, weil es keine Richtlinien für die Selbstverwaltung gibt, da gibt es verschiedene Meinungen."
Zu betonen sei daher, so ein anderer Gesprächspartner, "das Verständnis, daß es eine Selbstverwaltung ist. Da sind sich

viele nicht bewußt, das heißt, daß man geschult wird, daß man sich bewußt ist, daß man eigentlich für sich selbst arbeitet."
Positiv an der Veränderung von Entscheidungs- und Machtstruktur wird von Arbeitnehmern, die nicht in gehobener Position sind, die Beschränkung des Spielraums der Geschäftsführung hervorgehoben: "Wir haben einen Vorstand und der Geschäftsführer kann nicht alleine machen, was er will. Er ist weisungsgebunden an den Vorstand, das ist für mich sehr positiv."
Demgegenüber ist ein Angestellter im gehobenen Verwaltungsbereich des Unternehmens der Meinung, daß dem selbstverwalteten Lauf der Dinge schon durch eine gewisse Informationspflicht der Geschäftsführung gegenüber dem Vorstand Genüge getan sei: "Die Firma ist auch eine GesmbH, die GesmbH ist vom Gesetz her verpflichtet, eine Geschäftsführung zu haben. Der Geschäftsführer ist verantwortlich für alle Transaktionen, der Vereinsvorstand ist das ja nicht. Die Kontrolle darf aber nicht soweit gehen, daß man dem Geschäftsführer die Hände bindet; der Geschäftsführer muß aber den Vorstand über alles informieren."
Für diesen Gesprächspartner ist auch die Aufrechterhaltung der sozialen Unterschiede im Betrieb aus Gründen des Arbeitsklimas eine Notwendigkeit: "In den früheren Betrieben, da hat es den und den gegeben, z.B. da wußten sie, das ist der Herr Generaldirektor, dem waren sie ausgeliefert. Das ist da vielleicht weniger, das ist da weniger straff. Hier muß man aufpassen, daß man nicht zu sehr abrutscht in zuviel Kollegialität. In gewissen Punkten muß mehr getan werden, da ist es zu locker, was aber nicht heißt, daß es hier schlecht ist."

Die Arbeiter und unteren Angestellten hatten zum Zeitpunkt der Interviews meist noch keine klare Meinung hinsichtlich der Aufgaben einer Belegschaftsvertretung. Durch die Schwierigkeiten der Aufbauphase, die sich aus dem ungeklärten Verhältnis der Entscheidungsträger zueinander ergaben, konnte sich ein Großteil der Arbeitnehmer noch kein

Bild von der Gestalt der angestrebten Selbstverwaltungsstrukturen machen.
Die Antworten auf die Frage nach den Funktionen der Gremien und der Sinnhaftigkeit ihres Verhältnisses zueinander sind daher auch von Unsicherheit und der vagen Hoffnung gekennzeichnet, daß sich alles schon irgendwie einrenken werde.
Wie oft im Falle von Entscheidungsunsicherheit wird häufig ein harmonisierender Mittelweg gewählt. So äußert sich ein Vorarbeiter über den Stand der Mitbestimmungsinstrumente zum Zeitpunkt des Interviews: "Da soll ein gewisses Mittelmaß gefunden werden. An gewissen Stellen sollen sie ausgebaut und an gewissen Stellen eingeschränkt werden, weil es sind genug Personen im Betrieb, die sich eigentlich nicht dafür interessieren."
Eine Sekretärin: "Einschränken soll man die Mitbestimmungsinstrumente sicher nicht. Ich glaube, das wird sich weiterentwickeln. Das wird dann von alleine kommen, daß es noch besser wird."
Trotz mancher Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten in der Gestaltung der Arbeits- und Organisationsstrukturen wird die Entwicklung der sozialen Beziehungen im Betrieb positiv gesehen. Eine Sekretärin: "Im Betriebsklima hat sich schon etwas geändert. Früher hat es Leute gegeben, wenn man die gesehen hat, da hat man immer befürchten müssen, daß dann dem Chef gesagt wird, daß man nur rumsteht und so. Diese Entwicklung finde ich sehr positiv, heute bemüht sich jeder, noch mehr das Beste zu geben als seinerzeit.

KAPITEL 6

ÖKONOMISCHE ASPEKTE

1. Verdrängungs-
und Mitnahmeeffekte

2. Materielle Sicherung

3. Fiskaleffekte

4.Anhang

6.1

VERDRÄNGUNGS- UND MITNAHMEEFFEKTE

Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik löst in mehrfacher Hinsicht ökonomische Effekte aus. Von der Programmintention her steht insbesondere die Verbesserung der Erwerbs- und Einkommenschancen der Zielgrupe im Mittelpunkt: Welche materiellen Verluste der (partiell) arbeitslosen Personen können aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen abgewehrt werden?

So wichtig diese individuellen Effekte auch sind, sie können für den Einsatz öffentlicher Mittel nicht die ausschließliche Anerkennungslinie bieten. Dies gilt insbesondere in Krisenperioden, in denen die öffentlichen Haushalte unter einem erheblichen politischen Druck stehen, ihre Ausgaben zu beschränken. Unter diesem Gesichtspunkt gilt es auch zu prüfen, ob experimentelle Programme eine ausreichende Kostenwirksamkeit aufweisen: In welchem Maß führt die experimentelle Arbeitsmarktpolitik zu einer Nettobelastung der öffentlichen Haushalte?

Eine Beantwortung der beiden skizzierten Fragen sieht sich mit der Schwierigkeit konfrontiert, die Wechselwirkungen zwischen den experimentellen Programmen und dem ökonomischen Umfeld zu berücksichtigen. Denn im Prinzip muß jede Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen dem Problem nachgehen, ob die von ihnen hervorgebrachten Wirkungen nicht bloß auf einer Verdrängung "privater" durch "öffentliche" Aktivitäten beruht. Brächte der Arbeitsmarkt ohne öffent-

liche Intervention dieselben Resultate hervor, dann käme der Einsatz von Budgetmitteln bloß einem Fiskaltransfer zugunsten der Geförderten gleich. Der arbeitsmarktpolitische Effekt bliebe unter solchen Umständen auf unspezifische Umverteilungswirkungen beschränkt.

Ob experimentelle Interventionen über bloße Fiskaltransfers hinausgehen, hängt von ihrem Einfluß auf die Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes ab. Um dies zu untersuchen, genügt es nicht zu prüfen, ob die Zahl der permanenten Arbeitsplätze oder dauerhaften Beschäftigungsverhältnisse aufgrund der jeweils getroffenen Maßnahmen steigt: Denn auch eine vorübergehende Veränderung der Angebots- und Nachfrageströme am Arbeitsmarkt übt eine starken (dauerhaften) Einfluß auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der mittel- und unmittelbar Betroffenen aus.[1)]

Dies wird im Bereich der Sozialprojekte besonders deutlich. Finden Jugendliche, denen am allgemeinen Arbeitsmarkt keine Chancen mehr geboten werden, über experimentelle Projekte einen Einstieg in das Berufsleben, so wachsen ihre lebenslangen Einkommenschancen auch dann, wenn das experimentelle Projekt bloß Transitarbeitsplätze zur Verfügung stellt. Ähnliches gilt für Obdachloseninitiativen. Gewinnen die Klienten eines solchen Projektes wieder sozialen Halt, dann vermögen sie wieder ihr in früheren Schul- und Ausbildungsjahren aufgebautes Humankapital zu aktivieren. Der damit verbundene virtuelle Vermögenszuwachs hängt weder von der Permanenz des Einstiegsarbeitsplatzes noch von der unbeschränkten Lebensdauer des Gesamtprojektes ab.

Auch bei Selbstverwaltungsinitiativen darf die Bedeutung von transitorischen Effekten nicht unterschätzt werden. Gelingt es, den Eintritt von Arbeitslosigkeit zu verhindern oder deren Dauer zu verkürzen, dann haben die Betreffenden einen (dauerhaften) Ertrag in der Höhe der (aufgrund der Intervention) vermiedenen Kosten der Arbeitslosigkeit.

Die transitorischen Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen werden selbst von deren Kritikern kaum bestritten; (wenngleich das Ausmaß des dadurch erzielten ökonomischen Nutzens häufig unterschätzt wird). Über den dauerhaften Einfluß solcher Interventionen auf das österreichische Beschäftigungssystem besteht dagegen größere Unsicherheit. In diesem Zusammenhang treten vor allem zwei Arten von Bedenken auf: Erstens, ob die beobachtbare Initiative nicht auch ohne öffentliche Förderung zustandegekommen wäre? Zweitens, ob die gesicherten (oder geschaffenen) Arbeitsplätze nicht zu einer Verdrängung von Beschäftigungschancen in anderen Betrieben (ohne öffentliche Förderung) führen?

Für Sozialprojekte lassen sich beide Befürchtungen leicht zerstreuen. Die materiellen Existenzbedingungen von Sozialprojekten sind stets im höchsten Maß prekär. Ohne öffentliche Unterstützung könnten solche Initiativen ihr Tätigkeitsfeld nicht aufrechterhalten; zumal die Projektanten dieser Initiativen häufig persönliche Einkommensverluste und relativ hohe private Verschuldung in der Anfangsphase in Kauf nehmen. Bleibt die öffentliche Hilfe aus, dann tritt ein wachsender Zwang zur Liquidation des Projekts und der in ihm geschaffenen Arbeitsplätze ein.

Was die Verdrängungsgefahr betrifft, so gehen von Sozialprojekten kaum die (von lokalen Gewerbetreibenden zuweilen befürchteten) negativen Effekte aus. Denn die Sozialinitiativen operieren in einem Tätigkeits- und Kostenbereich, der durch konventionelle Unternehmen nicht zu erschließen wäre. Dies hängt mit der beengenden Unterkapitalisierung der im Rahmen von Sozialprojekten organisierten Betriebsführung zusammen. Da Kapitalabschreibungen die Tätigkeit von Sozialprojekten kaum belasten, können diese Arbeitsplätze anbieten, deren bescheidene Entlohnung dem weit unterdurchschnittlichen Produktivitätsniveau der dort Beschäftigten entspricht (siehe dazu Tabellen 12 und 13). In diesem Sinne schaffen die Sozialprojekte zusätzliche

Arbeitsplätze, für deren Leistung zwar eine Nachfrage, aber nur ein unzureichendes Angebot besteht.

Im Bereich der Selbstverwaltungsinitiativen fällt eine Einschätzung der Mitnahme- und Verdrängungseffekte schwieriger aus. Eine strikte Unterscheidung zwischen einer Betrachtung "ex ante" und "ex post" hilft in diesem Zusammenhang, Klarheit zu gewinnen: Eine rückblickende Evaluation einer erfolgreichen Selbstverwaltungsinitiative muß stets zu dem Schluß kommen, es seien hohe Mitnahmeeffekte aufgetreten. Wenn eine solche Initiative ihre Leistungen mit einem Betriebsüberschuß am Markt absetzen kann, dann hätte sie im Prinzip auch ohne öffentliche Förderung ihr Ziel erreicht. Jeder Schilling an verlorenen Zuschüssen wird von einem solchen Betrieb einfach "mitgenommen", ohne daß deshalb sein Verhalten sich geändert hat.

Diese ex post-Beurteilung erfaßt indes nicht das ex ante-Entscheidungsproblem der Projektanten. Diese fragen sich, ob die öffentliche Förderung jenes (minimale) Maß an zusätzlicher Sicherheit bietet, das sie veranlaßt, das Gesamtrisiko des Projektes zu übernehmen. Aus dieser Perspektive gleicht die öffentliche Subvention einer Art Versicherung, die bei Eintreten des Risikofalles (nämlich dem Scheitern des Projektes) einen Teil der dadurch auflaufenden Verluste abdeckt. Diesen Versicherungscharakter gilt es bei der Beurteilung von Mitnahmeeffekten zu berücksichtigen. Weder haben die erfolgreichen Projekte die Förderung ex ante zu 100 % "mitgenommen" noch haben die gescheiterten Initiativen die bereits erhaltenen Mittel vollständig vergeudet. Vielmehr ist die Effizienz der eingesetzten Subventionen danach zu beurteilen, ob über die Gesamtheit aller Projekte die von der öffentlichen Hand geleistete "Versicherungsprämie" eine angemessene Höhe erreicht.

Tabelle 12

Kapitalerfordernisse im Kleingewerbe

Angaben in Tausend Schilling

	Gesamt-vermögen	Anlage-vermögen	Mobiles Anlage-vermögen	Bereinig-tes Gesamt-vermögen*	Anlagen-intensi-in %**
Baugewerbe	323	74	46	295	16
Maler	243	85	27	185	15
Sanitär- u. Heizungsin-stallateure	440	98	32	374	9
Möbel-tischler	331	144	55	242	23
KFZ-Mecha-niker	394	180	40	254	16
Bäcker	154	116	75	113	66
Konditoren	179	150	67	96	70
Graphisches Gewerbe	313	142	-	-	-

*) Bereinigtes Gesamtvermögen = Umlaufvermögen + mobiles Anlagevermögen.

**) Anlagenintensität = (mobiles Anlagevermögen x 100) / / bereinigtes Gesamtvermögen

Anmerkung: Die Angaben sind nur als Richtgrößen zu verstehen; sie beziehen sich auf Anfang der achtziger Jahre.

Quelle: Swoboda, Klaus. *Unterlagen zur experimentellen Arbeitsmarktpolitik.* Wien: IWS 1985.

Tabelle 13

Leistungsdruck im Kleingewerbe

(jährliche durchschnittliche Wertschöpfung im Österreichischen Gewerbe)

Angaben in Tausend Schilling

	Betriebs-leistung	Wert-schöpfung	Material-kosten	Personal-kosten
Baugewerbe	443	278	37	46
Maler	342	271	21	59
Sanitär- u. Heizungsin-stallateure	656	304	54	31
Möbeltischler	475	282	41	38
KFZ-Mechaniker	893	303	66	23
Bäcker	480	268	44	41
Konditoren	395	246	38	40
Fleischer	951	289	70	20
Drucker	530	330	38	42

Quelle: Swoboda, Klaus. *Unterlagen zur experimentellen Arbeitsmarktpolitik.* Wien: IWS 1985.

Darüber hinaus läßt sich die Frage erörtern, ob die rechtstechnische Ausgestaltung dieses "Versicherungsvertrages" bei Abwägung der Kosten der Förderungsverwaltung eine optimale Form annimmt. Das Prinzip der "verlorenen" Zuschüsse schneidet in diesem Zusammenhang vermutlich recht gut ab. Denn eine sehr ausgefeilte Normierung von Tatbeständen, unter denen die "Prämie" in Anspruch genommen werden kann, wird den sozialen und organisatorischen Bedingungen solcher Initiativen nicht gerecht. Zudem kann die öffentliche Hand ohnehin mit automatischen Rückzahlungen durch erfolgreiche Selbstverwaltungsinitiativen rechnen: deren Steuerleistungen (und die Nicht-Inanspruchnahme von arbeitslosigkeitsbedingten Sozialtransfers) erhöhen die öffentlichen Einnahmen.

Über den Mitnahmeeffekt hinaus gilt es auch die potentiellen Verdrängungseffekte, die von Selbstverwaltungsinitiativen ausgehen, zu berücksichtigen. Eine branchenunabhängige Beurteilung wäre in diesem Zusammenhang indes unzulässig. Eine exemplarische Analyse zweier Selbstverwaltungsinitiativen hat vor allem auf zwei Aspekte aufmerksam gemacht:

- Sofern Selbstverwaltungsinitiativen auf oligopolistischen Produktmärkten operieren, tritt bei Stabilisierung des Projektes vor allem eine Importsubstitution ein. Die betreffende (im industriellen Bereich tätige) Initiative verdrängte nicht andere heimische Produzenten, sondern ausländische Unternehmen, die nach Österreich importieren. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist eine solche leistungsbilanzstärkende Verdrängung durchaus erwünscht.

- Wenn der Tätigkeitsschwerpunkt im traditionellen Kleingewerbe liegt, dann beruht der Erfolg von Selbstverwaltungsinitiativen in einer "Nischenproduktion".

Diese Projekte schaffen sich zum Teil überhaupt erst den Markt, auf dem sie einen wichtigen Teil ihrer Ressourcen erwirtschaften können. Anstatt die eingesessenen Betriebe zu verdrängen, dienen sie diesen (was das Marketing betrifft) als Vorbild in der Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen.

Die skizzierten Befunde legen nahe, die effizienzschmälernden Wirkungen von Mitnahme- und Verdrängungseffekten bei der Evaluation von experimentellen Förderprogrammen niedrig anzusetzen.

6.2

MATERIELLE SICHERUNG

Die Teilnahme an experimentellen Arbeitsmarktprogrammen hebt auf zweifache Weise die Erwerbschancen der von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen:

- Ein kurzfristiger Effekt besteht in der Anhebung (oder Sicherung) des Einkommens gegenüber einem Zustand fortgesetzter (oder entstehender) Arbeitslosigkeit. Die Betroffenen können damit ein häufig akutes Verarmungsrisiko abwehren, oder doch zumindest abschwächen.
- Die langfristige Programmwirkung geht über die laufende Existenzsicherung weit hinaus; sie betrifft vor allem die Einkommenschancen für das weitere Erwerbsleben der in den Projekten beschäftigten Personen. Der Wert dieser fortdauernden positiven Effekte experimenteller Arbeitsplatzbeschaffung macht für die jeweils erfaßte Person ein Vielfaches der kurzfristigen Lohnzahlungen aus.

Das Ausmaß beider Effekte hängt wesentlich von den bisherigen Arbeitsbiografien der Betroffenen ab. Dabei gilt folgender allgemeiner Grundsatz: Das absolute Ausmaß der positiven Programmwirkung fällt umso größer aus, je höher die betreffende Person während ihres Arbeitslebens bereits in der Lohnpyramide ihrer Berufsgruppe aufgestiegen war. Daher besitzen vorweg Selbstverwaltungsinitiativen günstigere Ausgangsbedingungen für hohe positive Programmeffekte. Denn in solchen Initiativen liegt der Anteil gut qualifizierter Arbeitskräfte deutlich über jenem in Sozialprojekten.

Was die relative Einkommenssteigerung betrifft, so verhält es sich gerade umgekehrt: Die Sozialprojekte verändern die wirtschaftliche Lebenslage ihrer Klienten weitaus nachhaltiger als dies in Selbstverwaltungsinitiativen geschehen kann. Das liegt an dem absolut niedrigen Niveau materieller Reproduktion, dem die Klienten vor dem Projekt unterworfen sind; viele von ihnen haben unterhalb einer (selbst engherzig abgegrenzten) Armutsschwelle gelebt.

(A) Laufende Einkommenssteigerung

Das Ausmaß kurzfristiger Effekte kann an Hand zweier Projekte ausführlicher dokumentiert werden; einem Sozialprojekt, das während eines Jahre für 24 Klienten Arbeitsplätze geschaffen hat, und einer Selbstverwaltungsinitiative, der es gelang, über hundert Personen die Fortführung ihres Beschäftigungsverhältnisses zu sichern.

Von den 24 Klienten des Sozialprojektes hatten nur fünf vor ihrer Beschäftigung einen Anspruch auf Arbeitslosengeld geltend machen können. Zehn Personen bezogen bloß Notstandshilfe (in der Höhe von rund S 3000.-). Neun Klienten waren aufgrund ihrer fehlenden Seßhaftigkeit nicht einmal imstande, die ihnen zustehende Notstandshilfe voll zu beziehen; sie mußten sich mit Abschlagszahlungen begnügen.

Jene Klienten, die vor ihrer Eingliederung in das Sozialprojekt reguläres Arbeitslosengeld bezogen haben, konnten die am besten remunerierten Arbeitsplätze des Projektes erlangen. Vier von ihnen erhielten (im Jahr 1985) rund S 11.200.- pro Monat; eine Person erzielte S 9.200,-. Für die (ehemaligen) Empfänger von Sozialhilfe lag die Entlohnung zwischen rund S 7.400,- und S 8.500,- bei ganztägiger Beschäftigung; bei Halbtagsbeschäftigung schwankte die Remuneration zwischen S 3.750,- und S 4.300,-. Der relative Zuwachs an laufendem Einkommen lag bei allen Ganz-

tagsbeschäftigten bei rund 100 Prozent; gegenüber dem Zustand der Arbeitslosigkeit verdoppelte sich ihr disponibles Einkommen. Die Halbtagsbeschäftigten dagegen konnten keinen analogen Zuwachs verzeichnen; ihr laufender Lohn lag nur knapp über der Sozialhilfe. Für diese Personengruppe lag der Anreiz zur Teilnahme an dem arbeitsmarktpolitischen Programm weniger in der Höhe der Entlohnung. Es waren vielmehr die Stabilisierung des Einkommensniveaus und die soziale Abstützung in der Gemeinschaft, die sie zur Arbeit im Projekt veranlaßten.

Die Selbstverwaltungsinitiative dagegen erzielte für alle ihre Mitglieder eine materiell ins Gewicht fallende Absicherung der Einkommenschancen. Zwar mußten einige leitende Angestellte kleinere Gehaltskürzungen hinnehmen, doch gelang es den meisten Beschäftigten, ihren Grundlohn zu halten. Wäre der Versuch der Selbstverwaltungsinitiative gescheitert, den Betrieb fortzuführen, dann wären die meisten Beteiligten von länger andauerenden Arbeitslosigkeitsepisoden betroffen gewesen. Dies hätte spürbare Einkommenseinbußen bewirkt. Die Vermeidung dieser Verluste kann als der kurzfristige positive Programmeffekt dieser Initiative gelten.

Die Hälfte der durch die Initiative erfaßten Personen hätte mit einem Einkommensverlust von mehr als S 11.000,- in dem betreffenden Jahr rechnen müssen. Rund 20 Personen wären voraussichtlich um S 20.000,- ärmer gewesen, wenn die Initiative gescheitert wäre. Diese Werte ergeben sich aus einer Gegenüberstellung der Nettoeinkommen der betreffenden Personen mit den hypothetischen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (die genaue Berechnungsweise kann einem Anhang zu diesem Kapitel entnommen werden). Insgesamt hat die Selbstverwaltungsinitiative ihren Mitgliedern rund 1,5 Millionen S an Einkommensverlusten erspart; eine Summe, um die zu kämpfen sich schon lohnt.

(B) Langfristige Einkommenssicherung

Der Umfang der laufenden Einkommensicherung wird durch die langfristigen Effekte noch bei weitem übertroffen. Denn die von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen erfahren eine Entwertung des Marktwertes ihrer Fähigkeiten und Fertigkeiten am Arbeitsmarkt. Das Ausmaß dieser arbeitslosigkeitsbedingten Entwertung ihres "Humankapitals" kann aufgrund eines Modells berechnet werden. Dessen Grundgedanke besteht in folgender Überlegung: Verliert eine Person ihren Arbeitsplatz, dann ist ihr auch der weitere innerbetriebliche Aufstieg (wie bescheiden er auch immer ausgefallen wäre) völlig verwehrt. Während ihre Arbeitskollegen weiter in der Lohnpyramide aufrücken, bleibt die betreffende Person zurück. Darüber hinaus bewirkt die Unterbrechung der Berufsausübung (zumindest in den Augen eines künftigen Arbeitgebers) eine Schmälerung der Leistungsfähigkeit. Auch dieser Effekt läßt die betreffende Person gegenüber den kontinuierlich Beschäftigten zurückfallen. Eine Untersuchung an zweihunderttausend arbeitslosen Personen (in Österreich während der ersten Hälfte der achtziger Jahre) hat folgende Richtgrößen für den Umfang solcher langfristiger Einkommensverluste ergeben: Im Schnitt fällt das Einkommen einer Person für jeden Monat an Arbeitslosigkeit um rund ein Prozent hinter das Einkommen ihrer kontinuierlich beschäftigten Kollegen zurück. Für jüngere Personen, die am Anfang ihrer Berufslaufbahn stehen, liegt der Verlust noch höher; sie müssen damit rechnen, um ungefähr fünf Prozent zurückzufallen.[2)]

Diese auf Massendatenbasis gewonnenen Kennzahlen lassen sich als Richtgrößen zur Abschätzung jener potentiellen langfristigen Einkommensverluste nützen, die aufgrund der Betriebsfortführung durch die Selbstverwaltungsinitiative abgewehrt wurden. Wäre das Projekt mißlungen, so hätten 15 Arbeitskräfte (jünger als 24 Jahre) mit einer Einkommenseinbuße von 7% rechnen müssen; bei rund dreißig Personen

(älter als 45 Jahre) hätte der Verlust 9% ausgemacht.

Der Wert des potentiellen "Humankapitalverlustes" eines Arbeiters (mittleren Alters) der Selbstverwaltungsinitiative beträgt 10%. Unter Berücksichtigung des laufenden Einkommens der betreffenden Person (und dem Zeitpunkt ihres voraussichtlichen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben) errechnet sich für diese ein potentieller Gesamtverlust von rund S 150.000,-.

Wenn die von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen solche Berechnungen auch nicht anstellen, so haben die Interviews in Selbstverwaltungsinitiativen gezeigt, daß ein großer Teil der Projektanten sich über die gravierenden langfristigen Folgen einer Arbeitslosigkeit für ihre weitere Berufslaufbahn bewußt gewesen sind.

Die von Sozialprojekten betreuten Klienten wehren nicht nur weitere potentielle Verluste ab; ihnen gelingt unmittelbar eine Aufwertung ihres "Humankapitals". Dies reicht zwar zuweilen nur für ein Leben knapp oberhalb der Armutsgrenze, doch entspricht der relative Aufstieg häufig einer Erhöhung des "vermarktbaren" Arbeitsvermögens um mehr als das Doppelte. In diesem Sinn gelingt es experimentellen Programmen, gesellschaftlich brachliegende menschliche Leistungsfähigkeit erneut ökonomisch zu aktivieren.

6.3

FISKALEFFEKTE

Experimentelle Programme konkurrieren mit anderen Formen sozialstaatlicher oder beschäftigungspolitischer Interventionen, die auf eine Abwehr der mit Arbeitslosigkeit verbundenen Lasten gerichtet sind. Unter diesem Gesichtspunkt gilt es auch die für die öffentliche Hand entstehenden Opportunitätskosten zu berücksichtigen. Für diese Zwecke eignet sich insbesondere die fiskalische Nettobelastung der öffentlichen Hand als Kenngröße.

Mit "Nettobelastung" ist der Saldo aus den durch die experimentellen Programme ausgelösten Veränderungen öffentlicher Einnahmen und Ausgaben gemeint. Darunter fallen meist die folgenden Posten:

- Direkter Förderaufwand (Verlorene Zuschüsse, Zinszuschüsse zu Krediten);
- Verwaltungsaufwand zur Durchführung des Programmes (Personalkosten der öffentlichen Hand);
- Vermehrung zukünftiger Verpflichtungen des Systems sozialer Sicherung (etwa aufgrund des Erwerbs der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld);
- Einsparungen bei den laufenden Sozialtransfers (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe);
- Erhöhung des Beitragsaufkommens für die Sozialversicherung (aufgrund der Beschäftigungsverhältnisse in den Projekten);
- Zuwachs bei den direkten und indirekten Steuern (der gestiegenen Einkommen wegen).

Da die Wirkung der experimentellen Programme auf die einzelnen Fiskalkomponenten mit unterschiedlicher zeitlicher Verzögerung spürbar werden, hängt eine Beurteilung der Gesamteffekte vom jeweils gewählten Zeithorizont ab. Dabei fällt das Resultat umso positiver aus, je länger die Beobachtungsperiode gewählt wird.

Dieser Zusammenhang erlaubt eine doppelte Charakterisierung der Fiskalwirkung experimenteller Programme. Deren Wirkung auf die öffentliche Haushalte läßt sich kennzeichnen:

- durch das Vorzeichen und die Größe des Einnahmen-Ausgaben-Saldos innerhalb von 12 Monaten nach Beginn der Förderung;
- durch die Länge der Periode, die es braucht, bis der Saldo den Wert Null annimmt.

Die erste Kennzahl kommt dem Bedürfnis kurzfristiger Budgetierung entgegen; ihr kann entnommen werden, in welchem Ausmaß das Budgetdefizit der laufenden Periode durch das experimentelle Programm erhöht wird. Als relative Größe kann der Saldo (durch Umformung) auch als "Selbstfinanzierungsgrad" interpretiert werden; diese Quote gibt an, in welchem Maß die laufenden Ausgaben durch laufende Einnahmen abgedeckt werden.

Die zweite Kenngröße entspricht einer langfristigen Haushaltsplanung; sie gibt an, wie lange die öffentliche Hand warten muß, bis die Summe der "Belastungen" gerade durch die Summe der "Entlastungen" ausgeglichen sein wird. Diese Dauer läßt sich als "Amortisationsperiode" jener "Investition" auffassen, die von der öffentlichen Hand durch die Projektförderung vorgenommen wurde.

Je höher der Selbstfinanzierungsgrad und je kürzer die Amortisationsperiode ausfällt, desto vorteilhafter erscheint ein Förderungsvorhaben im Lichte des Fiskalkalküls. Dies ist allerdings noch nicht mit der Wahrscheinlichkeit gleich-

zusetzen, daß ein bestimmtes Projekt gefördert wird. Denn die öffentliche Hand bildet keinen einheitlichen Haushalt. Dies führt zu einem Auseinanderklaffen von Aufwands- und Ertragszurechnung bei den einzelnen betroffenen fiskalischen Entscheidungsträgern: So muß für den größten Teil der Programmkosten stets das Sozialministerium aufkommen, während dagegen erhebliche Erträge beim Finanzministerium (Einkommens- und Umsatzsteuer) und bei den Ländern (Wegfall der Sozialhilfeleistungen) anfallen. Eine solche Diskrepanz birgt stets das Risiko in sich, daß es zu einer fiskalpolitischen Blockierung kommt. Damit ist ein Zustand gemeint, in dem kein öffentlicher Entscheidungsträger den Aufwand für ein Projekt auf sich nehmen will, weil ihn andere "begünstigte" Gebietskörperschaften für diese "externen" Programmeffekte nicht entschädigen.[3)]

Um die Größenordnungen der skizzierten Fiskaleffekte zu markieren, sollen im folgenden exemplarisch Fiskalberechnungen für zwei Förderfälle angeführt werden. Dabei wurden ein Sozialprojekt und eine Selbstverwaltungsinitiative ausgewählt, die zum Zeitpunkt ihrer Förderung als besonders umstritten und aussichtslos gegolten haben.

Das Sozialprojekt verursachte in einem Zeitraum von 12 Monaten folgenden Aufwand: An direkten Fördermittel 1,25 Millionen S; an Verwaltungsaufwand S 50.000,-; an zusätzlichen sozialrechtlichen Ansprüchen (insbesondere in Hinblick auf Arbeitslosengeld) rund S 25.000,-. Dies ergab einen Gesamtaufwand von 1,325 Millionen S. Dem standen an Fiskalerträgen gegenüber: Rund 262.000 S an eingesparten Mittel der Arbeitslosenversicherung; ein erhöhtes Aufkommen zur Sozialversicherung von rund 1 Million S; zusätzliche Einkommens- und Verbrauchssteuer (aufgrund der im Projekt gezahlten Löhne) in der Höhe von S 256.000,.- (wovon rund die Hälfte auf die Einkommensteuer entfällt); Einsparungen von rund S 600.000,- an Sozialhilfe. Dies ergab eine Entlastung des öffentlichen Haushalts von insgesamt 2,118 Millionen S.

Die Selbstfinanzierungsquote des betreffenden Projektes betrug rund 160%; d.h. die öffentliche Hand hat aufgrund des Sozialprojektes mehr Einnahmen erzielt als Ausgaben angefallen sind. Die Amortisationsperiode hat daher höchstens 12 Monate betragen.

An der grundsätzlichen Beurteilung der Fiskaleffekte des Projektes ändert sich auch dann wenig, wenn gewisse Abschläge vorgenommen werden. So ist es denkbar, daß es dem Projekt durch hohe organisatorische Flexibilität gelungen ist, in gewissem Maß Steuervermeidung (nicht aber Steuer- oder Abgabenhinterziehung) zu betreiben. Unter diesen Umständen könnten insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge um rund 40% gesenkt worden sein. Damit ergäbe sich noch immer eine Entlastung der öffentlichen Haushalte um 1,7 Millionen S. Die Selbstfinanzierungsquote hätte dann rund 130% betragen.

Die Fiskaleffekte des Sozialprojektes zeigen auch deutlich das Problem des Auseinanderklaffens von "lasttragenden" und "begünstigten" Institutionen. So kam das Sozialministerium für rund 1,3 Millionen S auf, konnte aber nur rund 1,3 Millionen S an Entlastung (bei Berücksichtigung der "bereinigten" Fiskalvariante) für sich in Anspruch nehmen; das betreffende Bundesland erzielte hingegen eine Nettoentlastung von S 600.000,-.

Trotz der Unterschiede im ökonomischen Umfeld von Sozialprojekten und Selbstverwaltungsinitiativen führt die Fiskalanalyse zu ähnlichen Resultaten. Die Selbstverwaltungsinitiative erhielt einen verlorenen Zuschuß von 5,5 Millionen S und einen Kredit, dessen jährlicher Zinsaufwand in der Höhe von S 360.00,- von der Arbeitsmarktverwaltung getragen wurde. Die Vermeidung der Betriebsliquidation verursachte einen Verwaltungsaufwand von rund 1 Million S. Dem stand an Haushaltsentlastung gegenüber: Rund 4 Millionen S an eingesparten Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung; rund 3,17 Millionen S an zusätzlichen Beiträgen zur Sozialver-

sicherung; rund 1,88 Millionen S an Einkommensteuer und ungefährS 250.000,- an zusätzlicher Verbrauchssteuer. Eine Gegenüberstellung von Be- und Entlastungen ergibt einen positiven Saldo von rund 3,5 Millionen S; dies entspricht einem Selbstfinanzierungsgrad von nicht ganz 160%. Die Amortisationsperiode hat daher höchstens 12 Monate betragen.

Unter Gesichtspunkten einer effizienten Budgetpolitik hat sich die Durchführung der beiden Projekte experimenteller Arbeitsmarktpolitik auf jeden Fall gelohnt.

6.4

ANHANG

Der Anhang dient der Dokumentation der Grundlagen für die Berechnung der individuellen und fiskalischen Einkommenseffekte. Den Ausgangspunkt bilden dabei stets die Quelle und Höhe des Einkommens der von den Programmen erfaßten Personen. Ferner wird für jede Person von einer spezifischen Dauer der Arbeitslosigkeit ausgegangen. Jede dieser drei Variablen wurde empirisch erhoben (allerdings ist eine detaillierte Veröffentlichung dieser Daten aus Datenschutzgründen unzulässig). Auf der Grundlage dieser (anonymisierten) Individualdaten wurden die entsprechenden "Belastungen" und "Entlastungen" berechnet und dann für das Gesamtprojekt ermittelt. Dies erfolgt im Rahmen des Modells TRANSFER, das in integrierter Form die abgaben- und steuerrechtlichen Bestimmungen zusammenfaßt, die zur Berechnung der Kennzahlen notwendig sind. Die wichtigsten analytischen Schritte von TRANSFER sind im folgenden angeführt.

Mit dem Modell TRANSFER werden aus dem Bruttoeinkommen die Sozialversicherungsbeiträge und die Einkommenssteuer berechnet. Damit läßt sich das Nettoeinkommen bestimmen. Das Modell TRANSFER kann auch dazu herangezogen werden, den Jahresausgleich zu berechnen, den die betroffenen Personen beantragen können. Der Jahresausgleich ergibt sich durch die Minderung des Jahreseinkommens (aufgrund von Arbeitslosigkeit) einerseits, und der Steuerfreiheit der Transferleistungen andererseits.

Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge

Die Sozialversicherungsbeiträge setzen sich zusammen aus Beiträgen zur Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pensionsversicherung, Unfallversicherung, Arbeiterkammerumlage, Wohnungsbeihilfen, Wohnbauförderungsbeitrag, Schlechtwetterentschädigung, Entgeltfortzahlungsbeitrag und Insolvenz-Entgeltsicherung. Sämtliche in den Tabellen und im Text angeführten Steuersätze und Bemessungskennziffern wurden exemplarisch für das Jahr 1983 dargestellt; zur Berechnung wurden jeweils die für das betreffende Jahr aktuellen Werte herangezogen.

Die Sozialversicherungsbeiträge werden für laufende Bezüge und Sonderzahlungen (wie Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld oder Bilanzgeld (§ 49 Abs.2 ASVG)) eingehoben. Berechnungsgrundlage ist das Bruttoeinkommen. Für die einzelnen Beitragszahlungen wird bis zu einer Höchstbemessungsgrundlage ein prozentueller Anteil am Bruttoeinkommen berechnet. Die Prozentsätze hängen einerseits von der Leistungsart, andererseits von den Beitragsgruppen (Arbeiter, Angestellte) ab. Die Definition der verschiedenen Beitragsgruppen (A, Ap, D, De, Dp) wird in Tabelle A 1 dargestellt.

Die Prozentsätze für die Sozialversicherungsbeiträge sind in Tabelle A 2 getrennt nach Dienstnehmer- und Dienstgeberbeiträgen aufgelistet.

Die unterschiedlichen Höchstbemessungsgrundlagen sind in Tabelle A 3 für die einzelnen Leistungsarten, aufgeschlüsselt nach laufenden Bezügen und Sonderzahlungen, aufgelistet.

Die Träger der Krankenversicherung erhalten für ihre Mitwirkung an der Durchführung der Arbeitslosenversicherung eine Vergütung. Diese beträgt bei Gebietskrankenkassen und

der Versicherungsanstalt des Österreichischen Bergbaues 1%, bei Betriebskrankenkassen 0,1% des Beitragsaufkommens. Liegen keine Informationen über die Art der Versicherungsanstalt vor, wurde mit 1% gerechnet (Gebietskrankenkassen).

Tabelle A 1
Beitragsgruppen zur Sozialversicherung

A Dienstnehmer, die hinsichtlich ihrer Beschäftigung zur Pensionsversicherung der *Arbeiter* gehören und dem Entgeltfortzahlungsgesetz unterliegen. Gewerbliche Lehrlinge, die im letzten Lehrjahr der vorgeschriebenen oder vereinbarten Lehrzeit stehen.

Ap *Arbeiter*, die dem Entgeltfortzahlungsgesetz nicht unterliegen.

D Dienstnehmer, die der Pensionsversicherung der *Angestellten* zugehören und deren Beschäftigungsverhältnis durch das Angestellten-, Schauspieler-, Gutsangestellten-, oder Journalistengesetz geregelt ist.

De Dienstnehmer, die der Pensionsversicherung der *Angestellten* zugehören, deren Beschäftigungsverhältnis aber *nicht* durch das Angestelltengesetz geregelt ist und deren Entgeltanspruch sich im Fall der Erkrankung nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz richtet; dies sind z.B.:
- Angestellten-Lehrlinge im letzten Lehrjahr
- teilzeitbeschäftigte Angestellte (unter acht Stunden wöchentlich)
- Hausangestellte, über 20 Stunden wöchentlich.

Dp Hausangestellte, die nicht mehr als 20 Stunden wöchentlich beschäftigt werden.

Tabelle A 2
Sozialversicherungsbeiträge

Art der Versicherung	Dienstnehmer	Dienstgeber
Krankenversicherung (KV)		
Beitragsgruppe A, De	3,15 %	3,15 %
Beitragsgruppe Ap, Dp	3,75 %	3,75 %
Beitragsgruppe D	2,50 %	2,50 %
Arbeitslosenversicherung (AV)		
Alle Beitragsgruppen	2,0 %	2,00 %
Pensionsversicherung (PV)		
Alle Beitragsgruppen	9,75 %	11,35 %
Unfallversicherung (UV)		
Alle Beitragsgruppen	-	1,50 %
Arbeiterkammerumlage (KU)		
Alle Beitragsgruppen	0,50 %	-
Wohnungsbeihilfen (WB)		
Alle Beitragsgruppen	-	0,40 %
Wohnbauförderungsbeitrag (WF)		
Alle Beitragsgruppen	0,50 %	0,50 %
Schlechtwetterentschädigung(SW)		
Alle Beitragsgruppen	0,70 %	0,70 %
Entgeltfortzahlungsbeitrag (EF)		
Beitragsgruppe A, De	-	3,00 %
Insolvenz-Entgeltsicherung (IE)		
Alle Beitragsgruppen	-	0,80 %

Tabelle A 3

Höchstbeitragsgrenzen der Sozialversicherung 1983

Angaben in S

Art der Versicherung	laufender Monatsbezug	Sonderzahlungen im Jahr
Krankenversicherung	bis 18.600,-	bis 37.200,-
Arbeitslosenversicherung	bis 18.600,-	bis 18.600,-
Pensionsversicherung	bis 22.800,-	bis 45.600,-
Unfallversicherung	bis 22.800,-	bis 45.600,-
Arbeiterkammerumlage	bis 18.600,-	*
Wohnungsbeihilfen	bis 18.600,-	*
Wohnbauförderungsbeitrag	bis 18.600,-	*
Schlechtwetterentschädigung	bis 22.800,-	*
Entgeltfortzahlungsbeitrag	bis 22.800,-	bis 45.600,-
Insolvenz-Entgeltsicherung	bis 22.800,-	bis 18.600,-

*) Abgaben werden bei Sonderzahlungen nicht eingehoben.

Berechnung der Einkommensteuer

Die Einkommensteuer wird getrennt für laufende Bezüge und Sonderzahlungen auf Jahresbasis berechnet. Sämtliche in den Tabellen und im Text angeführten Steuersätze und Bemessungskennziffern beziehen sich auf das Jahr 1983.

Die Einkommensteuer für die Sonderzahlungen richtet sich nach der Anzahl der Kinder. Als Bemessungsgrundlage dient der Jahresbruttobezug an Sonderzahlungen, abzüglich der Sozialversicherung für Sonderzahlungen und eines Freibetrages von S 8.500,- im Jahr.

Die nachfolgende Tabelle gibt die Prozentsätze für die Einkommensteuer an:

Tabelle A 4
Einkommensteuertabelle der Sonderzahlungen (1983)

keine Kinder	6 %
ein Kind	2 %
zwei Kinder	1 %
mehr als zwei Kinder	0 %

Die Einkommensteuer für Sonderzahlungen wird nur erhoben, wenn sie einen Betrag von S 210,- übersteigt.

Als Berechnungsbasis für die Einkommensteuer der laufenden Bezüge dienen die laufenden Bruttobezüge. Die Berechnung erfolgt auf Jahresbasis und orientiert sich am Jahresausgleich. Überstunden werden mangels geeigneter Datenaufschlüsselung nicht gesondert betrachtet, sondern sind dem Bruttoeinkommen zugerechnet. Von den Bruttobezügen werden die Sozialversicherungsbeiträge sowohl für laufende Bezüge als auch für Sonderzahlungen abgerechnet. Da keine genauen Informationen über die Abzugsmöglichkeiten der Personen vorliegen, wurde als Abzugsposten das kleine Kfz-Pauschale (12 x S 572,-) und S 800,- für Beiträge an gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgemeinschaften gerechnet.

Von diesem Betrag werden die Freibeträge laut Abschnitt V der Lohnsteuerkarte abgezogen. Diese setzen sich aus Werbungskosten (§16 Abs.3 EStG 1972) in der Höhe von S 4.914,- und Pauschbeträge (§18 Abs.3 EStG 1972) in der Höhe von S 3.276,- zusammen.

Landarbeiterfreibeträge sowie Werbungskostenpauschbeträge für besondere Berufsgruppen (Politiker, Universitäts- und Hochschullehrer, Universitäts- und Hochschulpersonal, Richter, Richteramtsanwärter und staatsanwaltschaftliche Beamte, fliegendes Personal der AUA, Forstarbeiter, Hausbesorger, Heimarbeiter) wurden nicht gerechnet.

Die Bruttobezüge abzüglich der oben angeführten Beträge ergeben die Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer. Die Steuersätze sind in Tabelle A 5 dargestellt.

Die Bemessungsgrundlage wird dabei auf S 100,- gerundet, dabei sind Restbeträge bis einschließlich S 50,- abzurunden. Die berechnete Einkommensteuer wird auf S 10,- gerundet (Restbeträge bis einschließlich S 5,- sind abzurunden).

Von dem so errechneten Tarif wird ein allgemeiner Steuerabsetzbetrag in der Höhe von S 5.100,- jährlich abgerechnet.

Tabelle A 5
Einkommensteuersätze (1983)

für die ersten	50.000,-	21 %
für die weiteren	50.000,-	27 %
	50.000,-	33 %
	50.000,-	39 %
	50.000,-	45 %
	50.000,-	51 %
	200.000,-	55 %
	500.000,-	58 %
	500.000,-	60 %
für alle weiteren Beträge		62 %

Alleinverdienern, bzw. Alleinerhaltern mit mindestens einem Kind steht ein Alleinverdienerabsetzbetrag in der Höhe von S 3.900,- jährlich zu. Arbeitnehmern steht ein Absetzbetrag in der Höhe von S 4.000,- zu.

Für Rechenzwecke ist es einfacher, nach nachfolgender Einkommensteuertabelle (Tabelle A 6) vorzugehen: In der 1. Spalte wird jener Bereich gewählt, in den die Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer fällt, die 2. Spalte gibt den Prozentsatz an. Von dem errechneten Wert wird der Betrag in der 3. Spalte abgezogen. In diesem Betrag wird berücksichtigt, was für die niederen Stufen zuviel berechnet wurde. Der allgemeine Steuerabsetzbetrag von S 5.100,- wird dabei bereits berücksichtigt. Arbeitnehmer- und Alleinverdienerabsetzbetrag (falls darauf Anspruch besteht), müssen noch abgezogen werden.

Tabelle A 6

Tafel zur Einkommensteuerberechnung (1983)

Einkommensgruppe			Steuersatz	Absetzbetrag
bis		50.000	21 %	5.100,-
50.100	-	100.000	27 %	8.100,-
100.100	-	150.000	33 %	14.100,-
150.100	-	200.000	39 %	23.100,-
200.100	-	250.000	45 %	35.100,-
250.100	-	300.000	51 %	50.100,-
300.100	-	500.000	55 %	62.100,-
500.100	-	1000.000	58 %	77.100,-
1000.100	-	1500.000	60 %	97.100,-
1500.100	und darüber		62 %	127.100,-

Die Einkommensteuer wird nicht erhoben, wenn ein Betrag von S 910,- nicht überschritten wird. Bis zu einem Betrag von S 1.100,- erfolgt eine Nachkorrektur der Steuerbeträge. Diese erfolgt entsprechend Tabelle A 7.

Tabelle A 7
Einkommensteuerkorrektur

Einkommen	Korrigierte Einkommensteuer
bis 910	0,-
920 - 960	200,-
970 - 990	300,-
1000 - 1020	450,-
1030 - 1060	650,-
1070 - 1100	910,-

Tabelle A 8

Arbeitslosengeld pro Tag

Lohnklasse	bei einem Arbeitsverdienst Schilling				Grundbetrag täglich Schilling
1	wöchentlich	bis	510		
	monatlich	bis	2210		45,40
2	wöchentlich	über	510	bis 570	
	monatlich	über	2210	bis 2470	48,60
3	wöchentlich	über	570	bis 630	
	monatlich	über	2470	bis 2730	51,30
4	wöchentlich	über	630	bis 690	
	monatlich	über	2730	bis 2990	53,50
5	wöchentlich	über	690	bis 750	
	monatlich	über	2990	bis 3250	55,10
6	wöchentlich	über	750	bis 810	
	monatlich	über	3250	bis 3510	56,20
7	wöchentlich	über	810	bis 870	
	monatlich	über	3510	bis 3770	56,80
8	wöchentlich	über	870	bis 930	
	monatlich	über	3770	bis 4030	58,00
9	wöchentlich	über	930	bis 990	
	monatlich	über	4030	bis 4290	59,20
10	wöchentlich	über	990	bis 1050	
	monatlich	über	4290	bis 4550	62,30
11	wöchentlich	über	1050	bis 1110	
	monatlich	über	4550	bis 4810	65,30
12	wöchentlich	über	1110	bis 1170	
	monatlich	über	4810	bis 5070	68,30
13	wöchentlich	über	1170	bis 1230	
	monatlich	über	5070	bis 5330	71,40
14	wöchentlich	über	1230	bis 1290	
	monatlich	über	5330	bis 5590	74,70
15	wöchentlich	über	1290	bis 1350	
	monatlich	über	5590	bis 5850	78,20
16	wöchentlich	über	1350	bis 1410	
	monatlich	über	5850	bis 6110	81,60
17	wöchentlich	über	1410	bis 1470	
	monatlich	über	6110	bis 6370	85,10
18	wöchentlich	über	1470	bis 1530	
	monatlich	über	6370	bis 6630	88,60
19	wöchentlich	über	1530	bis 1590	
	monatlich	über	6630	bis 6890	92,00
20	wöchentlich	über	1590	bis 1650	
	monatlich	über	6890	bis 7150	95,50
21	wöchentlich	über	1650	bis 1710	
	monatlich	über	7150	bis 7410	99,00
22	wöchentlich	über	1710	bis 1770	
	monatlich	über	7410	bis 7670	102,40
23	wöchentlich	über	1770	bis 1830	
	monatlich	über	7670	bis 7930	105,90
24	wöchentlich	über	1830	bis 1890	
	monatlich	über	7930	bis 8190	109,40
25	wöchentlich	über	1890	bis 1950	
	monatlich	über	8190	bis 8450	112,80
26	wöchentlich	über	1950	bis 2010	
	monatlich	über	8450	bis 8710	116,30
27	wöchentlich	über	2010	bis 2070	
	monatlich	über	8710	bis 8970	119,80
28	wöchentlich	über	2070	bis 2130	
	monatlich	über	8970	bis 9230	123,20
29	wöchentlich	über	2130	bis 2190	
	monatlich	über	9230	bis 9490	126,70

Lohnklasse	bei einem Arbeitsverdienst Schilling	Grundbetrag täglich Schilling
30	wöchentlich über 2190 bis 2250 monatlich über 9490 bis 9750	130,20
31	wöchentlich über 2250 bis 2310 monatlich über 9750 bis 10010	133,60
32	wöchentlich über 2310 bis 2370 monatlich über 10010 bis 10270	137,10
33	wöchentlich über 2370 bis 2430 monatlich über 10270 bis 10530	140,60
34	wöchentlich über 2430 bis 2490 monatlich über 10530 bis 10790	144,00
35	wöchentlich über 2490 bis 2550 monatlich über 10790 bis 11050	147,50
36	wöchentlich über 2550 bis 2610 monatlich über 11050 bis 11310	151,00
37	wöchentlich über 2610 bis 2670 monatlich über 11310 bis 11570	154,40
38	wöchentlich über 2670 bis 2730 monatlich über 11570 bis 11830	157,90
39	wöchentlich über 2730 bis 2790 monatlich über 11830 bis 12090	161,40
40	wöchentlich über 2790 bis 2850 monatlich über 12090 bis 12350	164,80
41	wöchentlich über 2850 bis 2910 monatlich über 12350 bis 12610	168,30
42	wöchentlich über 2910 bis 2970 monatlich über 12610 bis 12870	171,80
43	wöchentlich über 2970 bis 3030 monatlich über 12870 bis 13130	175,20
44	wöchentlich über 3030 bis 3090 monatlich über 13130 bis 13390	178,70
45	wöchentlich über 3090 bis 3150 monatlich über 13390 bis 13650	182,20
46	wöchentlich über 3150 bis 3210 monatlich über 13650 bis 13910	185,60
47	wöchentlich über 3210 bis 3270 monatlich über 13910 bis 14170	189,10
48	wöchentlich über 3270 bis 3330 monatlich über 14170 bis 14430	192,60
49	wöchentlich über 3330 bis 3390 monatlich über 14430 bis 14690	196,00
50	wöchentlich über 3390 bis 3450 monatlich über 14690 bis 14950	199,50
51	wöchentlich über 3450 bis 3510 monatlich über 14950 bis 15210	203,00
52	wöchentlich über 3510 bis 3570 monatlich über 15210 bis 15470	206,40
53	wöchentlich über 3570 bis 3630 monatlich über 15470 bis 15730	209,90
54	wöchentlich über 3630 bis 3690 monatlich über 15730 bis 15990	213,40
55	wöchentlich über 3690 bis 3750 monatlich über 15990 bis 16250	216,80
56	wöchentlich über 3750 bis 3810 monatlich über 16250 bis 16510	220,30
57	wöchentlich über 3810 bis 3870 monatlich über 16510 bis 16770	223,80
58	wöchentlich über 3870 bis 3930 monatlich über 16770 bis 17030	227,20
59	wöchentlich über 3930 bis 3990 monatlich über 17030 bis 17290	230,70

Lohnklasse	bei einem Arbeitsverdienst Schilling	Grundbetrag monatlich Schilling
60	wöchentlich über 3990 bis 4050 monatlich über 17290 bis 17550	234,20
61	wöchentlich über 4050 bis 4110 monatlich über 17550 bis 17810	237,60
62	wöchentlich über 4110 bis 4170 monatlich über 17810 bis 18070	241,10
63	wöchentlich über 4170 bis 4230 monatlich über 18070 bis 18330	244,60
64	wöchentlich über 4230 bis 4290 monatlich über 18330 bis 18590	248,00
65	wöchentlich über 4290 monatlich über 18590	251,50

KAPITEL 7

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die vorliegende Pilotstudie zur Evaluation experimenteller Programme der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung ist von fünf anleitenden Hypothesen ausgegangen. Diese lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik

- ist Ausdruck einer administrativen Innovationsstrategie (These 1);
- bedient sich bloß eines defensiven Interventionsansatzes (These 2);
- vermag die angestrebten Zielgruppen gut zu erreichen (These 3);
- erzielt einen hohen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsgrad (These 4);
- verursacht aber eine relativ starke Nettobelastung der öffentlichen Haushalte (These 5).

Die aufgrund umfangreicher Erhebungen erzielten empirischen Befunde erlauben es, diese fünf Hypothesen zu "testen".

Die *erste Hypothese* hat sich im Laufe der Organisationsstudien bei den (un)mittelbaren Trägern der experimentellen Progamme bestätigt. Die experimentellen Interventionen dienen dazu, Lernprozesse arbeitsmarktpolitischer Entscheidungsträger einzuleiten und in Gang zu halten. Dabei tritt ein spezifisches Spannungsverhältnis auf. Einerseits weist die österreichische Arbeitsmarktpolitik einen hohen Zentralisierungsgrad auf, andererseits besteht die Notwendigkeit, experimentelle Lernprozesse an die Organisationsperipherie zu verlagern. Die Bewältigung dieser Schwierigkeit hat die Bildung von organisatorischen Brückenköpfen erfordert, durch die der Zentrum-Peripherie-Transfer bewältigt wird. Zudem erwies es sich als notwendig, zwischen der staatlichen Verwaltung und den Adressaten weitere Vermittlungsinstanzen einzurichten. Nur auf diese Weise konnte es gelingen, zwischen den Handlungsorientierungen der häufig aus der

"Alternativszene" stammenden Adressaten und jenen der nach dem Legalitätsgrundsatz verfahrenden Ministerialbürokratie zu vermitteln. So wichtig die Vielzahl der Transfereinheiten für den Brückenschlag auch ist, sie birgt gleichzeitig hohe Stabilitätsrisken: Fällt auch nur bei einem dieser Brückenköpfe die Leistungsfähigkeit ab, so nimmt die Gesamteffizienz des Implementationssystems experimenteller Arbeitsmarktpolitik ab. In diesem Sinn ruft die experimentelle Organisationsstruktur stets den Eindruck hervor, das gesamte Interventionssystem stehe auf schwachen Füßen. Trotz dieser prekären Handlungsbedingungen ist es der Arbeitsmarktverwaltung gelungen, das experimentelle Feld zu stabilisieren: die Lernchancen sind vom Verwaltungszentrum zur Etablierung fester Interventionsstäbe genutzt worden. Dies ist durch die unerwartet hohe Fähigkeit der "alternativen" Adressaten, sich auf die Kommunikationsbedingungen staatlicher Verwaltung einzustellen, sehr erleichtert worden.

Zur Stabilisierung der experimentellen Programme hat ihr zunehmend offensiver arbeitsmarktpolitischer Charakter beigetragen; (was der in *Hypothese 2* enthaltenen Behauptung widerspricht). War ursprünglich befürchtet worden, die experimentellen Interventionen wären Teil einer Demontage des Sozialstaates, so zeigte sich, daß auch innerhalb experimenteller Arbeitsmarktpolitik die tarif- und sozialrechtlichen Errungenschaften der unselbständig Erwerbstätigen nicht ausgehöhlt werden. Nur in Einzelfällen können Ansätze zu einer unverhältnismäßigen Häufung von Arbeitsbelastungen und finanziellen Risken beobachtet werden. Einen Trend in Richtung "Selbstausbeutung" lassen die vorliegenden Befunde keineswegs erkennen. Andererseits werden auch die gesellschaftsreformerischen Chancen der Selbstverwaltungsmodelle kaum systematisch genutzt. Die Reichweite der Veränderungen in der sozialen Betriebsorganisation ist weit hinter die ursprünglichen Erwartungen zurückgefallen. Dies wird von wichtigen Interessensvertretern, die an der arbeitsmarktpolitischen Entscheidungsfindung teilhaben, mit Erleich-

terung konstatiert. Für die politisch stark engagierten Mitglieder von "Transferorganisationen" außerhalb der Verwaltung hat die geringe Austrahlungskraft des Selbstverwaltungsgedanken zeitweilig zu spürbaren Erwartungsüberhängen geführt. Insgesamt besitzen die experimentellen Beschäftigungsinitiativen ein geringeres politisches Profil als die Heftigkeit öffentlicher Diskussion in der Anlaufphase der einschlägigen arbeitsmarktpolitischen Programme hätten erwarten lassen. Es scheint, als würde die Abwehr drohender Arbeitslosigkeit die ganze Kraft der Träger solcher Projekte in Anspruch nehmen.

Bei dieser Anstrengung sind sowohl die Selbstverwaltungsinitiativen als auch Sozialprojekte erfolgreich; es gelingt ihnen sehr gut, die Zielgruppen experimenteller Interventionen zu erreichen. Dieser Befund bestätigt die Behauptung von *Hypothese 3*. Die Sozialprojekte erreichen Personen, deren Eingliederung in das Berufsleben für die Arbeitsmarktverwaltung (in Perioden hoher Arbeitslosigkeit) mit traditionellen Instrumenten unmöglich wird. Die hohe Zielerreichung ergibt sich unmittelbar aus dem Charakter unkonventioneller Beschäftigungsinitiativen; diese gehen zuerst von einem Kreis der zur betreuenden Personen aus, um dann nach geeigneten Organisationsformen zur Absicherung der materiellen Lebensbedingungen dieser Klienten zu suchen. Ein analoger Mechanismus der automatischen Zielgruppenerfassung wirkt bei den Selbstverwaltungsinitiativen, die zur Fortführung von jenen Betrieben gegründet werden, die von einer Schließung bedroht sind. Auch in diesem Bereich werden nur Projekte, die den Intentionen experimenteller Programme entsprechen, erfaßt. Das sozio-ökonomische Profil der durch experimentelle Interventionen begünstigten Personen entspricht den beiden Polen der Zielgruppenbegrenzung: In Sozialprojekten werden Personen in das Berufsleben eingegliedert, die sich in einer prekären materiellen Ausgangssituation befinden; sie stehen am unteren Rand der österreichischen Einkommenspyramide. In den Selbstverwaltungsinitiati-

ven arbeiten Erwerbstätige, die aus den Kernschichten der Lohn- und Gehaltsempfänger stammen. Während die verschiedenen Altersgruppen erwartungsgemäß repräsentiert sind, scheinen Frauen bloß unterdurchschnittlich häufig als Begünstigte experimenteller Interventionen auf. Diese geschlechtsspezifische Asymmetrie wird bei der Fortdauer experimenteller Programme voraussichtlich abnehmen.

Der guten Zielgruppenerfassung entspricht auch der hohe Wirkungsgrad experimenteller Interventionen (wie dies von *Hypothese 4* behauptet wird). Die untersuchten Projekte haben alle dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen; wenn auch ein Teil von ihnen für die betreuten Personen zuweilen nur als Durchgangsbeschäftigung gedacht ist. Den Sozialprojekten gelingt es, eine erhebliche Quote der von ihnen Beschäftigten dauerhaft in den "allgemeinen" Arbeitsmarkt zu integrieren: aus "Klienten" werden Erwerbstätige, die sich aus eigener Kraft eine ausreichende materielle Basis sichern können. So erfolgreich die Sozialprojekte in dieser Hinsicht sind, so wenig wollen ihre politisch engagierten Betreuer die für eine solche Wiedereingliederung notwendigen Anpassungsvorgänge an herrschende gesellschaftliche Normen uneingeschränkt bejahen; zuweilen wächst mit dem erneuten Einstieg in das traditionelle Beschäftigungssystem der Wunsch, sich von jenen, denen ein regulärer Arbeitsplatz versagt bleibt, zu distanzieren. Solidarität scheint schwieriger erlernbar zu sein als betriebliche Leistungsfähigkeit. Diese Erfahrung machen auch die Selbstverwaltungsinitiativen, denen es nach wirtschaftlichen Anfangsschwierigkeiten häufig gelingt, fest am Markt Fuß zu fassen. Dies zeigt sich an hoher Arbeitsplatzstabilität und einer häufig über dem Branchendurchschnitt liegenden Entlohnung der Projektmitglieder. Die "Nischenproduktion" vieler Selbstverwaltungsinitiativen verhindert, daß ein Verdrängungswettbewerb mit traditionellen Gewerbebetrieben entstehen könnte. Häufig operieren diese Initiativen in einem Marktsegment, das sie sich überhaupt erst selbst geschaffen haben. Eine solche ökonomische

Unabhängigkeit vermögen Sozialprojekte im allgemeinen nicht zu erzielen; sie sind auf Einkommensquellen angewiesen, die nicht dem wirtschaftlichen Marktverkehr entspringen. Sozialprojekte bedürfen zumeist fortdauernder Transferleistungen durch die öffentliche Hand (oder private Förderer).

Der notwendige Rückgriff der Sozialprojekte auf kontinuierliche Unterstützungsleistungen darf indes nicht mit einer fiskalischen Ineffizienz dieser Programme gleichgesetzt werden. Alle untersuchten experimentellen Projekte haben einen hohen "Selbstfinanzierungsgrad" erreicht, (wodurch die Behauptung von *Hypothese 5* widerlegt wird). Die Durchführung dieser Projekte verringert die Nettobelastung öffentlicher Haushalte, denn die zur Förderung aufzubringenden Mittel werden teilweise schon von den dadurch sich eröffnenden Einsparungen (etwa an Arbeitslosengeld und Sozialhilfe) ausgeglichen. Zudem erhöhen die mit den geschaffenen Arbeitsplätzen verbundenen Lohnsteuerleistungen und Sozialversicherungsbeiträge die öffentlichen Einnahmen. In diesem Sinn weisen experimentelle Interventionen einen hohen fiskalpolitischen Wirkungsgrad auf. Dies sollte in Perioden eingeschränkter budgetpolitischer Handlungsspielräume die weitere Entwicklung und Stabilisierung experimenteller Formen aktiver Arbeitsmarktpolitik begünstigen.

ANMERKUNGEN

Kapitel 1.1

1) Einen Überblick über Ansätze und Methoden der Evaluationsforschung geben HELLSTERN / WOLLMANN 1984, 12f; speziell zur Evaluierung sozialer Reformprogramme siehe WEISS 1974; zur Effektivitätsforschung bei rechtlichen Regelungen siehe ELLERMANN 1983, 145f.

2) Zum Verhältnis von Evaluations- und Implementationsforschung siehe HOFMANN / FARGEL 1984, 314.

3) Die Typisierung wurde von HELLSTERN / WOLLMANN 1984, 13, übernommen.

4) MAYNTZ 1983, 14.

5) Zum Problem der Generalisierbarkeit siehe MAYNTZ 1983, 6.

6) MAYNTZ 1983, 16f; zur Bedeutung monokausaler Erklärungsansätze in der Implementationsforschung siehe MAELICKE/ SIMMEDINGER, 71.

7) Zu den Problemen der Erfolgsbewertung von Programmen siehe SUCHMAN 1969, 16.

8) HELLSTERN / WOLLMANN 1983, 2f.

9) HELLSTERN /WOLLMANN 1983, 5.

10) HUCKE 1983, 82.

11) Zu den Ursachen abweichender und kontraproduktiver Maßnahmen staatlicher Reformprogramme siehe WEISS 1976, 299.

12) Zu den Einflußmöglichkeiten von Evaluationsforschung auf den politischen Entscheidungsprozeß siehe WEIHE 1983, 270, und WEISS 1976, 286; zur Bedeutung der Evaluationsforschung als Planungsinstrument siehe SCHWARZ 1983, 149, und WEISS 1976, 286.

13) Den Aspekt des Leistungstausches erörtert HUCKE 1983, 75.

14) SCHARPF 1983, 101.

15) Zu den Funktionen staatlicher Subventionsprogramme siehe HUCKE 1983, 77.

16) LUTZ 1983, 259.

17) Die Kritik an der Implementationsforschung diskutiert MAYNTZ 1983, 21f.

18) MAYNTZ 1983, 21.

19) KÜCHLER 1974, 16.

20) Zur Integration der Zielgruppeninteressen siehe SPIEGELBERG 1984, 14, und WEGELIN 1976, 111f.

21) Zum Problem der zunehmenden Komplexität von Förderungsrichtlinien siehe HUCKE 1983, 85.

22) Den Zusammenhang von Programmwirkung und Programmeffizienz erörtert SCHARPF 1983, 104f.

23) Vgl. SCHARPF 1983, 105.

24) SCHWARZ 1983, 150.

25) Zur Schwierigkeit, Forschungsschwerpunkte beizubehalten, siehe WEISS 1976, 200.

Kapitel 2.1

1) Ein Überblick über Entwicklungen am Arbeitsmarkt der Bundesrepublik findet sich bei SCHMID, 1982.

2) Eine ausführliche Programmdarstellung findet sich bei SCHARPF et al 1982.

3) AUER / MAIER, 1984, 161.

4) FIEDLER / FARENHOLTZ, 1984, 7.

5) FIEDLER / FARENHOLTZ 1984, 8.

6) Eine Übersicht der Studien über selbstorganisierte Projekte: HEGNER / SCHLEGELMILCH, 1983.

7) STINGL 1984.

8) Zur Beurteilung von experimentellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei kleinen freien Trägern in der Bundesrepublik siehe ausführlich MAIER 1984, 8.

9) HEGNER / SCHLEGELMILCH, 1983.

10) Zur Reform der Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche siehe GRUPPE POLITIK-INFORMATIONEN am IIMV 1984/18, 8.

11) Zur Teilnehmerstruktur und den Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Schweden siehe GRUPPE Politik-Informationen am IIMV 1984/16, 4.

12) Zur Organisation der lokalen Initiativen in Schweden siehe OECD 1983, 6.

13) Zur Förderung von Betriebsgründungen durch Arbeitslose: GRUPPE POLITIK-INFORMATIONEN am IIMV 1984/18, 10.

14) Nach Meinung des Mitbegründers der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Rudolf MEIDNER, kann eine Beschäftigungspolitik nur im Verbund einer integrierten Gesellschaftspolitik, also Industriepolitik, Steuerpolitik etc. erfolgreich sein; siehe auch MEIDNER 1983.

15) Zum Erfolg von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Jugendliche in den Niederlanden: PETZOLD / SCHLEGEL / KETTER 1984.

16) AUER / MAIER 1984, 164.

17) Zur genauen Verteilung der Projekte bzw. der Träger auf verschiedene Branchen siehe AUER 1984, 179-225.

18) Strukturdaten zur Unternehmensgründung liefert GRUPPE POLITIK-INFORMATIONEN am IIMV 1983/14, 8.

19) Zur Struktur der geschaffenen Arbeitsplätze: GAUDIN 1983.

20) Zu den einzelnen Instrumenten siehe HARTEN 1983, 154ff.

21) Zur Beurteilung der Förderinstrumente siehe PETZOLD / SCHLEGEL / KETTER 1985, 215.

22) Zu den Beschäftigungseffekten der "Arbeits-Ausbildungsverträge" siehe GRUPPE POLITIK-INFORMATIONEN am IIMV 1984/16, 10.

23) Zur Entwicklung der Förderungsprogramme siehe GRUPPE POLITIK-INFORMATIONEN am IIMV 1984/16, 10.

24) Zu den Förderbedingungen des "Community Programme" siehe AUER / MAIER 1984, 163.

25) Zu den Ergebnissen der Kostenrechnung: GRUPPE POLITIK-INFORMATIONEN am IIMV 1984/18, 10.

26) Eine Diskussion der Gründe für das Scheitern von Beschäftigungsinitiativen findet sich bei KUENSTLER 1984.

27) FISCHER / POTMESIL 1986, 263.

28) Zu den einzelnen Phasen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich vgl. WÖSENDORFER, 1980.

29) Einen kurzen Abriß der Entwicklungsgeschichte von Beschäftigungsinitiativen gibt NAGEL / ZEHETNER, 1984.

30) Zu den Impulsen für die Entwicklung neuer Instrumente der Arbeitsmarktpolitik siehe NAGEL / ZEHETNER, 1984.

Kapitel 2.2

1) Zur Problematik der Autonomie unkonventioneller Organisationsformen siehe WINDHOFF-HERITIER 1982, 58.

2) Zur Bündnisfähigkeit alternativer Sozialprojekte siehe RIEGE 1985, 161.

3) Zur Integration kritischer und ergänzender Funktionsaspekte siehe WINDHOFF-HERITIER 1982, 52.

4) BUNDESMINISTERIUM FÜR SOZIALE VERWALTUNG 1985, 7.

5) Zur Veränderung von Arbeits- und Lebensentwürfen in gesellschaftlichen Krisensituationen siehe BERGER u.a. 1985, 13, und WACKER 1985, 173.

6) OLK / OTTO 1985, 12.

7) Zur Funktionalisierung der Selbsthilfe für Strategien des Sozialabbaus siehe RIEGE 1985, 163.

8) CERNY 1984, 18.

9) WINDHOFF-HERITIER 1982, 18.

10) BERGER u.a. 1985, 13.

11) RIEGE 1985, 163.

12) OLK / OTTO 1985, 15.

Kapitel 2.3

1) HANESCH 1985, 271.

2) Über die sozialen und politischen Gefahren neuer Arbeitsformen siehe auch BIERBAUM / RIEGE 1985, 12.

3) EVERS 1981, 245.

4) Zur Kritik an konservativen Vorschlägen zum Abbau von Sozialleistungen siehe RIEDMÜLLER 1981, 230.

5) KÜHN 1985, 100.

6) KÜHN 1985, 101.

7) KÜHN 1985, 100.

8) KÜHN 1985, 98.

9) MAYR 1984, 20.

10) PRESSEDIENST DER BUNDESWIRTSCHAFTSKAMMER 104/80, 1; zu den Vorstellungen der Wirtschaftskammer hinsichtlich der Förderungswürdigkeit unkonventioneller Beschäftigungsinitiativen und der Vorbehalte gegenüber gemeinnützigen Wirtschaftsformen siehe PBK 104/84, 1.

11) ÖBW, 3.

12) AMFG, § 36 (4).

13) Zur Befürchtung von Effekten der Konkurrenzverzerrung durch geförderte Beschäftigungsprojekte siehe PBK 104/84, 2.

14) Zu den gewerkschaftlichen Vorbehalten siehe LINDENBAUM, 25, und WEISSEL 1983, 45.

15) ÖGB-ND, 1985/2289, 6.

16) ÖGB-ND, 1985/2309, 10; zur Wirkungslosigkeit von Appellen an die Unternehemen siehe ÖGB-ND, 1985/2287, 6; zur positiven Beurteilung der Beschäftigungseffekte siehe ÖGB-ND, 1985/2294, 6.

17) HEINZE u.a. 1984, 131; PROKOP 1985, 11: "Damit wollen sie (Konservative) nicht nur die Arbeitnehmer verunsichern, sondern auch die Gewerkschaften disziplinieren, denn Arbeitslosigkeit erzeugt nicht nur Kosten, sondern auch Verunsicherung, Existenzangst und schwächt somit die Gewerkschaften."

18) ÖGB, Arbeitskreise, I/23.

19) Zitiert nach WACKER 1985, 178.

20) WACKER 1985, 178.

21) BRIEFS 1983, 110.

22) Zur Kritik an den Arbeitsverhältnissen in alternativen Beschäftigungsprojekten siehe SCHWENDTER 1978, 165.

23) NESKE / JUTERZENKA 1978, 35.

24) Zur Relevanz der Normalarbeitsverhältnisse auch bei unkonventionellen Beschäftigungsprojekten siehe HANESCH 1985, 408.

Kapitel 3.2

1) Diese Zahlen wurden von Peter KUENSTLER auf einer Enquete des Bundesministerium für soziale Verwaltung im März 1984 bekanntgegeben.

2) Zur genaueren Typologisierung lokaler Beschäftigungsinitiativen in Österreich: MIGLBAUER 1985, 14ff. und NAGEL / ZEHETNER 1984.

3) Zu den Problemen von Sozialarbeit im Armutsbereich siehe KARDORFF / KOENEN 1985, 361.

4 Zu den Unterschieden zwischen selbstverwalteten und privaten Unternehmen siehe GROTTIAN u.a. 1983, 9f. Schattenwirtschaftliche Aktivitäten im Zusammenhang mit Selbstverwaltungsinitiativen diskutieren GRETSCHMANN / HEINZE 1982, 129.

5) HETTLAGE 1982, 9.

6) BIERBAUM / RIEGE 1985, 7.

7) FLIEGER 1984, 20.

8) ENGELHARDT 1984, 32; zu dieser Thematik siehe auch HUBER 1981, 126.

9) DIEFENBACHER / NUTZINGER 1983, 39f.

Kapitel 3.3

1) Zu den Motiven von Projektgründern siehe RÜHL 1977, 402.

2) Die zunehmende Mitarbeit von Personen mit hoher Qualifikation bei Sozial- und Beschäftigungsprojekten und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten diskutieren GROTTIAN u.a. 1983, 7.

3) Zum Anspruch der gesellschaftlichen Nützlichkeit: GOLDNER / KOKIGEI 1982, 21.

4) Vgl. die Projektbeschreibungen in NAGEL / ZEHETNER 1984.

5) Zur neutralen Eigentumsform siehe GROTTIAN u.a. 1983, 13.

6) MIGLBAUER 1985, 132.

7) MIGLBAUER 1985, 132.

8) Zu den Formen innerorganisatorischer Demokratie in Sozialprojekten siehe REITER / WANDALLER 1984, 332.

9) Zu den Problemen von unkonventionellen Beschäftigungsinitiativen bei der Geldbeschaffung: NAGEL/ZEHETNER 1984, 18; Erfahrungen und Finanzierungsansätze in der Bundesrepublik Deutschland diskutiert KÜCK 1984.

10) Zur "Aktion 8000" liegt der Zwischenbericht einer vom Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung durchgeführten Wirkungsanalyse vor: LECHNER / REITER 1987.

11) NAGEL / ZEHETNER 1984, 19f.

Kapitel 4.3

1) Zu Problemen der Arbeitsplatzbewertung aus der Sicht der Arbeitspsychologie siehe HOFF 1985, 34f.

2) FREI 1985, 95.

3) FREI 1985, 95.

4) Zu den Bedingungen adressatenorientierter Beratung siehe SEIBERT 1978, 18; die Aspekte von Sozialarbeit im Randgruppenarbeit bei REITER 1984.

5) Zu den Problemen von Sozialarbeitern KEUPP 1976, 9.

Kapitel 6.1 - 6.3

1) Zu den Einflüssen von Arbeitsmarktströmen auf die Einkommensverhältnisse: ERATH / FRÜHSTÜCK / LASCHITZ / / WAGNER 1987.

2) Zur Humankapitalentwertung durch Arbeitslosigkeit: FRÜHSTÜCK / PICHELMANN / WAGNER 1985.

3) Zur Segmentierung des Fiskalkalküls: WAGNER 1983.

BIBLIOGRAPHIE

Arbeitsgemeinschaft Sozialpolitische Arbeitskreise (AG SPAK). *Materialien zur alternativen Ökonomie*, Bd.1, Berlin: Sozialpolitischer Verlag 1978.

Auer, P. / Maier, H.E. *Strategien der Arbeitsbeschaffung in der Bundesrepublik Deutschland und im Ausland: Erfahrungen aus fünf Ländern.* Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2 (1984).

Becker, H.S. *Außenseiter. Zur Soziologie abweichenden Verhaltens.* Frankfurt: Suhrkamp 1973. 100 - 110.

Becker-Schmidt, R. *Widersprüchliche Realität und Ambivalenz: Arbeitserfahrung von Frauen in Fabrik und Familie.* In: Kölner Zeitschrift für Sozialpolitik, 32 (1980). 681 - 704.

Bents, H. / Jülich, D. / Oechsle, M. *Thematisierung und Reduktion als Grundstrukturen subjektiver Verarbeitung.* In: Zoll, R. (Hg.). "Hauptsache, ich habe meine Arbeit". Frankfurt 1984.

Berger, J. / Domeyer, V. / Funder, M. / Voigt-Weber, L. *Alternativen zur Lohnarbeit? Selbstverwaltete Betriebe zwischen Anspruch und Realität.* Bielefeld: AJZ-Verlag 1985.

Bertram, H. *Berufsorientierung erwerbstätiger Mütter.* In: Zeitschrift für Sozialisationsforschung, 1 (1981). 351-363.

Bierbaum, H. *Betriebe in Belegschaftshand. Ein Beitrag zur Beschäftigungspolitik?* In: Bierbaum, H. / Riege, M. (Hg.). Die neue Genossenschaftsbewegung. Initiativen in der BRD und in Westeuropa. Hamburg: VSA 1985. 27 - 55.

Bierbaum, H. / Riege, M. *Die neue Genossenschaftsbewegung. Versuch einer politisch-ökonomischen Bestimmung.* In: Bierbaum, H. / Riege, M. (Hg.). Die neue Genossenschaftsbewegung. Initiativen in der BRD und in Westeuropa. Hamburg: VSA 1985. 7 - 26.

Blumer, H. *Der methodologische Standpunkt des symbolischen Interaktionismus.* In: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hg.). Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag 1981.

Bosch, G. *Arbeitsplatzverlust. Die sozialen Folgen einer Betriebsstillegung.* Frankfurt, New York 1978.

Briefs, U. *Gewerkschaften und Alternativbewegung - Konflikt auf Dauer oder allmähliche Annäherung?* In: Bertels, L. / Nottenbohm, H.G. (Hg.). ...außer: man tut es! Beiträge zu wirtschaftlichen und sozialen Alternativen. Bochum: Germinal 1983. 103 - 114.

Bundesministerium für Soziale Verwaltung. *Neue Wege zur Arbeit.* Wien 1985.

Cerny, J. *Ist der Wohlfahrtsstaat am Ende?* In: Arbeit und Wirtschaft, 38 (1984). 12 - 18.

Cicourel, A.V. *Theory and Method in a Study of Argentine Fertility.* New York 1974.

Coser, L.A. *Some Functions of Deviant Behavior and Normative Flexibility.* In: American Journal of Sociology, 2 (1962). 172 - 181.

Crozier, M. / Friedberg, E. *Selbstverwaltung ist ein Problem und keine Lösung.* In: Flieger, B. (Hg.). Produktivgenossenschaften oder der Hindernislauf zur Selbstverwaltung. München: AG SPAK Publikationen 1984. 334 - 339.

Diefenbacher, H. / Nutzinger, H.G. *Mitbestimmung, Partizipation, Arbeiterselbstverwaltung: Stichworte zur empirischen Forschung.* In: Nutzinger, H.G. (Hg.). Mitbestimmung und Arbeiterselbstverwaltung. Frankfurt, New York 1982.

Ellermann, R. *Anregungen zur Konzeptionalisierung einer Effektivitätsforschung rechtlicher Regelungen.* In: Hellstern, R. / Wollmann, H. (Hg.). Experimentelle Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag 1983

Engelhardt, W.W. *Prinzipielle und aktuelle Aspekte der Produktivgenossenschaften.* In: Flieger, B. (Hg.). Produktivgenossenschaften oder der Hindernislauf der Selbstverwaltung. München: AG SPAK Publikationen 1984. 32 - 51.

Erath, E. / Frühstück, E. / Laschitz, M. / Wagner, M. *Ungleiche Lasten. Die Struktur der Arbeitslosigkeit in Österreich.* Wien: Bundesministerium für soziale Verwaltung 1987.

Erikson, E.H. *Identität und Lebenszyklus.* Frankfurt: Suhrkamp 1966.

Esser, J. / Fach, W. / Väth, W. *Krisenregulierung.* Frankfurt: Suhrkamp 1983.

Evers, A. *Über Selbsthilfe, zwei Kulturen und Alternativbewegung,* In: Kickbusch, I. / Trojan, A. (Hg.). Gemeinsam sind wir stärker. Frankfurt: Fischer 1981. 244 - 256.

Fiedler, J. / Farenholtz, A. *Möglichkeiten und Grenzen des Zweiten Arbeitsmarktes - Beispiel Hamburg.* (= Manuskript). Hamburg 1984.

Fischer, G. / Potmesil, St. *Arbeiterbewegung und Arbeitsmarktpolitik in Österreich.* In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 3 (1986). 273ff.

Fischer, G. / Wagner, M. *Gestaffelte Einkommenstransfers. Die Verteilungswirkung der österreichischen Arbeitslosenversicherung.* In: Wirtschaft und Gesellschaft, 11 (1985). 231 - 242.

Flieger, B. *Die soziale und politische Bedeutung produktivgenossenschaftlicher Betriebe.* In: Flieger, B. (Hg.). Produktivgenossenschaften oder der Hindernislauf zur Selbstverwaltung. München: AG SPAK Publikationen 1984. 12 - 30.

Forschergruppe "Arbeiterbewußtsein in der Wirtschaftskrise". *Interessen- und Lohnorientierung von Lohnarbeitern.* In: Zoll, R. (Hg.). "Hauptsache, ich habe meine Arbeit.". Frankfurt: Suhrkamp 1984. 73 - 87.

Frankl, V.E. *Ärztliche Seelsorge.* München 1975.

Frei, F. *Kompetenzentwicklung in der Arbeit.* In: Hoff, E. / Lappe, L. / Lempert, W. (Hg.). Arbeitsbiographie und Persönlichkeitsentwicklung. Bern: Hans Huber 1985. 88 - 98.

Frese, M. / Mohr, G. *Die psychopathologischen Folgen des Entzugs von Arbeit: Der Fall Arbeitslosigkeit.* In: Frese, M. / Mohr, G. (Hg.). Industrielle Psychopathologie. Bern: Hans Huber 1975. 282 - 339.

Frühstück, E. / Pichelmann, K. / Wagner, M. *Humankapitalentwertung durch Arbeitslosigkeit.* Wien: IWS 1985.

Gaudin, J. *Die Einbeziehung und Förderung der lokalen Initiativen in der französischen Arbeitsmarktpolitik.* (Manuskript). Paris: Forschungszentrum Arbeit und Gesellschaft, Université Paris IX-Dauphine. 1983.

Geissler, B. *Die Arbeitsorientierung von Lohnarbeitern.* In: Zoll, R. (Hg.). "Hauptsache, ich habe meine Arbeit.". Frankfurt: Suhrkamp 1984. 45 - 72.

Goffmann, E. *Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität*. Frankfurt: Suhrkamp 1980.

Goldner, St. / Kokigei, M. *Stolpernd unterwegs*. Berlin 1982.

Goldthorpe, J.H et al. *Der "wohlhabende" Arbeiter in England*. München 1970.

Graul, W. *Neue Armut und Armutsbekämpfung*. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, 8 (1985). 5 - 14.

Gretschmann, K. / Heinze, R.G. *Schattenwirtschaft - Politischer Stellenwert und ökonomische Funktion in der Wirtschaftskrise*. In: Mehrwert, 23 (1982).

Grottian, P. / Kück, M. / Lefers-Eggers, A. *Beschäftigungspolitische Möglichkeiten alternativ-ökonomischer Projekte in der Bundesrepublik*. Berlin: 1983.

Haider, W. *Die depressive Persönlichkeit des nichtseßhaften Mannes (phil. Diss.)*. Frankfurt 1982.

Hanesch, W. *Armutspolitik und neue Beschäftigungsformen*. In: Leibfried, S. / Tennstedt, F. (Hg.). Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt: Suhrkamp 1985.

Harten, H.-Chr. *Jugendarbeitslosigkeit in der EG*. Frankfurt: Campus 1983.

Hegner, F. / Schlegelmilch, C. *Formen und Entwicklungschancen unkonventioneller Beschäftigungsinitiativen*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin. IIM/LMP 83-19. 1983.

Heinemann, Kl. *Arbeitslosigkeit und Zeitbewußtsein*. In: Soziale Welt, 33 (1982). 86 - 101.

Heinemann, Kl. *Arbeitslose Jugendliche. Ursachen und individuelle Bewältigung eines sozialen Problems.* Darmstadt: Luchterhand 1979.

Heinemann, K. / Röhrig, K. / Stadie, R. *Arbeitslose Frauen im Spannungsfeld von Arbeitstätigkeit und Hausfrauenrolle.* Molle 1981.

Heinze, R.G. / Hinrichs, K. / Offe, C. / Olk, Th. *Interessendifferenzierung und Gewerkschaftseinheit.* In: Offe, C. (Hg.). "Arbeitsgesellschaft": Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt: Campus 1984. 118 - 137.

Hellstern, G.M. / Wollmann, H. *Evaluierung und Erfolgskontrolle auf der kommunalen Ebene.* In: Hellstern, G.M. / Wollmann, H. (Hg.). Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung. Basel 1984.

Hellstern, G.M. / Wollmann, H.(Hg.). *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung.* Basel 1984.

Hellstern, G.M. / Wollmann, H. *Bilanz - Reformexperimente, wissenschaftliche Begleitung und politische Realität.* In: Hellstern, G.M. / Wollmann, H. (Hg.). Experimentellle Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag 1983.

Herding, R. / Kirchlehner, B. *Lohnarbeiterinteressen. Homogenität und Fraktionierung.* Frankfurt 1980.

Herkommer, S. *Stellung im gesellschaftlichen Reproduktionsprozeß und Bewußtsein als Vermittlungszusammenhang.* In: Bolte, K.M. (Hg.). Materialien aus der soziologischen Forschung. Verhandlungen des 18. Deutschen Soziologentages. Darmstadt: Luchterhand 1978.

Herriger, N. *Verwahrlosung.* München: Juventa 1979.

Hettlage, R. *Befreite Kompetenz? Wissenssoziologische Einblicke in die neuere Selbstverwaltungsdiskussion.* In: Soziale Welt, 33 (1982). 5 - 25.

Hoff, E. *Berufliche Sozialisation. Zur Verbindung von psychologischer und soziologischer Forschung.* In: Hoff, E. / Lappe, L. / Lempert, W. (Hg.). Arbeitsbiographie und Persönlichkeitsentwicklung. Bern: Hans Huber 1985. 15 - 40.

Hofmann, G. / Fargel, M. *Evaluationsforschung.* In: Eyferth, H. / Otto, H.U. / Thiersch, H.(Hg.). Handbuch zur Sozialarbeit/Sozialpädagogik. Neuwied: Luchterhand 1984.

Höpflinger, H. / Wagner, M. *Experimentelle Arbeitsmarktpolitik. Wie effizient sind staatliche Förderungsmaßnahmen für Selbsthilfegruppen?* In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 13 (1984). 295 - 302.

Horn, K. *Die gesellschaftliche Produktion von Gewalt.* In: Leviathan, 1 (1973).

Huber, J. *Systembegrenzung und Lebensgestaltung - Überwindung der Arbeitslosigkeit durch soziale und technische Innovation.* In: Peters, J. (Hg.). Die Geschichte alternativer Projekte von 1800 bis 1975. Berlin 1980.

Huber, J. *Wer soll das alles ändern?*. Berlin 1981.

Hucke, J. *Implementation von Finanzhilfeprogrammen.* In: Mayntz, R. Implementation politischer Programme. Bd.II. Opladen: Westdeutscher Verlag 1983a.

Jahoda, M. et al. *Die Arbeitslosen von Marienthal.* Frankfurt: Suhrkamp 1975 (1933).

Kardorff, E.von / Koenen, E. *Armenpolitik und Selbstorganisation.* In: Leibfried, S. / Tennstedt, F. (Hg.). Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaates. Frankfurt: Suhrkamp 1985.

Kern, H. / Schumann, M. *Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein.* Frankfurt: Suhrkamp 1977.

Kern, H. / Schumann, M. *Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein.* Bd.1, Frankfurt 1970.

Keupp, H. *Abweichung und Alltagsroutine. Die Labeling-Perspektive in Theorie und Praxis.* Frankfurt: Suhrkamp 1976.

Keupp, H. *Helferkrisen - Helfer in der Krise.* In: Keupp, H. / Kleiber, D. / Scholten, B. (Hg.). Im Schatten der Wende. Tübingen 1985.

Kilian, H. *Das enteignete Bewußtsein.* Neuwied: Luchterhand 1971.

Küchler, M. *Vorwort.* In: Weiss, C. Evaluierungsforschung. Opladen: Westdeutscher Verlag 1974.

Kück, M. *Verdammt nötiges Geld. Alternative Finanzierung der Alternativen.* In: Kommune, 2 (1984). 27 - 29.

Kuenstler, P. *Internationale Erfahrungen mit lokalen Beschäftigungsinitiativen und ihre Bedeutung für die Arbeitsmarktpolitik.* In: Bundesministerium für soziale Verwaltung. Unseren Arbeitsplatz schaffen wir uns selbst! Enquete des Bundesministeriums für soziale Verwaltung. 23. März 1984. Wien.

Kudera, W. et al. *Zum gesellschaftlichen und politischen Bewußtsein von Arbeitern.* In: Soziale Welt, 27 (1976).

Kudera, W. et al. *Gesellschaftliches und politisches Bewußtsein von Arbeitern*. Frankfurt 1979.

Kühn, H. *Soziale Sicherheit und "Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik"*. In: WSI-Mitteilungen, 2 (1985). 94 - 102.

Kuthan, P. *"Vehikel" - ein Arbeitsprojekt für sozial benachteiligte arbeitslose Jugendliche*. In: Faulstich, P. / Ebner, H.B. (Hg.). Erwachsenenbildung und Arbeitslosigkeit. München 1985.

Lappe, L. *Die Arbeitssituation erwerbstätiger Frauen. Geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegmentation und ihre Folgen*. Frankfurt 1981.

Laslett, B. / Rapoport, R. *Collaborate Interviewing and Interactive Research*. In: Journal of Marriage and the Family, 37 (1975). 968 - 977.

Lechner, F./ Reiter, W. *Aktion 8000: Eine quantitative Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik*. Wien: IWS 1987.

Leibfried, St. / Tennstedt, F. (Hg.). *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaates*. Frankfurt: Suhrkamp 1985.

Lemert, E.M. *Human Deviance, Social Problems and Social Control*. Englewood Cliffs 1967.

Lemert, E.M. *Der Begriff der sekundären Devianz*. In: Lüderssen, K. / Sack, F. (Hg.). Seminar: Abweichendes Verhalten, Bd. 1. Frankfurt: Suhrkamp 1975.

Lemert, E.M. *Social Pathology*. New York 1951.

Lindenbaum, H. *Selbstverwaltung in Betrieben*. Salzburg: Arbeiterkammer Salzburg 1984.

Lutz, B. *Zur Problematik programmbegleitender Sozialforschung.* In: Hellstern, G.M. / Wollmann, H.(Hg.). Experimentelle Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag 1983.

Maelicke, B. / Simmedinger, R.(Hg.). *Wirkungsweise und Wirksamkeit von zentralen Beratungsstellen für Personen mit besonderen Schwierigkeiten.* Stuttgart 1984.

Maier, H. E. *Experimentelle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.* Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin 1984.

Malinowski, B. *Magie, Wissenschaft und Religion.* Frankfurt: Suhrkamp 1973.

Marx, K. *Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie.* Berlin 1953.

Matzner, E. *Der Wohlfahrtsstaat von morgen.* Frankfurt 1982.

Mayntz, R. *Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung.* In: Mayntz, R. (Hg.). Implementation politischer Programme. Bd.II. Opladen: Westdeutscher Verlag 1983a.

Mayntz, R.(Hg.) *Implementation politischer Programme. Bd.II: Ansätze zur Theoriebildung.* Opladen: Westdeutscher Verlag 1983b.

Mayr, M. *Stellungnahme zur Enquete "Selbsthilfebetriebe."* In: BMS. Unseren Arbeitsplatz schaffen wir uns selber. Enquete des Bundesminsiteriums für soziale Verwaltung am 23. März 1984. Wien 1984.

Meidner, R. *Limits of Active Labour Market Policy, Especially with Respect of the Case of Sweden.* Stockholm Arbetslivscentrum. Working paper presented at the SAMF-Conference on "Public Policy to Combat Unemployment" in Nürnberg. Frankfurt: Campus 1983.

Miglbauer, E. *Betriebliche Selbstverwaltung in Österreich.* Linz: Eigenverlag 1985

Nagel, R. / Zehetner, K. *Lokale Beschäftigungsinitiativen Österreichs.* (= unveröffentlichtes Manuskript). Wien 1983.

Nagel, R. / Zehetner, K. *Lokale Beschäftigungsinitiativen in Österreich.* (Forschungsbericht aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr.6, Hg. vom Bundesministerium für soziale Verwaltung). Wien: BMsV 1984.

Neske, M. / Juterzenka, G. *Zwischenlösung: Arbeitskollektive.* Offenbach 1978.

Neuendorff, H. / Sabel, Ch. *Zur relativen Autonomie der Deutungsmuster.* In: Bolte, K.M. (Hg.). Materialien aus der Soziologischen Forschung, Verhandlungen des 18. Dt. Soziologentages. Darmstadt: Luchterhand 1978.

Neumann, E. et al. *Existenzangst und Alltagssolidarität.* In: Zoll, R. (Hg.). Hauptsache, ich habe meine Arbeit. Frankfurt 1984.

Novy, Kl. et al. *"Vorwärts immer - rückwärts nimmer". Historische Anmerkungen zu einem aktuellen Problem.* In: Bierbaum, H. / Riege, M. (Hg.). Die neue Genossenschaftsbewegung. Initiativen in der BRD und in Westeuropa. Hamburg: VSA 1985. 124 - 141.

OECD (Ed.). *ILEs in Support of Youth Employment and Training: An Assessment of Experience and Potential - Sweden.* Room Document for the Co-operative Action Programme On Local Initiatives for Employment Creation (ILE) Conference, Italy 1983.

Nutzinger, H.G. (Hg.). *Mitbestimmung und Arbeiterselbstverwaltung.* Frankfurt: Campus 1982.

Olk, Th. / Otto, H.-U. *Einleitung.* In: Olk, Th. / / Otto, H.U. (Hg.). Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit, Bd.4: Lokale Sozialpolitik und Selbsthilfe. Darmstadt: Luchterhand 1985. 1 - 22.

Osterland, M. *Innerbetriebliche Arbeitssituation und außerbetriebliche Lebensweise von Industriearbeitern.* In: Osterland, M. Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential. Frankfurt 1975.

Österreichischer Wirtschaftsbund. *Topinformation für Funktionäre,* 2 (1984).

Peters, J. (Hg.). *Die Geschichte alternativer Projekte von 1800 bis 1975.* Berlin 1980.

Petzold, H.-J. / Schlegel, W. / Ketter, P.M. *Lust auf Arbeit.* Reinheim: Verlag Jugend & Politik. 1985.

Petzold, H.-J. / Schlegel, W. / Ketter, P.M. *Jugendarbeitslosigkeit in der EG - viele Programme, keine Lösung.* In: Bundesministerium für soziale Verwaltung (Hg.). Jugendliche auf dem österreichischen Arbeitsmarkt (Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 12). Wien 1984. 179 - 225.

PBK (Pressedienst der Bundeswirtschaftskammer). 104/84, Wien 6.2.1984.

Reiter, W. *Die andere Sozialarbeit.* In: Verein Treffpunkt (Hg.). Sozialarbeit mit Randgruppen. Stabilisierung oder Disziplinierung? Salzburg: Werkstatt 1984. 23 - 34.

Reiter, W. / Wandaller, P. *Verein Treffpunkt - eine unkonventionelle Beschäftigungs- und Unterbringungsinitiative.* In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 3 (1984). 329 - 341.

Rick, M. *Neue Wege der Implementationsforschung.* In: Hellstern, G.M. / Wollmann, H. (Hg.). Experimentelle Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag 1983.

Riedmüller, B. *Selbsthilfe ist unerwünscht.* In: Kickbusch, I. / Trojan, A. (Hg.). Gemeinsam sind wir stärker. Frankfurt: Fischer 1981. 225 - 234.

Riege, M. *Anders arbeiten anders leben. Zu aktuellen Formen der Alternativbewegung.* In: Bierbaum, H. / Riege, M. (Hg.). Die neue Genossenschaftsbewegung. Initiativen in der BRD und in Westeuropa. Hamburg: VSA 1985. 142 -165.

Rühl, R. *Selbsthilfe und Selbstorganisation arbeitsloser Jugendlicher.* In: Deutsche Jugend, 25 (1977). 399 - 408.

Scharpf, F.W. *Interessenslage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen.* In: Mayntz, R.(Hg.). Implementation politischer Programme. Bd.II. Opladen: Westdeutscher Verlag 1983.

Scharpf, F.W. et al. *Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik.* Frankfurt: Campus 1982.

Schmid, G. *Arbeitsmarktpolitik in Schweden und der Bundesrepublik.* In: Scharpf, Fritz et al. (Hg.). Aktive Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt: Campus 1982. 29 - 62.

Schur, E.M. *Reactions to Deviance: A Critical Assessment.* In: American Journal of Sociology, 3 (1969). 309 - 322.

Schütze, F. et al. *Grundlagentheoretische Voraussetzungen methodisch kontrollierten Fremdverstehens.* In: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hg.). Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag 1981.

Schwarz, G.P. *Der Beitrag der Evaluation für die Verbesserung der Programmplanung.* In: Hellstern, G.M. / Wollmann, H.(Hg.). Experimentelle Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag 1983.

Schwendter, R. *Notate zur Kritik der alternativen Ökonomie.* In: Arbeitsgemeinschaft Sozialpolitische Arbeitskreise (AG SPAK) (Hg.). Materialien zur alternativen Ökonomie, Bd.1. Berlin: Sozialpolitischer Verlag 1978.

Seibert, U. *Soziale Arbeit als Beratung.* Weinheim: Beltz 1978.

Seligmann, M.E.P. *Erlernte Hilflosigkeit.* München: Urban 1986.

Silbereisen, R.K. *Untersuchungen zur Klassifikation von Klienten der Sozialhilfe nach ihren Erfahrungen, Einstellungen und Forderungen.* In: Soziale Welt, 27 (1976).

Spiegelberg, R. *Entwicklungsstand der Sozialplanung in Theorie und Praxis.* In: Spiegelberg, R. / Lewkowitz, M. (Hg.). Sozialplanung in der Praxis. Opladen: Westdeutscher Verlag 1984.

Stingl J. *Die Rolle der Beschäftigungsdienste bei der Entwicklung von lokalen Beschäftigungsinitiativen* (= unveröffentlichtes Manuskript). Nürnberg: IAB 1984.

Suchman, E.A. *Evaluating Educational Programs.* In: The Urban Review, 4 (1969). 15 - 17.

Volmerg, U. *Identidät und Arbeitserfahrung. Eine theoretische Konzeption zu einer Sozialpsychologie der Arbeit.* Frankfurt: Suhrkamp 1978.

Voss, G. *Arbeitssituation und Bewußtsein. Zur Kritik arbeitssoziologischer Erklärungen gesellschaftlichen Bewußtseins.* Frankfurt: Campus 1980.

Wacker, A. (Hg.). *Vom Schock zum Fatalismus. Soziale und psychische Auswirkungen der Arbeitslosigkeit.* Frankfurt: Campus 1978.

Wacker, A. *Arbeitslosigkeit. Soziale und psychische Folgen.* Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt 1983 (1976).

Wacker, A. *Selbsthilfe - eine Chance für Arbeitslose.* In: Olk, Th. / Otto, H.V. (Hg.). *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit 4: Lokale Sozialpolitik und Selbsthilfe.*Darmstadt: Luchterhand 1985. 173 - 192.

Wagner, M. *Beschäftigungsgarantie oder Existenzsicherung durch Sozialtransfers?* In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 24 (1983). 161 - 176.

Weber, R. *Lebensbedingungen und Alltag der Stadtstreicher in der BRD* (phil. Diss.). Tübingen 1983.

Wegelin, F. *Integrierte Planung in Regierung und Verwaltung - Probleme und Lösungsansätze.* In: Meier, A.(Hg.). Planung in Behörden und Verwaltung. Bern 1976.

Weihe, U. *Evaluationsforschung als Politikersatz.* In: Hellstern, G.M. / Wollmann, H. (Hg.). Experimentelle Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag 1983.

Weiss, C.H. *Die Politisierung der Evaluationsforschung.* In: Badura, B.(Hg.). Seminar: Angewandte Sozialforschung. Frankfurt: Suhrkamp 1976.

Weiss, C.H. *Evaluierungsforschung. Methoden zur Einschätzung von sozialen Reformprogrammen.* Opladen: Westdeutscher Verlag 1974.

Weissel, E. *Alter Wein in neuen Schläuchen.* In: Arbeit und Wirtschaft, 1 (1983).

Windhoff-Heritier, A. *Selbsthilfe-Organisationen. Eine Lösung für die Sozialpolitik der mageren Jahre?* In: Soziale Welt 1982. 49 - 65.

Witzel, A. *Verfahren der qualitativen Sozialforschung.* Frankfurt: Campus 1982.

Wösendorfer, J. *Arbeitsmarktpolitik* Linz: Österreichisches Institut für Arbeitsmarktpolitik 1980.