



**bmask**

BUNDESMINISTERIUM FÜR  
ARBEIT, SOZIALES UND  
KONSUMENTENSCHUTZ



# Begleitende Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007-2013

Evaluierung des Querschnittsthemas Innovation

Endbericht, 1. Fassung

September 2014

Auftraggeber:  
Bundesministerium für Arbeit,  
Soziales und Konsumentenschutz

Bearbeitung: Stephan Pühringer (JKU)  
Christine Stelzer-Orthofer (JKU)

Österreichisches Institut für Raumplanung  
A-1010 Wien, Franz-Josefs-Kai 27 | Telefon +43 1 533 87 47-0, Fax -66 | [www.oir.at](http://www.oir.at)

BBJ Consult AG  
D-14482 Potsdam, August-Bebel-Straße 68 | Telefon +49 331 721 29-30, Fax -31 | [www.bbj.info](http://www.bbj.info)

Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Johannes Kepler Universität Linz  
A-4040 Linz, Altenberger Straße 69 | Telefon +43 732 2468-7161, Fax -7172 | [www.gespol.jku.at](http://www.gespol.jku.at)

Wien/Potsdam/Linz, September 2014 | ANr. 700308

## INHALT

<b>Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>Ziele und Methoden der Evaluierung</b>	<b>7</b>
<b>1. Was sind soziale Innovationen</b>	<b>9</b>
<b>2. Probleme und Risiken von sozialen Innovationen</b>	<b>15</b>
<b>3. Soziale Innovationen im Rahmen des ESF</b>	<b>19</b>
3.1 Innovation im ESF Schwerpunkt 1	19
3.2 Innovation im ESF Schwerpunkt 2	20
3.3 Innovation im ESF Schwerpunkt 3a	20
3.4 Innovation im ESF Schwerpunkt 3b	21
3.4.1 Qualitätsmerkmale zu innovativen Maßnahmen	21
3.5 Innovation im ESF Schwerpunkt 5	23
<b>4. Qualitative Interviews mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen im Umfeld des ESF</b>	<b>25</b>
4.1 Individuelle Definition und Einschätzung zu Innovationen	25
4.2 Gesellschaftliche Funktionen und Herausforderungen für soziale Innovationen	28
4.2.1 Spannungsverhältnis zwischen Regelförderung und Innovation	28
4.2.2 Sicherung der Nachhaltigkeit bei innovativen Ansätzen	30
4.2.3 Bedeutung von quantitativen Vorgaben und Erfolgskriterien für innovative Maßnahmen	31
4.3 Kritik am Innovationsverständnis des ESF und der Umsetzung von innovativen Ansätzen im ESF	32
4.3.1 ESF-Förderstrukturen als potenzielle Hindernisse für Innovationen	33
4.3.2 Auswahl der geförderten Projekte	34
4.4 Mehrwert des ESF für innovative Arbeitsmarktpolitik in Österreich	34
4.4.1 Kooperationen von wichtigen arbeitsmarktpolitischen Institutionen	35
4.4.2 ESF fördert und stellt neue Schnittstellen für ProjektträgerInnen und potenzielle FördererInnen bereit	36
4.4.3 ESF als inhaltlicher Input Geber	37
4.4.4 ESF bietet „entspannteren Rahmen“ für innovative Ansätze	38
4.4.5 ESF als Anstoß zur Organisationsentwicklung und –modernisierung	39
4.5 Beispiele für innovative Ansätze, Maßnahmen und Projekte	39
4.5.1 ERfA – Erfahrung durch Arbeit – Integrationsmodell für MigrantInnen	40
4.6 Job Ahoi! & Alb@tros	42
4.6.1 MOSAIK – Motivation, Orientierung, Stabilisierung, Arbeitstraining, Integration und Kompetenz	43
4.6.2 Mowijob	45
4.6.3 Innovation durch regionale Nachahmung	47
4.6.4 Innovation durch Weiterentwicklung von EQUAL-Maßnahmen	48
4.6.5 Innovation durch Erweiterung der Zielgruppe	48

<b>5.</b>	<b>Öffentliche Wahrnehmung und Einschätzungen zu (sozialen) Innovationen im öffentlichen medialen Diskurs</b>	<b>51</b>
5.1	Soziale Innovationen in der politischen Debatte über zukünftige Herausforderungen durch gesellschaftliche Wandlungsprozesse	54
5.2	Soziale Innovationen anhand von Beispielen einzelner sozial innovativer und preisgekrönter Musterprojekte	55
5.3	Soziale UnternehmerInnen als zentrale Motoren sozialer Innovationen	56
<b>6.</b>	<b>Resümee und politische Empfehlungen</b>	<b>59</b>
	<b>Quellen</b>	<b>65</b>

## Einleitung

Die Analyse und Bewertung der Umsetzung des Grundsatzes innovative arbeitsmarktpolitische Ansätze sowie einzelne innovative Projekte zu fördern, bildet den übergreifenden Gegenstand der vorliegenden Evaluierung der Querschnittsmaterie Innovation im Operationellen Programm Beschäftigung des ESF. Alleine der Umstand, dass Innovation als Querschnittsmaterie interpretiert wird, hat zur Folge, dass darauf bezugnehmende Maßnahmen und Projekte verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen zugeordnet sind und daher auch in der Förderstruktur des ESF sowie im Operationellen Programm Beschäftigung (OP) in verschiedenen Schwerpunkten zu finden sind. Die im OP bewusst sehr breite angelegte Definition von Innovation ermöglicht einerseits ein sehr heterogenes Bündel an einzelnen innovativen Ansätzen, die von originär neuen Formen arbeitsmarktpolitischer Interventionen bis zu regionalen Nachahmungen oder methodischen Adaptionen bestehender, erfolgreicher Maßnahmen reichen. Andererseits erfordert der lose Bestimmungsgrad des Gehalts sozialer Innovationen eine Konkretisierung, um die Wirkungen von innovativen Ansätzen auf den verschiedenen Ebenen arbeitsmarktpolitischer Interventionslogiken zutreffend darstellen zu können.

Zunächst kommt es daher zu einer Verortung der Thematik in der sozialwissenschaftlichen Debatte zur Rolle von (sozialen) Innovationen als mögliche Antwort auf neue gesellschaftspolitische Anforderungen an den Sozialstaat durch Megatrends wie Wissensgesellschaft, Ökonomisierungstendenzen im Sozialbereich, Flexibilisierungen des Arbeitsmarktes sowie neuen Exklusionsdynamiken in neokapitalistischen Gesellschaften. Zentraler Schwerpunkt der Untersuchung ist es danach, zu klären, welche Verständnisse von Innovation von zentralen arbeitsmarktpolitischen AkteurlInnen vorherrschen und inwieweit durch den expliziten Fokus auf Innovationen durch den ESF ein Wandel hin zu einem breiteren, sozialen Innovationsverständnis zu konstatieren ist. Dazu soll aufgezeigt werden, welche Formen von Innovationen im Rahmen des ESF unterstützt werden, inwieweit der ESF als Katalysator für sozial innovative Ansätze fungieren kann bzw. welche Hindernisse hier bestehen. Dabei wird herausgearbeitet, dass eine zentrale Herausforderung für erfolgreiche soziale Innovationsstrategien das potenzielle Spannungsverhältnis zwischen sozial innovativen Vorreiterprojekten und „klassischer“ arbeitsmarktpolitischer Regelförderung ist. Daher wird im fünften Kapitel auch die politische und öffentliche Debatte zu sozialen Innovationen diskursanalytisch aufgearbeitet, um Argumentationslinien und Begründungsmuster für soziale Innovationen aufzeigen zu können. Es zeigt sich hierbei, dass die Debatte über Innovation noch immer stark von technologischen Innovationen geprägt ist und der Diskurs über soziale Innovationen noch primär akademisch-elitär zu verorten ist.

Die Untersuchungsergebnisse sollen zeigen, inwieweit die doch sehr unterschiedlichen Zugänge zu sozialer Innovation Auswirkungen auf die Konzeption einzelner Projekte oder Teilansätze haben, bzw. welche Spannungsfelder und Probleme mit der Forderung nach sozialer Innovation einher gehen können.



## Ziele und Methoden der Evaluierung

Wie schon im methodischen Grundkonzept der gesamten begleitenden Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich in der Programmperiode 2007-2013 baut auch das methodische Konzept der Evaluierung von Innovation auf methodischer Triangulation auf. Unter Triangulation wird ein multiperspektivischer und multimethodischer Forschungszugang verstanden. Kennzeichnend ist die Verknüpfung unterschiedlicher methodischer Zugänge (qualitativ, quantitativ, Befragung, Beobachtung, Dokumentenanalyse und Quellenstudium, Auswertung statistischer Daten etc.). Dabei kommen verschiedener methodische Perspektiven (objektive Tatbestände, subjektive Einstellungen, gegenwärtige Situation und historische Wurzeln, Entwicklungsverläufe – Längsschnitts-/Querschnittsanalysen etc.) zur Anwendung.

Das Konzept geht vor allem auf Norman Denzin zurück, der in den 1970er Jahren erstmals eine systematische Konzeptualisierung zur Triangulation entwickelt hat (Flick 2004:7) Freilich wurde auch schon zuvor in breit angelegten, qualitativen Feldstudien mit unterschiedlichen methodischen Zugängen gearbeitet. So stellt etwa die Studie „Die Arbeitslosen von Marienthal“ von Jahoda et al. (1933) mit der Verknüpfung verschiedener Methoden und methodischer Perspektiven einen frühen Versuch für eine gelungene Triangulation dar.

Auf die Evaluierung der ESF-geförderten innovativen Maßnahmen und Ansätze, bedeutet dies, dass quantitative Methoden der Dokumentenanalyse und teilweise quantitative Inhaltsanalyse von ESF-Dokumenten und wissenschaftlicher Fachliteratur mit qualitativen Interviews mit relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteuerInnen auf verschiedenen Ebenen verknüpft werden. Durch die Einbeziehung einer Diskursanalyse der öffentlichen Wahrnehmung von Innovation und ins besonders sozialer Innovation in meinungsbildenden österreichischen Leitmedien kann zudem dargestellt werden, in welchen Diskurszusammenhängen über soziale Innovation gesprochen wird und welche Bilder dazu im öffentlichen Diskurs generiert werden. Durch die Kombination von subjektiven Einschätzungen (Befragung von ExpertInnen) mit objektiven Tatbeständen (quantitative Analysen und statistische Auswertungen) und diskursiver Wirkungen sozialer Innovation in öffentlichen Debatten wird daher sichergestellt, der Problembereich der Innovation und die Spannungsfelder durch heterogene Verständnisse der Materie umfassend dargestellt werden können.

Der ambitionierte Anspruch sozialer Innovation als gesellschaftliche Reaktion auf durch technische Innovation induzierten sozialen Wandel und deren Auswirkungen auf soziale Kohäsion zu begreifen, erfordert eine Analyse der Wirkungen, zugleich aber auch der grundlegenden Verständnisse zentraler AkteurInnen von sozialen Innovationen auf verschiedenen Ebenen. Daher ist die vorliegende Studie auch nach diesem Muster aufgebaut.

Im ersten Kapitel erfolgt zunächst eine theoretische Aufarbeitung der sozialen Innovationsforschung sowie dem ExpertInnendiskurs zu (sozialer) Innovation auf EU Ebene. Danach werden Probleme und Risiken (sozialer) Innovationen und die wechselseitigen Zusammenhänge von Innovation und sozialem und gesellschaftlichem Wandel diskutiert. Im dritten Kapitel erfolgt eine Darstellung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Innovationen und deren Umsetzungspraktiken im Rahmen des ESF OP Beschäftigung, sowie eine Charakterisierung der im Zuge des Entwicklungsprozesses von Qualitätsmerkmalen für innovative Maßnahmen entwickelten Innovationsverständnisses im österreichischen ESF. Im vierten Kapitel werden die Ergebnisse qualita-

tiver Befragungen von insgesamt 30 arbeitsmarktpolitischen ExpertInnen und ProjektträgerInnen zu deren Einschätzungen zu innovativen Ansätzen im ESF im Speziellen und allgemein ausgeführt. Im fünften Kapitel wird nach einer einführenden Erläuterung des methodischen Zugangs der korpuslinguistisch gestützten Diskursanalyse die Ergebnisse der Untersuchung des meinungsbildenden österreichischen öffentlichen Diskurses zu (sozialen) Innovationen und die darin dominanten Argumentationsmuster dargestellt. Anschließend folgt ein Resümee mit politischen Handlungsempfehlungen.

Damit soll geklärt werden, was idealtypische Rahmenbedingungen sind, unter denen soziale Innovationen nachhaltig wirksam werden können und welche Rolle der ESF dabei spielen kann.

## 1. Was sind soziale Innovationen

Innovation ist einer der zentralen Begriffe im Diskurs über neue Herausforderungen an Wissensgesellschaften. Die Kreation von Neuem und der damit verbundene Fortschritt ist hingegen schon seit langer Zeit Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzung. Als Standardreferenzpunkt für die Innovationsforschung wird meist auf die Arbeiten Schumpeters verwiesen, der im Prozess der schöpferischen Zerstörung (also der Neukombination von Produktionsmitteln) durch die damit verbundene Entwicklung neuer Produktionssysteme die Möglichkeit zu ökonomischen Fortschritt sieht (Schumpeter 1942/1980). Schumpeter unterscheidet dabei 5 Möglichkeiten neuer Kombinationen von Produktionsfaktoren (Schumpeter 1912 zit. nach Hochgerner 2013a: 3):

- ▶ Neuere oder bessere Produkte
- ▶ Neue Produktionsmethoden
- ▶ Eroberung neuer Märkte
- ▶ Neue Quellen für Rohmaterial
- ▶ Reorganisation der Marktposition

Innovation wird bei Schumpeter also zum Motor der Entwicklung für kapitalistische Gesellschaften, wobei der Fokus von Schumpeter dabei auf technologischen Innovationen oder technischen Weiterentwicklungen sowie allenfalls Produkt- und Marktdiversifizierungen liegt.

Die Analyse Schumpeters zu Beginn des 20. Jahrhunderts ist geprägt von einem industriekapitalistischen Umfeld, in dem klassische „Produktion“ von Gütern im Mittelpunkt ökonomischer Aktivität stand. Im Laufe der Jahrzehnte treten industriekapitalistische Produktionsweisen immer weiter in den Hintergrund, was sich etwa in der prozentuellen Zurückdrängung des sekundären (Industrie) zu Gunsten des tertiären Wirtschaftssektors (Dienstleistung) zeigt. In der sozialwissenschaftlichen Diskussion wird diese Entwicklung als Übergang von der Industrie- in die Dienst- oder im aktuellen politischen Diskurs zur Wissensgesellschaft beschrieben.

Diese zentrale Bedeutung von Dienstleistungen in modernen Wissensgesellschaften stellt freilich auch die Innovationsforschung vor neue Herausforderungen. Einerseits treten zwar soziale Innovationen zwar auch schon während industriekapitalistisch geprägten Gesellschaften auf und Braun-Thürmann/John (2010) kritisieren überhaupt die Dichotomie von technologischen und sozialen Innovationen, weil erstere immer auch soziale Umstände mit beeinflussen und daher auch als spezifische soziale Innovationen betrachtet werden können. Andererseits treten soziale Innovationen in Dienstleistungsgesellschaften aber unweigerlich in den Mittelpunkt von Innovationsforschungen.

In einem für die (soziale) Innovationsforschung zentralen Aufsatz „Über soziale Innovationen“ thematisiert erstmals Wolfgang Zapf (1989) die verstärkte Bedeutung von sozialen Innovationen. Zapf formuliert zunächst drei Fragestellungen:

- ▶ Was sind soziale Innovationen?
- ▶ Warum ist die Innovationstheorie wichtig?
- ▶ Was ist die Rolle und was sind die Chancen der Sozialwissenschaften bei der Förderung sozialer Innovationen?

Zapf (1989:174) kommt zunächst zu der relativ allgemeinen Aussage: „Innovationen sind neue materielle und soziale Technologien, die helfen, unsere Bedürfnisse besser zu befriedigen und unsere sozialen Probleme besser zu lösen.“ Er nimmt aber dabei auch Bezug auf die Vorstellungen klassischer Innovationsforschung, die davon ausgeht, dass soziale Entwicklungen und Veränderungen immer nur von technologischen Innovationen getrieben werden. In diesem Zusammenhang konstatiert etwa der Soziologe William Ogburn, dass ein cultural lag zwischen technologischen und sozialen Entwicklungen bestehe, weil sich die Wirtschaft schneller wandle als soziale Systeme.

In einem zweiten Schritt analysiert Zapf die sozialwissenschaftliche Literatur zu sozialen Innovationen und unterscheidet dabei sieben verschiedene Gruppen. Soziale Innovationen werden demnach als:

- ▶ Organisationsveränderungen innerhalb eines Unternehmens,
- ▶ neue Dienstleistungen (im Unterschied zu neuen Gütern),
- ▶ Sozialtechnologien, also der Kombination von Ausrüstungen und Dienstleistungen zur Lösung sozialer Probleme,
- ▶ selbstüberzeugte Erfindungen, also die Beteiligung der Betroffenen an Erfindungen,
- ▶ politische Innovationen,
- ▶ neue Muster der Bedürfnisbefriedigung, also einer Neuverteilung des Anteils an Marktgütern, Dienstleistungen und Eigenproduktion und
- ▶ neue Lebensstile, also etwa die Art und Weise wie mit persönlichen Zeitressourcen umgegangen wird.

Es zeigt sich also ein sehr breites Spektrum an Definitions- oder Anwendungsmöglichkeiten des Konzepts der sozialen Innovation. Bei allen den Unterschieden lassen sich einige Gemeinsamkeiten des noch weiter zu entwickelnden Konzepts der sozialen Innovationen feststellen. Soziale Innovationen stellen also eine Teilmenge von Prozessen sozialen Wandels dar, bauen dabei aber auf einem grundsätzlichen gesellschaftlichen Konsens auf, als dauerhafte und wertvolle neue Praktiken nachgeahmt zu werden. Zapf spricht dabei auch schon den auch für diese Studie zentralen Aspekt von sozialen Innovationen an, dass sie im Gegensatz zu vielen technologischen Innovationen Entwicklungen, Veränderungen oder Reformen von Praktiken auch von „unten nach oben“ anregen. Soziale Innovationen sind also, wie es in einem Workshop zu sozialen Innovationen von einer Praktikerin ausgedrückt wurde „einfach nicht planbar“.

Zapf (1989: 177) endet nach diesen Überlegungen in der auch für diese Studie herangezogenen Definition für soziale Innovationen: „Soziale Innovationen sind neue Wege, Ziele zu erreichen, insbesondere neue Organisationformen, neue Regulierungen, neue Lebensstile, die die Richtung des sozialen Wandels verändern, Probleme besser lösen als frühere Praktiken, und die deshalb wert sind, nachgeahmt und institutionalisiert zu werden.“

Die Thesen von Zapf (1989) aufgreifend und vertiefend konstatiert Jürgen Howaldt folgende zentrale These: Der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft geht mit einem Paradigmenwechsel des Innovationssystems einher, infolgedessen sich das Verhältnis von technologischen und sozialen Innovationen grundlegend ändert (Howaldt/Kopp/Schwarz 2008: 63). So ist vor allem die Ebene des Wandels, der durch Innovationen voran-

getrieben wird zwischen sozialen und technischen Innovationen grundsätzlich verschieden. Howaldt und Jacobsen (2010: 89) meinen dazu etwa: „Stofflich' unterscheiden sich soziale von technischen Innovationen durch ihre immaterielle, intangible Struktur. Das Neue vollzieht sich nicht im Medium technischer Artefakte, sondern auf der Ebene der sozialen Praktiken“.

Auch Hochgerner (2011) meint, dass lange Zeit soziale Innovationen nur als Begleiterscheinungen von technologischen Innovationen verstanden wurden, was sich aber durch die soziale Innovationsforschung und die verstärkte Bedeutung sozialer Innovationen in modernen westlichen Wissensgesellschaften langsam ändert. Soziale Innovationen wurden also lange Zeit und werden auch in den Sozialwissenschaften teilweise noch immer als „kompensatorisches Gegenstück“ zu technischen Innovationen gesehen (Braun-Thürmann 2005). Diese reduktionistische Sichtweise verhindert allerdings einen breiteren Blick auf neue Innovationsprozesse, die auch mit den Themenkomplexen sozialer Wandel, institutionellen Kontexten sowie den damit verbundenen Steuer- und Organisierbarkeitsunsicherheiten und Folgenrisiken, in wechselseitigem Verhältnis stehen (Howaldt/Jacobsen 2010).

Die Bedeutungszunahme des Themenbereichs „Soziale Innovationen“ lässt sich indes auch mehreren Ebenen verfolgen. Einerseits zeigt sich ein verstärkter wissenschaftlicher Diskurs, der ausgehend von der ersten systematischen Betrachtung durch Zapf (1989) primär auf die veränderte Rolle sozialwissenschaftlicher Forschung in der Kontextualisierung und Systematisierung sozialer Innovationen betont. Die Gründung des WissenschaftlerInnennetzwerks „European School of Social Innovation“ ist ein weiteres Indiz, dass dieses Themengebiet verstärkt sozialwissenschaftliche Aufmerksamkeit generiert. Hochgerner sieht die verstärkte öffentliche Wahrnehmung sozialer Innovationen überdies auch durch den Ausbruch der Finanzkrise begünstigt, in Folge derer traditionelle institutionelle Gefüge in Frage gestellt werden konnten: „Krisenbedingt sind soziale Innovationen und deren Förderung heute im Mainstream angekommen. Politiker haben eingesehen, dass technische Innovation alleine die Probleme nicht lösen wird, nehmen Sie etwa die hohe Jugendarbeitslosigkeit“ (Hochgerner 2013c).

Neue Impulse sind in den nächsten Jahren auch von den Forschungen der in der European School of Social Innovation beteiligten WissenschaftlerInnen, die von 2014-2018 im Rahmen eines Großforschungsprojekts des 7. FTE Rahmenprogramms der EU zum Thema „Social Innovation. Driving Force of Social Change“ kooperieren. Ziel dieses Projekts ist es ein Mapping von sozialen Innovationen zu erstellen, mit dem auch deren kulturelle Rahmenbedingungen analysiert werden können. Zudem soll durch die Entwicklung von neuen methodischen und theoretischen Grundlagen Möglichkeiten der Messbarkeit von sozialen Innovationen ausgelotet werden. Hochgerner beschreibt seine Ambitionen in diesem Projekt und der European School of Social Innovation folgendermaßen: Es solle „eine lebendige Bibliothek (entstehen), in der die Ergebnisse zusammengetragen und weiterentwickelt werden“ (Hochgerner im Standard vom 23.10.2013, S. 14)

Auf einer politisch-institutionellen Ebene zeigt sich die Bedeutungszunahme sozialer Innovationen vor allem in der Gründung von Organisationen, Vereinen und sozialen Innovationszentren. Die österreichische Bundesregierung hat mit Verabschiedung der Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Entwicklung 2011 unter dem Titel „Potentiale ausschöpfen, Dynamik steigern, Zukunft schaffen. Der Weg zum Innovation Leader“ ebenfalls die Bedeutung von neuen Innovationsstrategien ins Zentrum gestellt. Auch wenn die grundsätzliche Orientierung der Innovationsvorhaben meist noch im traditionellen Innovationsverständnis verhaftet bleibt, finden sich auch Bekenntnisse zu einem heterogeneren *Innovationsansatz*:

*Ziel ist es daher, dass Österreich von der Gruppe der Innovation Follower in die Gruppe der Innovation Leader, also der innovativsten Länder der EU, vorstößt. Dieses Ziel können wir aber nur mit einem verstärkt koordinierten Politikansatz erreichen. Dazu bedarf es eines wechselseitigen Dialogs zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft sowie eines breiten Innovationsansatzes, der nicht nur technologische Neuerungen umfasst, sondern ebenso gesellschaftliche, soziale und ökonomische Innovationen beinhaltet. (Öst. Bundesregierung 2011:2)*

In Österreich wird dazu an der Donau-Universität Krems seit Frühling 2013 der Masterlehrgang „Master of Arts in Social Innovation“ angeboten.

Auf europäischer Ebene wurde schon 1995 mit dem „Grünbuch zur Innovation“ ein breiteres Innovationsverständnis proklamiert, in dem vor allem gesellschaftliche Auswirkungen von Innovationen betont werden. So heißt es etwa dort: „Innovation ist nicht nur wirtschaftlicher Mechanismus oder ein technischer Prozess. Sie ist vor allem ein soziales Phänomen, in dem die Kreativität von Einzelpersonen und Gesellschaften, ihre Bedürfnisse oder Wünsche zum Ausdruck kommen“ (EU Kommission 1995:13). Durch die Plattform Social Innovation Europe (SIE) soll zudem die Kooperation innovativer Projekte und der Austausch von PraktikerInnen und ExpertInnen im Bereich sozialer Innovationen verstärkt werden. Soziale Innovationen sind daher auch ein wichtiger Schwerpunkt in der 2010 verabschiedeten Initiative Europe 2020:

*Social innovation is an important new field which should be nurtured. It is about tapping into the ingenuity of charities, associations and social entrepreneurs to find new ways of meeting social needs which are not adequately met by the market or the public sector. (EU-Kommission 2010: 21)*

Um das noch immer in einigen Bereichen eher diffuse Bild von sozialen Innovationen klarer darzustellen, ist die EU auch bemüht zur konzeptionellen Klärung beizutragen. So wird unter sozialer Innovation im Bepa-Report (Bureau of European Policy Advisers) für die Kommission (EU-Kommission 2011:9) folgendes Verständnis festgelegt:

*Social innovations are innovations that are social in both their ends and their means. Specifically, we define social innovations as new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaborations. They are innovations that are not only good for society but also enhance society's capacity to act.*

Soziale Innovationen sind also ihren Mitteln und Zielen nach sozial, beziehen sich auf soziale Bedürfnisse, wobei hier neue Beziehungs- und Kooperationsformen erprobt werden. Dadurch sollen die gesellschaftlichen Handlungsspielräume erweitert werden. Dieser sehr positiven Darstellung sozialer Innovationen kann allerdings entgegengehalten werden, dass soziale Innovationen nicht per se zum Wohle der Allgemeinheit wirken müssen. So meint etwa Lindhult (2008, zit. nach Howaldt 2012:19): „there is no inherent goodness of social innovations“. Zu potenziellen Problemen und Kritiken an sozialen Innovationskonzepten wird in Kapitel 2 noch näher eingegangen.

Die zunehmende Bedeutung sozialer Innovationen zeigt sich neben politischen Programmen und Strategieentwürfen auch in der institutionellen Verankerung der Thematik, die sich in der

Gründung einer Reihe von Vereinen, Institutionen und Zentren zeigt. Die folgende Liste von Institutionen und Initiativen soll hierzu einen Überblick geben (angelehnt an Howaldt 2012):

- 1985: Institute for social Inventions, London
- 1986: Centre de recherche sur les innovations sociales, (CRISIS), Montreal
- 1990: Zentrum für Soziale Innovation (ZSI), Wien
- 1995: Soziale Innovation GmbH, Dortmund
- 2000: Stanford University
- 2004: Centre for Social Innovation (CSI), Toronto
- 2004: Institut für Sozialinnovation, Berlin
- 2005: Institut für soziale Innovationen, Solingen
- 2005: Young Foundation, London
- 2005: Preis für soziale Innovation, Wien
- 2006: Nederlands Centre for Social Innovation (NCSI), Utrecht
- 2006: New Zealand Centre for Social Innovation (NZCSI), Auckland
- 2009: The Australian Centre for Social Innovation (TACSI), Adelaide
- 2010: Social Innovation and Social Entrepreneurship Centre, New Zealand
- 2013: European School of Social Innovation

Soziale Innovationen im „neuen Innovationsparadigma“ (Howaldt 2012) haben also besondere Charakteristika, die sie einerseits von technologischen Innovationen unterscheiden, andererseits aber vor allem neue AkteurInnen ansprechen. Während technologische Innovationen von relativ hierarchisch organisierten Innovationssystemen ausgehen, wo Innovationsinputs von ökonomisch Mächtigen gefördert werden und von Forschungseinrichtungen bereitgestellt werden, sind soziale Innovationen zunächst nicht auf eine große materielle Basis angewiesen. So meint etwa Waldhausen (2013) in der Beschreibung einer EU-Konferenz mit dem Titel „Soziale Innovation und Anbieter von sozialen Dienstleistungen in Europa“, dass unter den TeilnehmerInnen die einhellige Meinung herrsche, jedeR könne (sozial) innovativ sein, „denn Innovation ist keine Frage der Ressourcen oder der Organisationsform“. (Waldhausen 2013: 1)

Andererseits hat sich aber vor allem der Anspruchskreis, also die potentiellen AkteurInnen in neuen Innovationssystemen erweitert und um neue Formen der Kooperation erweitert. Anstelle von linearen Innovationsmodellen, die für technologische Innovationssysteme kennzeichnend waren, treten immer mehr interaktive Prozesse, die auch zu neuen Handlungspraktiken führen. Dadurch erklärt sich auch die wachsende Bedeutung von Netzwerken oder neuen Interaktionsformen der Zusammenarbeit in Organisationen. Darüber hinaus erodiert auch die lineare Beziehung zwischen der Wissenschaft als Innovationstreiber mit einer klaren Rollenverteilung zwischen InnovationslieferantInnen und –empfängerInnen. Vielmehr wird die Gesellschaft selbst zum Ort von Innovationen und es kommt zu einer verstärkten Einbeziehung von KonsumentInnen und in einem weiteren Schritt von allen gesellschaftlichen AkteurInnen (Howaldt 2012). So müssen also NutzerInnen bestimmter Dienstleistungen explizit in die Analyse der sich wandelnden Dienstleistungsbereiche mit einbezogen werden, da erst ihr verändertes Handeln in Bezug auf den Konsum dieser Dienstleistungen als Innovation verstanden werden kann (Jacobsen/Jostmeier 2010)

Bei allen Besonderheiten, die soziale Innovationen im Vergleich zu technischen Innovationen aufweisen, kann die Dichotomie der beiden Bereiche aber auch relativiert werden. So konstatieren etwa Braun-Thürmann/John (2010) im Einklang mit Hochgerner (2011, 2013b), dass letztlich jede Innovation auch soziale Auswirkungen habe und auch immer als das Resultat gesellschaftlicher Strukturveränderungen interpretiert werden kann. Vor allem durch neue gesellschaftspolitische Herausforderungen in Wirtschaft, Kultur und Umwelt hat sich gezeigt, dass technische Innovationen in vielen Bereichen wenig Lösungspotenziale anbieten und daher Innovationen immer in ihrer gesellschaftlichen Gesamtwirkung analysiert werden müssen, was als Kernproblem eines neuen Innovationsparadigmas gesehen werden muss (Howaldt/Schwarz 2010).

Zentrale Forderung an ein solches neues Innovationsparadigma stellt aus sozialwissenschaftlicher Perspektive die Erweiterung und Verbreiterung des Innovationsverständnisses dar. Auch wenn in politischen Programmen und Strategien in den letzten Jahren die Bedeutung der sozialen Innovation gesteigert wurde und gesellschaftliche und soziale Wirkungen von technischen Innovationen einerseits wie auch soziale Innovationen unmittelbar als Antwort auf sich verändernde Probleme in westlichen Wissensgesellschaften thematisiert wurden, zeigt sich doch noch immer die Orientierung an technischer Spitzenforschung als scheinbarer Innovationstreiber. Verbunden mit einer ökonomischen Wachstumstheorie, die technologischen Fortschritt und ein reduziertes Verständnis von Wirtschaftswachstum als Synonym für Prosperität und menschlichen Wohlstand interpretiert, ist bei staatlichen Innovationsstrategien oftmals eine „High-Tech-Obsession“ festzustellen, wie Hirsch-Keinsen (2010) konstatiert. Dabei werden die Relevanz von praktischem Wissen und die Vorzüge heterogener Wissensbasen oftmals unterschätzt.

Gleichzeitig stellt die ökonomische Verwertbarkeit sozialer Innovationen in kapitalistischen westlichen Gesellschaften vor dem Hintergrund knapper Ressourcen und einer Reihe von Herausforderungen für sozialstaatliche Sicherungssysteme weiterhin ein wichtiges Erfolgskriterium dar. Somit gelte es zugleich auch den ökonomischen Mehrwert, der durch soziale Innovationen gerade in den Bereichen Gesundheit, Altersversorgung und bei sozialpolitischen Initiativen für Arbeitslosigkeits-gefährdete Personen geschaffen wird, im politischen Diskursen aufzuwerten. Im Pflege- und Gesundheitsbereich ist zudem schon seit Jahren ein Anstieg der Nachfrage nach Arbeitskräften festzustellen, wodurch dieser Sektor noch weiter an arbeitsmarktpolitischer wie auch ökonomischer Bedeutung gewinnen wird (Köhler/Goldmann 2010). Gleichzeitig erzeugt der Bereich der Sozialwirtschaft durch seine Dynamik auch eine steigende Nachfrage nach neuen Ideen und Konzepten im sozialen Bereich.

## 2. Probleme und Risiken von sozialen Innovationen

Soziale Innovationen bzw. eine breiterer Innovationsbegriff allgemein stehen also vermehrt im wissenschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Fokus. Gerade die wissenschaftliche Brisanz des Themas ist dabei aber vor allem auch als Folge der noch immer relativ starken Unklarheit des Konzepts bzw. der damit verbundenen Inhalte zu interpretieren. Auf jeden Fall gilt zunächst, dass gerade der Terminus der sozialen Innovation ein positiv konnotierter Begriff ist. Fragt man allerdings nach gesamtgesellschaftlichen Wirkungen, zentralen TrägerInnen, Implementationsverfahren sowie potenziellen Nebenerscheinungen sozialer Innovation zeigen sich doch auch einige Problemfelder und Risiken sozialer Innovationen, die sowohl in der wissenschaftlichen Debatte als auch in Interviews mit ExpertInnen geäußert wurden. In Folge soll daher auch aus praktischer Sichtweise dargestellt werden, welche negativen und/oder unerwünschten Wirkungen von sozialen Innovationen ausgehen können.

In der (sozialen) Innovationsliteratur wird oftmals betont, dass durch die zunehmende Technisierung der Gesellschaften und den Bedeutungszuwachs interaktiver, kommunikativer sozialer Medien, wie etwa das Web 2.0 das potenzielle Feld sozialer Innovation ausgeweitet werden wird. Die stetig steigende Anzahl an InternetnutzerInnen und das Fortschreiten sozialer Medien ist dabei einerseits durch die Partizipation vieler an sich als soziale Innovation zu erachten, andererseits soll über die Kooperation in diesen Medien auch die Verbreitung und Weiterentwicklung (sozialer) Innovationen besser gewährleistet sein.

Allerdings zeigt sich gerade im Bereich des Internets als sozialer Innovationstreiber ein Spannungsverhältnis. Zwar wird durch das Informationsangebot des Internets Wissen wesentlich einfacher für viele verfügbar, gleichzeitig bedeutet eine Nicht-Teilnahme an Kommunikationsprozessen neuer Medien aber auch Marginalisierung. In der Debatte um den „Digital Divide“ (etwa Krings/Riehm 2006, Schmidt 2012, Roleff 2012) wird etwa offensichtlich, dass die Nutzung des Internets und damit verbundener Kommunikationsmittel sich zwar immer weiter ausdehnt. Allerdings bilden sich in diesem Ausdehnungsprozess einerseits immer Gruppen von Menschen heraus, die neue Medien stark nutzen und davon auch stark profitieren, andererseits aber Gruppen von Menschen, gerade aus bildungsferneren Schichten weiterhin ausgeschlossen bleiben. Dabei spielt es zunächst keine zentrale Rolle, ob die Hürden zur Nutzung des Internets eher ökonomisch bedingt sind oder ob es an Basisfertigkeiten zur Nutzung mangelt. Fakt bleibt, dass in der Beurteilung sozial innovativer Maßnahmen, die den zentralen Fokus auf neue Kommunikationsmöglichkeiten legen, die potenziellen Wirkungen dieser Maßnahmen in Bezug auf soziale Ungleichheit immer mit bedacht werden müssen. Ein Beispiel das in diesem Zusammenhang erwähnt werden kann, sind etwa die Initiativen für neue politische Mitbestimmungsmöglichkeiten über Online-Foren und –Petitionen oder Bürgerinitiativen allgemein.

So beschreibt etwa Plaimer (2013), dass bei direktdemokratische Verfahren sozial schwächere, bildungsferne Schichten immer stark unterrepräsentiert sind, urbanes „Bildungsbürgertum“ hingegen stark überrepräsentiert ist, was in weiterer Folge auch dazu führt, dass in diesen Formen die Interessen sozial benachteiligter Personengruppen stets weniger vertreten werden. Dieses Ungleichgewicht ist umso stärker ausgeprägt umso weniger Tradition solche direktdemokratischen Verfahren in einem Land aufweisen.

Auf der Ebene der TrägerInnen von sozialen Innovationen wird meist die Rolle von sozialen UnternehmerInnen betont und auch die EU hat im Programm Social Innovation Europe und Europe 2020 streicht die Bedeutung sozialen Unternehmertums heraus und bietet besondere Fördermöglichkeiten für soziale UnternehmerInnen an. Der Begriff des „Sozialen Unternehmens“ ist dabei allerdings ambivalent zu beurteilen. Heinze (2009) etwa beschreibt das Problem, dass soziale Innovationen einen potenziell exklusiven Charakter haben, da es zu einer Ausgliederung von solidarischer Verantwortung auch im Bereich der sozialen Sicherung kommt, das Risiko einer „do-it-yourself-welfare“. Dieser individualistische Blick birgt dabei die Gefahr, dass große sozialstaatliche Institutionen abgewertet und durch selbstorganisierte soziale Klein-Unternehmen ersetzt werden. Laurent Fraisse (2013) etwa sieht im Prozess der „Reconfiguration of welfare programs at the age of austerity“ ein Gefährdungspotenzial für sozialstaatliche Sicherungsleistungen.

Dabei stehe der Zugang zu einer Reihe von sozialen Innovationen nicht allen Menschen zur Verfügung und auch nicht alle Menschen befinden sich in der Lage diese Potentiale sozialer Innovationen zu nutzen. Des Weiteren besteht auch die Gefahr, dass durch kleine soziale Unternehmen und selbstorganisierte Wohlfahrtsleistungen bewährte sozialstaatliche Institutionen ihren inklusiven Status schrittweise verlieren könnten, das zu einer weiteren Fragmentierung sozialer Dienstleistungen und AnbieterInnen führen würde (Waldhausen 2013).

Fraisse (2013) wiederum kritisiert in Bezug auf den Diskurs über soziales Unternehmertum in Frankreich, dass unter dem Deckmantel der Debatte um soziale Innovation auf Trägerebene unternehmerische Grundkategorien wie Gewinnerorientierung und Verwertungslogik teilweise auch auf den sozialen Bereich übertragen werden. Durch die Förderung von sozialem Unternehmertum sollen diese als Leitlinien für Modernisierungsprozesse klassischer sozialer Dienste gelten und somit in einem „versteckten Modernisierungs-Diskurs“ Effizienzkriterien gestärkt werden sollten. Anders als Graswurzelbewegungen, die nach einem bottom-up Prinzip organisiert waren und durch lokale soziale Initiativen entstanden sind, würde der aktuelle Diskurs über soziales Unternehmertum oft aus der Politik und der öffentlichen Verwaltung initiiert und wäre daher nicht mehr primär von zivilgesellschaftlichen Engagement getragen (Fraisse 2013).

Betrachtet man aber genau diese lokalen Initiativen, Vereine und einzelnen Personen, die auf lokaler Ebene soziales Engagement zeigen und somit oftmals auch soziale Innovationen hervorbringen, so offenbaren sich einige Spannungsverhältnisse. Zum einen zeigt sich, wie auch in ExpertInneninterviews betont wurde, dass soziale Innovationen als solche oft nicht planbar sind. Alternative, zielgerichtete und auch erfolgreiche Ansätze zur Betreuung sozial benachteiligter Personengruppen etwa sind sehr oft das Produkt langer Tätigkeit in dem betreffenden Feld. Langjährige Kenntnis der Zielgruppe sowie ihrer Bedürfnisse und Besonderheiten, wie auch gegenseitiges Vertrauen ermöglichen oft erst überhaupt einen Zugang zu solchen Personen zu finden. Soziale Innovationen würden dabei nicht konzeptionell entstehen, sondern sind in vielen Fällen die Folge von Kooperationen und Netzwerken aus sozialen Trägereinrichtungen, die gleichzeitig zumeist alle mit Existenzproblemen zu kämpfen haben.

Waldhausen (2013) beschreibt auch, dass viele „ErfinderInnen“ sozialer Innovationen ihre Arbeit nicht als soziale Innovation sondern Teil und Ergebnis ihrer alltäglichen Arbeit sehen. So beschreibt die Leiterin eines Tageszentrums für Menschen mit geistiger Behinderung die Entstehung eines Smartphone Apps für ihre KlientInnen folgendermaßen: „„Sozial innovativ“, das war ein Label, das uns mit Nachhinein gegeben wurde. Wir wollten einfach nur unsere Arbeit besser

machen“ (Decorte, zit. nach Waldhausen 2013:4). Eine befragte Expertin und Projektkoordinatorin wiederum meint: „Naja etwa im Frauenbereich – da haben wir jetzt schon ganz viele Projekte durchgeführt und begleitet (...) Da ist es dann auch leichter ‚innovativ‘ zu sein“ (Interview E4).

Es zeigt sich also vor allem auf einer operativen Ebene, dass soziale Innovation in Projekten und Maßnahmen konzeptionell kaum planbar sind. Zudem wird von ProjektleiterInnen sozial innovativer Projekte auch das Problem geschildert, dass Erfolge oft erst mittel- oder langfristig erreicht werden können und die Gefahr von Rückschlägen allgegenwärtig ist. Allerdings wird gleichzeitig betont, dass durch die Förderung durch den ESF und die explizite Aufforderung innovative Maßnahmen zu erproben – wenn auch nur für einen begrenzten Zeitraum, was wiederum längerfristige Planungssicherheit verhindert – der unmittelbare Erfolgsdruck auch in Form von quantitativen Erfolgskriterien vermindert wurde und dies erst innovative Ansätze für viele Personengruppen ermöglicht. Ähnlich wird das auch von einem Experten beschrieben:

*Das heißt dass man probieren muss, dass man auch Rückschläge in Kauf nehmen muss. Wenn man innovativ sein will, muss man auch etwas machen was manchmal nicht ganz so erfolgreich ist. Um das zu tun brauche ich einen gewissen Spielraum. (Interview E12).*



### 3. Soziale Innovationen im Rahmen des ESF

Innovation bzw. innovative Maßnahmen werden im Operationellen Programm Beschäftigung des ESF (OP Beschäftigung) als Querschnittsmaterie formuliert, sollen also in allen Programmschwerpunkten durchgeführt werden. Auf den Erfahrungen von EQUAL aufbauend, wird festgestellt, dass der ESF gerade im Arbeitsmarkt sowie in der Behinderten- und Bildungspolitik für viele neue Entwicklungen maßgeblich war. Die Gemeinschaftsinitiative EQUAL, im Rahmen derer Innovation auch schon als Grundsatz formuliert war, dient generell mehrmals als Referenz für innovative Ansätze der Kooperation und des Zusammenwirkens verschiedener Organisationen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Um die Umsetzung innovativer Maßnahmen auch weiterhin zu gewährleisten, werden im OP Beschäftigung 2,5% der Mittel für innovative Projekte und Maßnahmen zweckgebunden. Dazu kommen Schwerpunkte wie der SP3b (Integration arbeitsmarktferner Personen) oder ein Call für innovative Maßnahmen im SP1 und SP2, die gänzlich für innovative Ansätze reserviert sind.

Innovation auf systemischer und struktureller Ebene (zu dieser Unterscheidung vgl. Kap. 4.3.1) werden im OP Beschäftigung auch durch die Aufnahme des SP5 (Territoriale Beschäftigungspakte) institutionalisiert. Durch die Weiterführung dieser Kooperations- und Vernetzungsgremien soll die systematische Zusammenarbeit im Bereich komplexer Themen der Arbeitsmarktpolitik verbessert werden und verschiedene Zuständigkeiten auf regionaler und institutioneller Ebene zusammengeführt werden. Innovation ist auch einer der Grundsätze des OP Beschäftigung, wobei hier einem relativ breiten Innovationsansatz folgend Innovation folgendermaßen verstanden wird: „Grundsätzliches Ziel ist die Verbesserung der Betreuung und Integration der Zielgruppen bzw. die Steigerung der Effizienz und Effektivität von Maßnahmen, Projekten und Betreuungsansätzen“ (BMASK 2009:53).

Im folgenden Kapitel wird die Bedeutung von innovativen Ansätzen für die einzelnen Schwerpunkte aus dem OP Beschäftigung heraus abgeleitet und in Folge anhand der Qualitätsmerkmale für innovative Maßnahmen im SP3b das Innovationsverständnis des ESF in Österreich dargestellt und analysiert.

#### 3.1 Innovation im ESF Schwerpunkt 1

Im Schwerpunkt 1 des ESF OP Beschäftigung wird Innovation über ein eigenes Aktivitätsfeld Innovation festgelegt, wobei der zentrale Fokus dabei auf dem Ansatz des active aging besteht. Ziel von innovativen Maßnahmen im SP1 ist es daher, neue Formen der betriebsnahen Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln und zu erproben. Auf diesen Modellen aufbauend setzt man sich im OP Beschäftigung das Ziel, derartige Modellprojekte über die gesamte Förderperiode hinweg breiter umzusetzen und somit auch im Sinne von Nachhaltigkeit neue Ansätze besser zu etablieren.

Da die quantitativen Ziele der Mittelverwendung und der Anzahl durchgeführter innovativer Maßnahmen länger nicht erreicht wurde, kam es zu einem Call für innovative Maßnahmen im SP1, die gänzlich aus Mitteln des ESF und des BMASK finanziert wurden. Dieser Call sollte einen zusätzlichen Innovationsimpuls im Bereich der Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und Unternehmen, gerade im Bereich der betrieblichen Weiterbildung. In Summe wurden über diesen Antragsprozess 14 Projekte bewilligt, deren innovative Ansätze sowie auch deren grundlegendes Innovationsverständnis Teil der Analyse und Evaluation sein werden.

### 3.2 Innovation im ESF Schwerpunkt 2

Wie auch im Schwerpunkt 1 soll die Erprobung innovativer Ansätze zunächst über die quantitative Vorgabe von 2,5% der Mittel für innovative Maßnahmen gewährleistet werden. Gerade auch in Folge der wirtschaftlich angespannten Situation im Zuge der Krise ist die Frage der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit wieder stärker in den öffentlichen Fokus gerückt. Auch wenn Österreich noch immer eine der niedrigsten Arbeitslosenraten in der EU aufweist und auch die unmittelbaren Folgen der Krise zunächst gering gehalten werden konnten, zeigt sich in den letzten Jahren doch auch in Österreich ein signifikanter Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Insbesondere betrifft der Anstieg, hier ebenfalls dem europäischen Trend, wenn auch abgeschwächt, folgend die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit. Diese angespannte Situation am österreichischen Arbeitsmarkt führt wiederum gerade für besonders verwundbare Gruppen von ArbeitnehmerInnen, wie prekär Beschäftigte, LeiharbeiterInnen, Niedrigqualifizierte oder Langzeitarbeitslose, die im SP2 auch explizit als förderwürdige Personengruppen genannt werden, zu verstärktem Arbeitslosigkeitsrisiko.

Die dargestellte Problemlage verstärkt noch einmal die Notwendigkeit innovativer Ansätze, die gerade diese Zielgruppen erreichen sollten, wobei gleichzeitig durch die Ausweitung des Arbeitslosigkeitsrisikos für breitere Personengruppen in Folge der Auswirkungen der Krise (vgl. dazu auch Pühringer 2013) die finanzielle Mittelausstattung für solche Maßnahmen generell angespannt ist.

### 3.3 Innovation im ESF Schwerpunkt 3a

Im Rahmen des Schwerpunkts 3a, Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung, werden im OP Beschäftigung innovative Ansätze außer der Querschnittsvorgabe der 2,5%igen Mittelverwendung explizit nicht angeführt. Dennoch wurden gerade im SP3a eine Vielzahl von innovativen Maßnahmen, wie etwa das „Unternehmensservice“, durchgeführt. Gleichzeitig wurde in Interviews mit ExpertInnen gerade in Zeiten angespannter Budgetsituationen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ein Zielkonflikt zwischen der Erprobung innovativer Ansätze und der breiteren Durchführung von schon bekannten und erfolgreichen Maßnahmen angesprochen, der wohl auch generell eine der Kernproblematiken in der Debatte über die Förderung innovativer Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik darstellt. So begründet ein Experte für die Förderung von Menschen mit Behinderung den verhältnismäßigen Rückbau innovativer Ansätze folgendermaßen:

*Das hat zwei Gründe. Zum einen wie erwähnt die Fokussierung auf bestimmte Maßnahmentypen, die wir für sehr sinnvoll und sehr zielführend erachten. Das andere ist, dass wir in Zeiten der steigenden Arbeitslosigkeit und der nicht steigenden Budgets, schauen (muss), dass man vor allem die Maßnahmen forciert, die einen entsprechenden Erfolg versprechen. (Interview E12)*

### 3.4 Innovation im ESF Schwerpunkt 3b

Durch die Konzeption des Schwerpunkts 3b, Integration arbeitsmarktferner Personen, der gänzlich für die Erprobung und Förderung innovativer Ansätze geschaffen wurde, spielt im SP3b Innovation eine zentrale Rolle. Gleichzeitig kommt es im OP Beschäftigung aber auch zu einer relativ eng gefassten Operationalisierung für innovative Modellprojekte. Innovativ sind in diesem Verständnis „Maßnahmen, die es in dieser Form für die Zielgruppe in der Region noch nicht gibt bzw. die Weiterentwicklung und Adaption derartiger Modellprojekte (insb. auch solcher, die im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL entwickelt wurden)“ (BMASK 2009: 90).

Es wird hier also ein Spannungsverhältnis zwischen der Erprobung von gänzlich neuen Ansätzen und der Weiterführung und –entwicklung von Projekten, die schon bestehen und die lediglich um neue Elemente adaptiert werden sollen. Eine befragte Expertin meint zu den im OP Beschäftigung formulierten Innovationskriterien etwa: *„die Latte ist nicht so hoch gelegt worden. Wir haben Projekte drinnen, die die Latte gerade übersprungen haben und welche, die sie sehr hoch übersprungen haben und mutig etwas ausprobiert haben“* (Interview E4). Betrachtet man die breite Palette an im Rahmen des SP3b durchgeführten Maßnahmen sowie der dabei angesprochenen heterogenen Zielgruppen (Pühringer/Stelzer-Orthofer 2012) spiegelt sich dieses Spannungsverhältnis auch eindeutig wieder.

Das relativ weit gefasste Verständnis von Innovation, das im SP3b vertreten wird, wird grundsätzlich von der Mehrzahl der befragten ExpertInnen auch befürwortet, weil es einerseits Druck von einzelnen ProjektträgerInnen nehme, andererseits aber doch auch die Möglichkeiten für ganz neue Ansätze der Förderung öffnet. In diesem Sinne vergleicht eine Projektträgerin eines ESF-geförderten Projekts im SP3b die Möglichkeiten durch die Förderung auch mit *„einer inhaltlichen Spielwiese“*, die es den TrägerInnen ermöglicht habe *„Dinge (zu) machen, die man sonst nirgends machen könnte, weil die Leute es nicht zahlen würden und weil's keine sonstigen Fördergelder dafür gäbe“* (Interview P10).

Der SP3b ist für den Innovationsansatz des OP Beschäftigung und damit auch der Interventionen des ESF in der Förderperiode 2007-2013 in Österreich auch deshalb von besonderer Bedeutung, da im Rahmen der Begleitung des Schwerpunktes auch ein Leitfaden für Qualitätsmerkmale zu innovativen Maßnahmen (kooo 2010) erstellt wurde. Dieser wurde einerseits in wechselseitiger Abstimmung mit zentralen AkteurInnen in den Territorialen Beschäftigungspaketen (TEP) erstellt und integriert andererseits aber auch schon erste Erfahrungen aus der Umsetzungspraxis einzelner innovativer Maßnahmen. Durch die enge Anbindung an die TEP soll darüber hinaus auch sichergestellt werden, dass innovative Ansätze, die im Rahmen des SP3b erprobt wurden zumindest potentiell auch nachhaltig in die Regelförderung von Ländern und dem AMS übernommen werden können.

#### 3.4.1 Qualitätsmerkmale zu innovativen Maßnahmen

Die Qualitätsmerkmale zu innovativen Maßnahmen, die das maßgebliche Dokument für das Innovationsverständnis im Rahmen des OP Beschäftigung in Österreich darstellen, stellen den Versuch dar, einerseits ein weites Verständnis von Innovation abzubilden, das für die heterogene Maßnahmenlandschaft im ESF dennoch integrativ wirken kann. Andererseits soll damit aber auch – soweit dies überhaupt generell möglich ist – Operationalisierungen für die Festlegung

von Innovationsgraden einzelner Maßnahmen entwickeln. Daher wird als Ziel auch formuliert: „die Qualitätsmerkmale sind eine Hilfestellung für die TEPs in der Planung und Umsetzung von innovativen Maßnahmen, ermöglichen eine rasche Selbst-Analyse und (dienen) damit auch der Ermittlung von Handlungsbedarf“ (Koo0 2010:1). Der Breite des Verständnisses von innovativen Ansätzen zeigt sich auch in der Definition, was generell unter innovativer „Maßnahme“ verstanden wird. Es fallen darunter „neue Praktiken, Konzepte, Instrumente, Kooperations- und Organisationsformen, Methoden, Prozesse sowie Regulierungen“.

Der Prozess der Entwicklung und Entstehung der Qualitätsmerkmale reflektiert dabei diesen sehr breiten Zugang. Schon 2008 wurde begleitend zum Umsetzungsprozess der ersten SP3b Projekte in regelmäßigen Treffen von TEP-VertreterInnen, bzw. KoordinatorInnen unter Federführung der bundesweiten Koordinationsstelle (koo0) am ZSI über den Fortgang der Projekte reflektiert. Die vernetzte Zusammenarbeit der einzelnen TEPs ist vor allem deshalb von enormer Bedeutung, da gerade für innovative Ansätze, die auf das Zusammenwirken verschiedener arbeitsmarktpolitischer AkteurInnen innerhalb der TEPs angewiesen sind, ein breites Commitment geschaffen werden muss. Diese thematische Breite der TEPs wurde auch in mehreren ExpertInneninterviews (vgl. dazu auch Krippgans 2012) als wesentliches innovatives Merkmal des ESF insgesamt beschrieben. So meint etwa eine Expertin in diesem Zusammenhang:

*Die Struktur und Partnerschaften sind sicher ganz zentral. Weil einzelne innovative Maßnahmen können auch nicht im luftleeren Raum entstehen. Also wenn es etwa darum geht einen One-Stop-Shop für MigrantInnen zu entwickeln, trifft das schon einmal Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik – da habe ich schon so viele Institutionen die ich ansprechen muss um ein Ziel zu verfolgen. Und wenn ich da keine Partnerschaft habe, wo die alle schon drinnen sitzen, dann muss ich schon einmal Verbindungen aufbauen zu allen und dann brauch ich ein ernstes Commitment, dass sich alle auch dieses Themenfeldes wirklich annehmen und dann fangen wir überhaupt mal an mit dem Projekt. (Interview E20)*

Die TEP bzw. in vor allem auch die Umsetzung innovativer Maßnahmen über die TEPs wie im SP3b bieten also die Möglichkeit auf schon bewährte Strukturen zurückzugreifen und forcieren damit Kooperationen über mehrere politische Felder hinweg. In der Entwicklung der Qualitätsmerkmale für innovative Projekte ist daher die enge Abstimmung von Erfahrungen aus den TEPs wie auch aus einzelnen Projekten in einem gemeinsamen und integrativen Prozess ein Garant, dass durch Austausch von Erfahrungswissen ein gemeinsamer Lernprozess in Gang gesetzt werden konnte.

Auch wenn sich in der Umsetzungspraxis oftmals gezeigt hat, dass die detaillierte Aufschlüsselung in verschiedene Formen von Innovationen für einzelne Projekte oder TEP-Koordinationsstellen zu komplex war, war es doch möglich eine gemeinsame Grundlage für ein breites Innovationsverständnis für Projekte aus verschiedenen sozialpolitischen Bereichen zu entwickeln.

Zentrales Erfolgskriterium dabei ist sicher der regelmäßige Austausch von PraktikerInnen und KoordinatorInnen, der nach Beendigung des Qualitätsprozess der TEP und der SP3b Lernzyklen über die Innovationsdreh scheiben weitestgehend sichergestellt werden konnte.

### 3.5 Innovation im ESF Schwerpunkt 5<sup>1</sup>

Die wichtige Rolle, die von den Pakten in der Förderung von innovativen Ansätzen generell eingenommen wird, zeigt sich auf mehreren Ebenen. Einerseits werden die Pakte selbst als Innovationen verstanden, andererseits fungieren sie aber auch als Knotenpunkt einzelner innovativer Projekte. Dem wird etwa dadurch Rechnung getragen, dass in den Antragsformularen für innovative Projekte im SP1 und SP2 explizit, „die Beteiligung an Vernetzungs- und Entwicklungsprozessen der Pakte und des BMASK“ sowie der „Austausch von Lernerfahrungen und Ergebnissen zwischen Pakten und Bundesebene“ (BMASK 2014:3f.) gefordert wird. Die Innovationskraft der Pakte wird auch im OP mehrmals erwähnt. So heißt es etwa (BMASK 2009:118):

*Die Budgets, an deren Koordination die Pakte mitarbeiten, steigen kontinuierlich an. Auch zeigen sich einige Synergien zu anderen Förderungsprogrammen der EU insbesondere in innovativen Maßnahmen. Das belegt die starke Innovativkraft, die von dieser Struktur ausgeht. Überdies haben die Pakte eine Vorbildwirkung, die dazu führt, dass es auch in anderen Politikbereichen zu einer Übernahme von kooperativen Entscheidungsinstitutionen kommt.*

Diese Einschätzung zur Bedeutung der TEP für innovative Ansätze wurde auch in einigen Interviews mit ExpertInnen bestätigt (vgl. Kapitel 4).

Auf organisatorischer Ebene ist auch die Verankerung des SP3b im Rahmen der TEP ein Zeichen für deren Rolle als regionale Koordinationspunkte für innovative Maßnahmen, für die sie durch die Einbeziehung vieler relevanter arbeitsmarktpolitischer AkteurInnen prädestiniert scheinen.

---

<sup>1</sup> Zum Stellenwert von Innovationen im ESF OP Beschäftigung Programmschwerpunkt 4 sei hier auf die diesbezügliche Evaluierung von Steiner et al. (2013) verwiesen. Generell im Bereich des Lebens-Langen-Lernens generell innovative Lehransätze gefordert, was sich auch im OP wiederfindet. Zum Anteil an innovativen Maßnahmen in der Mittelverwendung gilt im SP4 ebenfalls die generelle Vorgabe von 2,5% der eingesetzten Mittel.



## 4. Qualitative Interviews mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen im Umfeld des ESF

Im Rahmen der Evaluierung der Querschnittsmaterie Innovation im ESF wurden in mehreren Wellen insgesamt 20 ExpertInnen aus Koordinationsstellen, Sozialpartnerorganisationen sowie arbeitsmarktpolitisch aktiven Institutionen sowie 10 TrainerInnen und ProjektleiterInnen von ESF-geförderten Projekten befragt. Besonderer Fokus dabei wurde auf ihre Einschätzungen zur Wirksamkeit innovativer Maßnahmen im ESF, der Rolle des ESF für innovative Arbeitsmarktpolitik in Österreich sowie generell die Charakteristika von sozialer Innovation bzw. auch die Einschätzungen zu deren Vorzügen und potenziellen Nachteilen. Dazu wurden die InterviewpartnerInnen auch darüber befragt, welche Maßnahmen, Ansätze oder einzelne Projekte für sie als innovativ gelten und wie sie dem Thema Innovation generell gegenüberstehen.

In den Interviews ergaben sich daraus folgende fünf Haupt-Diskussionsstränge zu Innovationen generell und deren Verankerung im OP Beschäftigung des ESF, bzw. deren wechselseitige Wirkungen auf die österreichische Arbeitsmarktpolitik:

- ▶ Individuelle Definition und Einschätzung zu Innovationen
- ▶ Gesellschaftliche Funktion und Probleme in Verbindung mit Innovation
- ▶ Mehrwert des ESF für innovative Arbeitsmarktpolitik in Österreich
- ▶ Kritik am Innovationsverständnis und deren Umsetzung im ESF
- ▶ Beispiele für innovative Ansätze, Maßnahmen und Projekte

### 4.1 Individuelle Definition und Einschätzung zu Innovationen

Innovation wird von den befragten ExpertInnen meist sehr breit aufgefasst und der eindeutige Fokus ist hierbei auf sozialen Innovationen. So meint eine Expertin etwa: *„die Latte ist nicht sehr hoch gelegt worden. Wir haben Projekte drinnen, die die Latte gerade übersprungen haben und welche, die sie sehr hoch übersprungen haben und mutig etwas ausprobiert haben – so sehe ich das“* (Interview E4). Sie nimmt dabei Bezug auf die Regelung im OP Beschäftigung wonach Innovation zunächst nur heißt, dass es diese Maßnahmen „in dieser Form für die Zielgruppe in der Region noch nicht gibt bzw. die Weiterentwicklung und Adaption derartiger Modellprojekte“ (BMASK 2009:90).

Innovation im ESF wird von den meisten Befragten also zwar als „inhaltliche Spielwiese“ betrachtet, wo gänzlich neuartige Ansätze erprobt werden können. So meint etwa eine Befragte, dass man nur dann von Innovation sprechen könne, *„wenn inhaltlich was Neues gemacht wird oder neue Prozesse initiiert werden, z.B. neue Umsetzungsprozesse und/oder –strukturen eingeführt werden“* (Interview E8). Dazu sei es vor allem nötig, dass *„weniger konkrete und strikte Zielvorgaben“* (Interview E5) vorhanden sein müssen. Eine Projektleiterin kommt in der Charakterisierung des eigenen innovativen Ansatzes ihres Projekts ebenfalls prägnant zu der Beschreibung *„kaum Regeln und sehr individuell zugeschnitten“* (Interview P4), was den genannten Erfordernissen auch sehr gut entspricht. Zudem müssen in einem innovativen Umfeld auch das Erproben alternativer Ansätze dadurch gewährleistet werden, dass ein Scheitern möglich sein muss: *„Das heißt dass man probieren muss, dass man auch Rückschläge in Kauf nehmen muss.“*

*Wenn man innovativ sein will, muss man auch etwas machen was manchmal nicht ganz so erfolgreich ist. Um das zu tun brauche ich einen gewissen Spielraum.“ (Interview E12).*

Durch die Möglichkeiten, die das wenig reglementierte Umfeld in Förderschienen, die dezidiert auf innovative Ansätze fokussieren, bietet, können dann auch Zielgruppen angesprochen werden, die sonst durch arbeitsmarktpolitische Interventionen kaum erreicht werden und gerade das wird von vielen ExpertInnen als wichtiges Innovationskriterium erachtet.

Neben der Orientierung an besonderen Zielgruppen wird Innovation aber auch durch die Hinwendung zu neuen Themenbereichen definiert. So meint eine TEP-Expertin: *„(Der) Beschäftigungspakt soll innovative Modellprojekte erproben. Also Themenfelder, die sonst eigentlich immer zu kurz kommen und nur aufgegriffen werden weil es zum Beispiel einen Anlassfall gibt. Solche Sachen machen wir eben dann in diesem TEP.“ (Interview E17).*

Soziale Innovation steht dabei aber der Ansicht vieler ExpertInnen nach in einem Spannungsverhältnis zu Regelförderung bzw. kann von dieser auch nicht immer getrennt werden. So meint eine Expertin dazu:

*Und Innovation ist ja ein wichtiges Thema in dem Bereich und ich glaube jetzt nicht mehr, dass Innovation immer heißt man erfindet immer Neues sondern man soll dort weiter tun wo schon die Regelinstrumente stehen und dort wieder ein Stück weitertun, das kommt mir vor, dass das gut ist. Und wieder schauen, dass das wo wir uns weiterentwickelt haben wieder integriert wird, weil das andere wäre, dass ich was ganz neues mache, das will aber niemand mehr hören – v.a. auch die Fördergeber nicht. (Interview E3)*

Ähnlich äußert sich auch ein anderer Experte:

*Innovation... Bei uns ist es ganz deutlich... Wir haben sozusagen eine Regelförderung. Das sind Maßnahmen, die sind seit 20 Jahren erprobt, die sind auch richtig. Aber was man sehr leicht übersieht, die Jahre rinnen dahin, die gesellschaftspolitische Situation, die Arbeitsmarktpolitik verändert sich, die Rahmenbedingungen verändern sich. Da Staat – sage ich einmal – mit seinem Förderwesen, bietet aber sehr lange das Gleiche an. Dieser Anpassungsprozess, das ist für mich Innovation. Dass ich schaue ob ich mit meinen Förderungen noch dort bin wo ich hin muss, um die Ziele zu erreichen? Wenn ich das nicht tue verschwende ich meine Energien Jahr für Jahr darauf, dass ich mir das was ich mir aufgebaut habe weiter leisten kann. Aber nicht mehr darauf ob ich noch richtig liege. Und diesen Blick darauf, ob ich noch richtig liege, muss ich ändern „braucht es etwas Neues?“. Das ist für mich der Innovationsprozess. (Interview E11)*

In diesen beiden ausführlichen Statements von zwei ExpertInnen aus zwei unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Feldern wird klar, dass soziale Innovation, bzw. einzelne sozial innovative Maßnahmen oder Ansätze immer aus schon bestehenden Ansätzen entstehen sollten bzw. auch nur dort entstehen können. Vor allem auf Seiten einiger ProjektträgerInnen aber auch bei einigen ExpertInnen entsteht oftmals der Eindruck, Innovation müsse etwas „ganz Besonderes“ sein, was wiederum zur impliziten Abwertung „nicht-innovativer“ Ansätze führt. Eine Expertin für soziale Innovationen drückt dieses Missbehagen folgendermaßen aus:

*Ich finde das schon gefährlich, dass man Innovationen (...) so in einem exklusiven Rahmen macht, weil das stört auch manche Partner wie das AMS, weil keiner will geschimpft werden, „naja ihr macht ja eh nur Mainstream“ und das Innovative ist das einzig Wahre, das ist schick und über das wird dann lange geredet. (Interview E20)*

Aus einem zu exklusivem Innovationsverständnis können also einerseits Frustrationen entstehen, andererseits wird einzelnen ProjektträgerInnen aber auch großer Druck auferlegt, der potenziell dazu führen kann, dass es zu Ressentiments gegen „soziale Innovationen“ auch im Wortgebrauch kommt. Auf diese und ähnliche Problematiken in Verbindung mit sozialer Innovation wird im Kapitel 5 aber noch näher eingegangen.

Es bleibt also festzuhalten, dass die überwiegende Mehrzahl der ExpertInnen und auch ProjektträgerInnen ein Innovationsverständnis vertritt, das explizit auch die (auch nur teilweise) Weiterentwicklung schon bestehender Maßnahmen inkludiert. Innovation sollte also als Prozess verstanden werden, in dem auch schrittweise Erprobungen einzelner neuer Aspekte möglich ist: *„Innovation heißt nicht immer ganz neue Projekte sondern innovative Einzelmaßnahmen oder neue Zielgruppe oder innovative Aspekte in bewährten Projekten oder neue Verknüpfung von Maßnahmen“* (Interview E5). Generell ist die Erreichung der Zielgruppen, die wie schon beschrieben meist nicht im Fokus arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme stehen oftmals eine Herausforderung für AkteurInnen in diesem Feld. Daher wird von ExpertInnen auch dargelegt, dass das *„Ziel (...) die Zielgruppe gut zu erreichen und die Integration in den Arbeitsmarkt zu verbessern“* (Interview E4) ein wichtiges Anwendungsgebiet für sozial innovative Maßnahmen ist.

In diesem Zusammenhang meint eine Expertin auch, dass oft auch bei schon etablierten ProjektträgerInnen Innovationen gerade dadurch entstehen können, dass neue Tätigkeitsfelder erschlossen werden und damit auch ein Schritt aus dem institutionellen Projekt-Alltag heraus gemacht wird. In diesem Sinne könne dann eben auch *„eine Maßnahmenanpassung (...) innovativ sein oder eine Aktionserweiterung“* (Interview E10).

Soziale Innovation findet neben der Fokussierung auf neue Zielgruppen oder neue sozial- oder gesellschaftspolitische Teilbereiche auch auf methodischer Ebene statt (vgl. dazu Kapitel 3.4.1) So gehe es oftmals darum *„Lösungen von anstehenden Problemen, die durch neue Wege angegangen werden“* (Interview E10) zu finden.

Gerade im Bereich von methodischen Innovationen wird von vielen ExpertInnen und ProjektträgerInnen betont, dass dafür Kooperationen und Schnittstellen ein zentrales Erfolgskriterium darstellen. Der gegenseitige Austausch zwischen verschiedenen innovativen Projekten ist in diesem Sinne zwar einerseits für das gegenseitige Voneinander-Lernen von Bedeutung, allerdings zeigt sich andererseits auch, dass in Zeiten enger werdender Finanzmittel die Ausschreibung von Förderungen über Calls auch den Konkurrenzdruck zwischen einzelnen ProjektträgerInnen erhöht und dadurch Kooperationen in manchen Bereichen erschwert werden.

Auf einer übergeordneten Ebene hat die Kooperation von unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen aber enorme Bedeutung für die Umsetzung und Implementierung innovativer Ansätze. Im Bereich des ESF haben sich dabei vor allem die TEPs als geeignete Struktur für diese Koordinations- und Schnittstellenaufgaben herausgestellt. Durch die Verknüpfung verschiedener politischer Themenfelder im TEP sind gerade die Voraussetzungen für Erweiterungen von Tätigkeitsspektren einzelner Projekte gegeben. Ein Experte bezeichnet in diesem Zusammenhang daher auch *„die Kooperation zwischen AMS und Land und z.T. auch Gemeinden“* im Rahmen des TEP als *„ganz zentrale systemische Innovation“* (Interview E18) im ESF.

Durchaus selbstkritisch wird von ExpertInnen, die unmittelbar auf TEP-Ebene bzw. Koordinatensebene zwischen den TEPs tätig sind, aber die Problematik angesprochen, dass die Vermitt-

lung des Mehrwerts arbeitsmarktpolitischer Koordinationsgremien wie der Pakte teilweise noch mangelhaft ist. Insbesondere bei EntscheidungsträgerInnen, die nicht unmittelbar mit Paktstrukturen in Verbindung stehen, bestehe manchmal der Eindruck TEPs seien eher eine Superstruktur, die zwar gute Arbeit leisten könne, Kooperation zwischen zentralen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen würde aber auch ohne diese Struktur stattfinden. So meint etwa eine Expertin:

*Das ist uns aber noch nicht so gelungen, den Mehrwert so einer Partnerschaft (der TEPs, Anm. SP/CSO) herauszustreichen – und es gibt halt leider keine „Paktfreie Zone“ um vergleichen zu können, wie das so ohne Pakt wäre, wie man da umgehen würde mit arbeitsmarktpolitischen und beschäftigungspolitischen Herausforderungen und Politikfeldern, die da in die Schnittstellen reinwirken. (Interview E20)*

Auch wenn die öffentliche Wahrnehmung und auch die Einschätzung mancher EntscheidungsträgerInnen die Pakte betreffend also nicht immer positiv ist, sind die beteiligten AkteurInnen in einem sehr hohen Maße von der Sinnhaftigkeit dieser Schnittstellen überzeugt (Krippgans 2012 et al.), da die Funktion eines externen Vermittlers und Koordinators, der auch immer wieder Anstöße für Erneuerungen und Weiterentwicklungen von Kooperationen, ohne eine Paktstruktur oft von niemanden – zumindest in dieser Intensität – wahrgenommen würde. Schon alleine die Tatsache der persönlichen Bekanntschaften und Kontakte, die über Pakttreffen geknüpft werden, können in diesem Zusammenhang schon positive Auswirkungen für arbeitsmarktpolitische Probleme im Anlassfall haben.

## 4.2 Gesellschaftliche Funktionen und Herausforderungen für soziale Innovationen

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die individuellen Zugänge, Definitionen und Einschätzungen der Wirkungen von sozialen Innovationen aus ExpertInnensicht dargestellt wurden, werden nun mögliche Problemkreise, die mit sozialen Innovationen verbunden sind, herausgearbeitet. Im Fokus steht dabei einerseits die Rolle von Innovationen als Ausdruck von sozialen Wandlungsprozessen und damit verbunden die gesellschaftlichen Funktionen, die von sozialen Innovationen übernommen bzw. beeinflusst werden. Andererseits soll durch die kritische Darstellung der Umsetzungspraxis von sozialen Innovationen im ESF aufgezeigt werden, in welchen Bereichen Verbesserungspotenziale für innovative Ansätze auf methodischer, systemischer, struktureller und prozessualer bestehen bzw. wie bestehende Strukturen anders organisiert werden könnten, um eine innovationsfreundlicheres Umfeld zu schaffen.

### 4.2.1 Spannungsverhältnis zwischen Regelförderung und Innovation

In vielen ExpertInneninterviews wurde betont, dass der ESF immer wieder als Anstoß für neue und alternative Ansätze dient, die die teilweise klar reglementierten und daher engen Grenzen der Förderbarkeit in Regelförderungen übersteigen und daher hier nicht durchgeführt werden könnten. Es ist daher auch positiv zu beurteilen, dass soziale Innovation eine Querschnittsmaterie im OP Beschäftigung des ESF darstellt.

Allerdings wird gleichzeitig von der Mehrheit der ExpertInnen betont, dass man vor allem die quantitative Wirkung der ESF Mittel auch nicht überschätzen dürfe. Der Großteil der Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wird einerseits über klassische Trägereinrichtungen wie das AMS oder Bund, Länder und Gemeinden zur Verfügung gestellt und ist andererseits meist auch längerfristig gebunden. Es herrscht daher in vielen Fällen ein Pragmatismus vor, der als notwendige Folge der Vergabe knapper Mittel zu interpretieren ist und positive wie negative Aspekte aufweist. So meint ein Experte etwa: „Ja, es ist ziemlich pragmatisch. Sobald das AMS dabei ist, gibt es ohnehin eine Tendenz, dass es pragmatisch ist. Aber es passiert dann relativ viel pragmatisch im Rahmen des Programms“ (Interview E15). Durch dieses Zitat wird ersichtlich, dass in der konkreten Umsetzung auch bei scheinbar stark reglementierten Vorgaben immer auch eine gewisses inhaltliches Spektrum an Angeboten möglich ist, wobei auch hier die initiative Rolle der TEPs von großer Bedeutung ist.

Das Ausmaß an neuen, alternativen arbeitsmarktpolitischen Ansätzen ist dabei freilich immer an die dafür verfügbaren Mittel geknüpft, weshalb gerade in Zeiten knapper finanzieller Mittel, bzw. einem Anstieg an potenziellen Zielgruppen im Zuge angespannten wirtschaftlichen Lage nach der Finanz- und Wirtschaftskrise oftmals eine defensive Position eingenommen wird. So weist ein Experte auf das Spannungsfeld zwischen Regelförderung und Innovation folgendermaßen hin:

*Ein Spannungsfeld gibt es insofern, weil der Fokus, die Priorität Nummer eins, ist das Erhalten. Da ist die Kultur so. Das kann man jetzt auch hinterfragen, aber das ist schon eher philosophisch. Aber in erster Linie geht es einmal darum zu erhalten. Außer wenn es offensichtlich keinen Sinn mehr macht, dann lässt man eine Maßnahme, eine Idee, fallen. So wird der Erhaltung immer die größte Priorität beigemessen. Und dann, wenn man Möglichkeiten hat, und die hat man momentan eher weniger, wenn man Möglichkeiten hat, dann kann man schauen, was kann man neu entdecken. In einer Zeit wie dieser, leidet sicher die Innovation, die Entwicklung darunter. (Interview E11)*

Das hier beschriebene Spannungsfeld und auch die damit verbundenen Probleme für sozial innovative Ansätze in wirtschaftlichen Krisenzeiten wird von der Mehrzahl der ExpertInnen geteilt. Ein möglicher Grund für die Spannungen liegt dabei zum Teil aber auch in der Tendenz Innovation in Abgrenzung zu Regelförderungen zu sehen und gerade in der arbeitsmarktpolitischen Debatte den Nutzen innovativer Projekte über zu betonen. Die damit verbundene strikte Trennung und Konkurrenz würde mittelfristig auch die Erfolgchancen für innovative Ansätze verringern. Eine Expertin meint in diesem Zusammenhang daher auch pointiert:

*Also aus meiner Sicht müssten schon innovative Maßnahmen im Regelprogramm sein und da könnte man über die Pakte Akzente setzen und ich finde das schon gefährlich, dass man Innovation wie auch bei den Pakten so in einem exklusiven Rahmen macht, weil das stört auch manche Partner wie das AMS, weil keiner will geschimpft werden, „naja ihr macht ja eh nur Mainstream“ und das Innovative ist das einzig Wahre, das ist schick und über das wird dann lange geredet. (Interview E20)*

Gerade in einem breiten Innovationsverständnis, wie es im ESF auch über die Konzipierung von Innovation als Querschnittsmaterie vertreten wird, ist die Bestimmung von Innovationsgraden ohnehin immer problematisch und es wäre in vieler Hinsicht zielführender eine engere Verknüpfung von Regelförderung und Innovation anzustreben. In diesem Zusammenhang wurde von einigen ExpertInnen auch die quantitative Vorgabe einer 2,5%igen Mittelverwendung für innovative Maßnahmen kritisiert, da man sich hierdurch nur begrenze und die konkrete zahlenmäßige Bestimmung ohnehin mit einer großen Portion Willkür belegt sei.

#### 4.2.2 Sicherung der Nachhaltigkeit bei innovativen Ansätzen

In Verbindung mit der eben beschriebenen Problematik eines Spannungsverhältnisses zwischen Regelförderung und innovativen Maßnahmen taucht in vielen Interviews auch die Frage nach der Nachhaltigkeit innovativer Ansätze auf. Wie schon mehrmals aufgezeigt, spielt der ESF in der Wahrnehmung der Mehrheit der befragten arbeitsmarktpolitischen ExpertInnen eine wichtige Rolle als Ideengeber. Trotz des vergleichsmäßig geringen Budgets hat der ESF das Potenzial einen „policy change“ zu bewirken und neue Themen in den arbeitsmarktpolitischen Fokus zu rücken. Dabei ist es aber eine zentrale Herausforderung, wie viele ExpertInnen betonen, die Interventionen im Rahmen des ESF eng an die bestehende arbeitsmarktpolitische Förderstruktur zu binden, um zu verhindern, dass die Durchlässigkeit leidet und zwei gänzlich unterschiedliche Strukturen etabliert werden. So formuliert auch ein Experte, dass es bei innovativen Maßnahmen *„ganz klar eine Spannung zur Nachhaltigkeit“* gebe, es sollten daher, auch wenn neue Ansätze an sich schon wichtig sind *„eher die bestehenden Angebote weiterentwickelt werden“* (Interview E7).

Diese Verknüpfung dient gleichzeitig auch der Sicherung der Nachhaltigkeit der Maßnahmen im ESF. Der ESF fungiert somit als Mittel, um neue Themen auf die arbeitsmarktpolitische Agenda zu bringen oder neue Zielgruppen ansprechen zu können. Soziale Innovation ist in diesem Zusammenhang ein gutes Beispiel, da diese Thematik insbesondere von der Europäischen Union angesprochen wird. In diesem Sinne wird dem ESF auch eine Katalysator-Rolle zugeschrieben, da im Idealfall Maßnahmen, die im ESF erprobt wurden bei positiver Einschätzung ihrer Wirkungen in einem weiteren Schritt in die Regelförderung übernommen werden sollen. Wichtig ist es hierbei, wie es im OP Beschäftigung auch schon beschrieben wird, dass auch in Modellprojekten oder alternativen Ansätzen eine längerfristige Perspektive eingenommen wird. So meint etwa eine Expertin:

*Nachhaltigkeit sollte Teil des Experimentierens sein; Nachhaltigkeit kann es nur über Regelmassnahmen geben und erfolgreiche Innovationen sollten überführt, transformiert und nachhaltig gesichert werden.* (Interview E10)

Nachhaltigkeit ist also ein zentrales Erfordernis für eine erfolgreiche Umsetzung von innovativen Ansätzen, da nur durch eine längerfristige Perspektive auch ein ausreichendes Commitment der beteiligten AkteurInnen erreicht werden kann, wie in einigen ExpertInneninterviews klar wurde. Allerdings kommt es dadurch wiederum zu einem Zielkonflikt in der Konzipierung von innovativen Ansätzen. Einerseits sollte also schon in der Phase des Experimentierens und Ausprobierens Überlegungen zur Nachhaltigkeit der jeweiligen Maßnahme angestellt werden. Andererseits ist gerade diese sehr offen gestaltete Umgebung des Erprobens mit der in Interviews von ProjektträgerInnen als besonderes Spezifikum innovativer Ansätze bezeichneten „Lizenz zum Scheitern“ auf eben jene Offenheit angewiesen.

Dieser Zielkonflikt ist wohl auch nicht eindeutig zu lösen, vielmehr muss man sich allerdings auf beiden Seiten dieses Problemfeldes bewusst sein. Andererseits, da der Konflikt maßgeblich mit der finanziellen Ausstattung für arbeitsmarktpolitische Instrumentarien zusammenhängt, ist die Thematik auch Schauplatz politisch-ideologischer Auseinandersetzungen.

Mit dieser Thematik eng verbunden ist auch die Frage, inwieweit quantitative Vorgaben und Erfolgskriterien für innovative Maßnahmen herangezogen werden sollten, bzw. welche spezifischen Auswirkungen diese in diesem Bereich haben.

#### 4.2.3 Bedeutung von quantitativen Vorgaben und Erfolgskriterien für innovative Maßnahmen

Auch im Bereich von quantitativen Vorgaben und Erfolgskriterien wurde in den Interviews mit arbeitsmarktpolitischen ExpertInnen ein Spannungsverhältnis formuliert. Zum einen wurden durch gebundene Mittelverteilung für innovative Ansätze überhaupt erst möglich Zielgruppen anzusprechen, die ansonsten nicht im Fokus arbeitsmarktpolitischer Interventionen stehen.

Gerade durch die Calls im Schwerpunkt 1 und 2 sowie SP3b, die explizit innovative Maßnahmen angesprochen haben, konnten hier wichtige Impulse gesetzt werden (vgl. auch Pühringer/Stelzer-Orthofer 2012). Somit übernahm der ESF durch seine Ko-Finanzierung eine komplementäre Rolle zu Regelförderungen ein. Gerade im Bereich von niederschweligen Maßnahmen oder auch bei Projekten, die unmittelbar arbeitsmarktpolitische „Problemgruppen“ außerhalb der klassischen Regelförderung ansprechen, sind die zu weiten Teilen doch lockeren Erfolgskriterien notwendige Voraussetzung.

Es wurde daher in vielen Interviews mit ExpertInnen und vor allem auch ProjektträgerInnen diese Möglichkeit des Erprobens alternativer Ansätze ohne unmittelbaren Erfolgsdruck als besonders positiv herausgestrichen. So meint ein Projektträger:

*Das war auch das gute an dem Projekt, dass wir etwas ausprobieren haben können. Da war kein Druck, wie bei anderen Projekten, wo du bestimmte Vorgaben hast, wo du eine bestimmte Quote erreichen musst. Gerade wie bei den AMS Projekten, da musst du eine gewisse Quote erreichen – ein Erfolgsdruck. (Interview P7)*

Dabei wurde auch betont, dass das Verständnis des ESF im OP, in dem explizit auch Teilschritte im Integrationsprozess als Erfolge angesehen werden, diese Fördermittel für einzelne Zielgruppen besonders wertvoll macht.

Überdies wird durch lockere Erfolgskriterien für schwierige Zielgruppen auch sichergestellt, dass nicht durch Mitnahmeeffekte und Creamingeffekte wiederum nur die Personen angesprochen werden, deren Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration relativ am besten sind.

Aus Sicht von ProjektträgerInnen und auch für die individuelle Situation jener Personen aus arbeitsmarktpolitisch „problematischen“ Zielgruppen bieten also nicht zu enge quantitative Zielerreichungsquoten die Möglichkeit gerade jene auch nachhaltig zu erreichen, die ansonsten wenig beachtet werden.

Auf der anderen Seite sind solch lockere Erfolgskriterien bzw. die damit oftmals verbundene sehr intensive Betreuung einzelner TeilnehmerInnen auch mit höheren Kosten verbunden, weshalb hier ein zentraler Zielkonflikt vorherrscht, der potenziell auch zum Rückbau innovativer Ansätze führen kann, den ein Experte folgendermaßen argumentiert:

*Zum einen wie erwähnt die Fokussierung auf bestimmte Maßnahmentypen, die wir für sehr sinnvoll und sehr zielführend erachten. Das andere ist, dass wir in Zeiten der steigenden Arbeitslosigkeit und der nicht steigenden Budgets, muss man schauen, dass man vor allem die Maßnahmen forciert, die einen entsprechenden Erfolg versprechen. (Interview E12)*

Die Frage, ob es also besser ist mehr Personen mit tendenziell eher standardisierten Maßnahmen oder weniger, aber dafür besonders exklusionsgefährdete Personen zu erreichen, ist letztlich eine sozial- und gesellschaftspolitische Frage, die nicht erschöpfend beantwortet werden kann.

Eine weitere Thematik, die sich mit quantitativen Vorgaben für innovative arbeitsmarktpolitische Ansätze beschäftigt, ist die Frage der Bindung der Mittel für innovative Ansätze. Generell wird das Bekenntnis zur Förderung von innovativen Maßnahmen im ESF positiv beurteilt, allerdings wird gleichzeitig mehrmals Bedenken geäußert, dass eigentlich nicht klar ist, was unter Innovation konkret überhaupt verstanden werden kann. So meint eine Expertin auch:

*Bei quantitativen Merkmalen ist's schwierig im OP – ich würde das nicht so eng definieren und mir das nicht so verbauen – gerade bei sozialen Innovationen weil das ist ja auch ein dynamischer Prozess und außerdem wirkt ja eine soziale Innovation nicht immer gleich positiv und das ist nicht für alle gleich. (Interview E20)*

Ein weiterer interviewter Experte meint überhaupt:

*Begriff (Innovation, Anm. SP/CSO) ist verzichtbar. Was ist innovativ? (...) Ich probiere etwas, was ich noch nicht probiert habe. Ich weiß nicht einmal ob das innovativ ist, was ich da probiere, ich probiere etwas anderes. Ich weiß nicht, was Innovation ist ... (Interview E14)*

Die schon in den ersten beiden Kapiteln beschriebenen Unklarheiten, eine einheitliche Definition von (sozialer) Innovation zu finden, spiegeln sich also auch in der Einschätzung arbeitsmarktpolitischer ExpertInnen wider. Dies ist allerdings wiederum auch als ein Indiz zu werten, dass die Debatte rund um Innovation oftmals von Unklarheiten und Kommunikationsproblemen geprägt ist. Das lässt sich wiederum teilweise auch dadurch erklären, dass der Diskurs über soziale Innovation noch immer primär wissenschaftlich oder institutionell auf EU-Ebene stattfindet und oft Top-Down in nationalen ESF-Programmen Niederschlag findet. Im öffentlichen Diskurs auch in meinungsbildenden Leitmedien hingegen scheint die soziale Innovationsdebatte noch kaum angekommen zu sein, wie in Kapitel 5 gezeigt wird.

### 4.3 Kritik am Innovationsverständnis des ESF und der Umsetzung von innovativen Ansätzen im ESF

In den Interviews mit arbeitsmarktpolitischen ExpertInnen wurde damit verbunden auch diskutiert inwieweit es zielführend ist, den ESF als eigene Förderschiene, parallel oder besser komplementär zur Regelförderung zu konzipieren. Einerseits ist es durch die Struktur der ESF-Förderung und auch der schwerpunktmäßigen Calls möglich dezidiert einzelne Zielgruppen mit innovativen Ansätzen anzusprechen, was mit Sicherheit eine große Stärke dieser Fördermaßnahmen ist. Andererseits verschieben sich bei schwierigen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen wie ansteigender Arbeitslosigkeit arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen, da plötzlich auch neue Zielgruppen definiert werden müssen. Überdies besteht generell die Gefahr durch eine Konzeption der ESF-Mittel als Parallelstruktur und den damit verbundenen exklusiven Charakter der ESF-Förderung, potenzielle Konfliktpotenziale zwischen ESF-geförderten Projekten und anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu vergrößern (vgl. Kapitel 4.1)

#### 4.3.1 ESF-Förderstrukturen als potenzielle Hindernisse für Innovationen

Ein weiterer Problemkreis, der in Interviews mit ExpertInnen immer wieder angesprochen wurde, ist der hohe technisch-administrative Aufwand, der mit der Abwicklung von ESF-geförderten Projekten verbunden ist. Gerade für kleine ProjektträgerInnen mit wenig Erfahrung in diesem Bereich, kann dies ein Hindernis für die Beantragung von ESF-Mitteln darstellen. Auch wenn durch die Unterstützung der ProjektträgerInnen durch TEP-Koordinatoren und Technische Hilfe hier teilweise entgegengesteuert wurde und für die nächste Förderperiode auch Vereinfachungen in der Förderabwicklung geplant sind, assoziieren noch immer viele der befragten ExpertInnen und ProjektträgerInnen ESF-Finanzierung mit komplizierten Verrechnungsmodalitäten. So meint ein Experte: *„Diese strenge Prüflöge (des ESF, Anm. SP/CSO) erleichtert innovative Maßnahmen im ESF sicher nicht“* (Interview E6).

Dies ist auch einer der Gründe, warum manche der befragten ExpertInnen Probleme darin sehen, wenn innovative Maßnahmen ausschließlich im ESF angesiedelt sind. So meint eine Expertin:

*Aber noch mal mein Verweis, der ESF ist eigentlich zu komplex für das (innovative Maßnahmen, Anm. SP/CSO), auch was Verwaltungsvereinfachung betrifft, nächste Periode wird es vielleicht schon leichter, aber da lügen wir uns ja an, das BMASK muss das natürlich auch sagen, aber dennoch leichter wird das nicht.* (Interview E20)

In der Frage der institutionellen Ansiedlung von innovativen Maßnahmen, bzw. der Einschätzung welche Rolle der ESF hier einnehmen soll, zeigen sich in den Interviews zwei gänzlich konträre Sichtweisen. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass der ESF in Österreich als zentrales Vehikel für Innovationen dient. So meint eine Expertin:

*Österreich nützt den ESF für innovative Arbeitsmarktpolitik, es ist aber noch immer zu viel Regelförderung enthalten. Innovativere und experimentellere Förderung wäre wünschenswert, und führt dann noch weiter aus: Regelinstrumente haben in ESF-Förderung nichts verloren, innovativere Ausrichtung könnte mehr bewegen* (Interview E10).

Einerseits wird also die Bedeutung des ESF als Treiber sozialer Innovationen betont und es wird argumentiert, dass diese Rolle auch noch weiter ausgebaut werden sollte. Andererseits wird von einigen ExpertInnen ein Unbehagen formuliert, dass sich die ESF-Förderung und die Regelförderung zu sehr auseinander entwickeln und gegenseitige Ressentiments die Folge sein könnten.

Ein weiterer Kritikpunkt, der an der zentralen Rolle des ESF in der Förderung innovativer Projekte geäußert wird, ist die teilweise kurze Frist der Förderung, die die Rahmenbedingungen für die Umsetzung innovativer Ansätze für die TrägerInnen erheblich erschwert. So meint eine Expertin: *„Es ist auch die Kritik am ESF, dass es doch für Projekte kurzfristig ist – weil bis die Gesamtstrategie greift, braucht es schon einige Zeit“* (Interview E1).

In der in vielen Interviews mit zum Teil schon langjährigen ProjektleiterInnen wurde oftmals ein Projektalltag beschrieben, der durch Kosten- und Verwaltungsdruck und auslaufenden Fördermitteln geprägt ist. Auch wenn tendenziell die operativen Rahmenbedingungen vor allem durch geringere quantitative Zielvorgaben im ESF vergleichsweise positiver beschrieben werden, ist die zeitliche Unsicherheit ein großes Problem und Hindernis für die erfolgreiche Weiterentwicklung innovativer arbeitsmarktpolitischer Ansätze. Einige ExpertInnen beklagen in diesem Zusammenhang auch, dass durch die Förderung einzelner innovativer Projektideen über Calls, Druck auf potenzielle ProjektträgerInnen ausgeübt wird „sich jedes Jahr neu zu erfinden“.

### 4.3.2 Auswahl der geförderten Projekte

Dadurch besteht einerseits die Gefahr, dass es zu einer Aneinanderreihung von einzelnen innovativen Projekten kommt, die nicht über das Stadium eines Modellprojekts hinauskommen und daher nicht nachhaltig wirksam werden können. Eine Expertin drückt das dann auch drastisch folgendermaßen aus: „*Ich finde es furchtbar, wenn ein Pilot den nächsten ablöst*“ (Interview E3). Darüber hinaus gehe bei jedem innovativen Projekt, das ohne irgendeine Form der Weiterführung beendet werde, wertvolles Wissen bei den TrägerInnen verloren. Andererseits leistet gerade der Zuwachs an Know-how bei ProjektträgerInnen gerade auch aus längerfristiger Perspektive wertvolle Inputs, da aus Pilotprojekten gewonnen Erkenntnisse auch in anderen Zusammenhängen genutzt werden können. Außerdem sollten schon die Struktur der Pakte und die schnittstellenübergreifende Projektausrichtung, die im ESF explizit gefordert wird, dafür sorgen, dass ein Know-how-Transfer über mehrere AkteurInnen hin gesichert wird, wie eine Expertin feststellt:

*(...) auch wenn es keine direkte Übernahme in eine Regelförderung ist – fließen die Kenntnisse ja in andere Aktivitäten ein. Auch wenn man es nicht dezidiert übernimmt, sehe ich das schon auch nachhaltig. Es bleibt in der Organisation (...), die Mitarbeiter im Projekt haben die Erfahrungen und es passiert eine Weiterentwicklung.* (Interview E4)

Auf die konkrete Förderpraxis des ESF angesprochen bezogen haben einige ExpertInnen aber auch darauf hingewiesen, dass die Auswahl durch Calls zwar grundsätzlich einen offenen Zugang zu ESF-Fördermitteln darstellen würde, die Auswahl der Projekte dann aber doch sehr intransparent war (vgl. Interview E9). Die Frage der besten Vorgehensweise bei der Auswahl von geförderten Projekten ist allerdings generell ambivalent zu sehen. Einerseits wird das Verständnis des ESF teilweise auch Adaptionen von bereits bestehenden Projekten als Innovationen zu sehen und zu fördern von vielen ExpertInnen begrüßt. Damit einher geht die Überzeugung, dass nur in einem gesicherten Rahmen von erfahrenen ProjektträgerInnen Wissen soweit gebündelt ist, dass in einem solchen Umfeld auch Innovationen erprobt werden können.

Andererseits ist mit der Förderung von erfahrenen ProjektträgerInnen, die meist auch institutionell gut verankert sind die Gefahr einer institutionellen Verstetigung des arbeitsmarktpolitischen Angebots verbunden. Vor diesem Hintergrund ist dann auch die Forderung einer Expertin einzuordnen, der ESF müsse sich noch stärker für innovative Ansätze einsetzen, die außerhalb des klassischen institutionellen Gefüges angesiedelt sind (vgl. Interview E10).

## 4.4 Mehrwert des ESF für innovative Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Auch wenn teilweise Kritik an der konkreten Ausführung und Förderungsstruktur innovativer arbeitsmarktpolitischer Ansätze innerhalb des ESF geäußert wird und teilweise strategische Neuorientierungen oder stärkere Akzentuierungen gefordert werden, wird der Mehrwert des ESF für innovative Arbeitsmarktpolitik in Österreich von keiner/m der interviewten ExpertInnen in Frage gestellt. Vielmehr betonen viele, dass der ESF der entscheidende Impulsgeber für innovative Arbeitsmarktpolitik ist. Ein Experte meint etwa:

*(...) der Mehrwert ist, er ist ein Innovationsmotor. Und zwar kann man Innovationen im Kleinen ansetzen. Weil es ist ein Motor auf allen Ebenen. Das System, das der ESF mitbringt (...) das verbindet.* (Interview E11)

In Folge sollen nun, teilweise Erkenntnisse aus Kapitel 4.2 zusammenfassend, auf mehreren Ebenen dargestellt werden, in welchen Bereichen der ESF Mehrwert für die österreichische Arbeitsmarktpolitik induziert und welche spezifischen Wirkungsweisen mit der ESF-Förderung verbunden sind.

#### 4.4.1 Kooperationen von wichtigen arbeitsmarktpolitischen Institutionen

Als einer der zentralen Vorteile des ESF wurde von vielen ExpertInnen in Interviews die Verbesserung der Kooperation zentraler arbeitsmarktpolitischer AkteurInnen auf institutionelle Ebene beschrieben. Hierbei wird primär auf die institutionalisierte Zusammenarbeit von Ländern und AMS und teilweise auch der SozialpartnerInnen im Zuge der TEPs verwiesen. Auch wenn diese Kooperation nicht erst durch den ESF initiiert wurde, so zeigt sich doch, dass über die Kooperationen in den TEP die gemeinsame Sicht auf arbeitsmarktpolitische Herausforderungen gestärkt wurde. So meint eine ESF-Expertin eines Landes in diesem Zusammenhang:

*(...) und jetzt ist auch diese verstärkte Koop und Zusammenarbeit mit dem AMS, wo wir uns auch intensiv austauschen. Was ja auch beabsichtigt ist vom ESF (lacht), dass wir mehr miteinander reden und uns austauschen und das sehe ich auch sehr gut. (...), weil man kennt dann die Leute und man hat ein Vertrauensverhältnis aufgebaut und bespricht Dinge und informiert sich gegenseitig – das ist schon sehr positiv. (Interview E4)*

Eine andere Expertin sieht überhaupt „das bewusst politikfeldübergreifende Betrachten von Arbeitsmarktpolitik“ (Interview E20) als zentrales Erfolgskriterium der TEP an. Der ESF bietet also in diesem Zusammenhang durch die Förderung der TEPs eine Möglichkeit für wichtige AkteurInnen gegenseitig voneinander zu lernen bzw. in der operativen Tätigkeit die unterschiedlichen Strukturen und Philosophien der Institutionen kennen zu lernen. Somit wird auf institutioneller aber noch mehr auf unmittelbarer persönlicher Ebene ein Vertrauensverhältnis zwischen den handelnden Personen aufgebaut, das in weiterer Folge Kooperationen auch außerhalb der institutionellen Strukturen verbessert.

Darüber hinaus hat sich aber auch anhand von Einzelfällen gezeigt, dass durch die verstärkte Kooperation und das größere Vertrauen der AkteurInnen zueinander, teilweise auch Lösungen für Probleme gefunden werden konnten, die aufgrund von Hindernissen in der jeweiligen Förderungslogik einzelner Institutionen bestehen. So erwähnt ein Experte ein konkretes Beispiel einer erfolgreichen Kooperation:

*Es gibt aber schon noch die Hindernisse in den Förderbestimmungen, dass man erst wieder ein halbes Jahr arbeitslos sein muss, dass man in eine neue Maßnahme kommt, das ist aber (...) in Einzelfällen auch aufgehoben worden eben wenn dort die BH und das AMS und das Case Management einen Karriereplan vorgelegt haben und das besprochen haben, dann ist im Einzelfall ein Weg gefunden worden. (Interview E18)*

Diese verbesserte Struktur der Zusammenarbeit und damit verbunden auch die Möglichkeiten der institutionalisierten Kooperation wichtiger arbeitsmarktpolitischer AkteurInnen, die jeweils in anderen Politikfeldern unterschiedliche Schwerpunktsetzungen haben, stellt dann wiederum ein wichtiges Erfolgskriterium für die Umsetzung innovativer Ansätze dar. Gerade für letztere ist einerseits ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen zentral, da viele innovative Projekte mit mehreren arbeitsmarktpolitischen Schnittstellen konfrontiert sind.

Die Bedeutung der Pakte auf dieser Ebene wird indes von mehreren ExpertInnen ausgedrückt. So meint etwa eine Expertin zur Rolle der Pakte für innovative Arbeitsmarktpolitik:

*Als Pakt habe ich schon diese Grundbasis schlechthin für Innovationen entlang von politikfeldübergreifenden Themenfeldern und dem Anspruch können derzeit in Österreich nur die Pakte gerecht werden. (Interview E20)*

#### 4.4.2 ESF fördert und stellt neue Schnittstellen für ProjektträgerInnen und potenzielle FördererInnen bereit

Neben der verstärkten Kooperation von wichtigen arbeitsmarktpolitischen Institutionen, die primär über die TEPs durch den ESF gefördert wird, nimmt der ESF auf mehreren Ebenen aber auch eine Schnittstellenfunktion ein bzw. fördert diese. In diesem Zusammenhang sind neben den schon erwähnten TEP, die länderspezifisch unterschiedlich organisiert sind und auch unterschiedliche Breiten aufweisen (Krippgans et al. 2012), vor allem österreichweite Koordinationen und Vernetzungstreffen zu verstehen. Auf institutionelle Ebene haben sich hier vor allem das ZSI und die dort angesiedelte Kooo als wertvoller Knotenpunkt herausgestellt.

Insbesondere für innovative Maßnahmen ist hier, der schon in Kapitel 3.4.1 dargestellte Leitfaden zu Qualitätsmerkmalen zu innovativen Maßnahmen im SP3b zu nennen. Im Prozess der Entwicklung, Konzeptualisierung und regelmäßigen Abstimmung unter Einbeziehungen einer großen Breite an arbeitsmarktpolitischen Interessensgruppen und ExpertInnen ist es gelungen in diesem Bereich auch ein großes Commitment unter den beteiligten AkteurInnen herzustellen. Diese breite Zustimmung hat es wiederum ermöglicht, die Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen zumindest zeitweise auf die arbeitsmarktpolitische Agenda wichtiger AkteurInnen mitaufzunehmen.

Neben dem Prozess der Gestaltung des Leitfadens für Qualitätsmerkmale für innovative Maßnahmen forciert der ESF durch die direkte und indirekte Unterstützung von regelmäßigen Tagungen wie der ESF und der TEP-Jahrestagung sowie Vernetzungsformaten wie die Innovationsdrehkreise die Schnittstellenarbeit zwischen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen. Diese Vernetzungsaktivitäten sind sowohl auf Länderkoordinationsebene als auch auf ProjektträgerInnenebene auf positive Resonanz gestoßen. So meint eine ESF-Expertin eines Landes:

*Was für uns auch oft gut war ist, dass wir gesehen haben was die anderen Bundesländer machen. Bei unseren Sitzungen wo sich die TEPs immer getroffen haben, da hat man schon immer viel mitbekommen – was macht ihr, was machen wir. Das war für mich extrem wichtig. Weil man dadurch nicht immer alles selbst recherchieren muss. Also ich finde die Vernetzung innerhalb Österreichs unter den TEPs extrem wichtig. Das hat immer viel gebracht. (Interview E16)*

Es wird also einerseits die Möglichkeit des Lernens voneinander angesprochen, die dann auch dazu genutzt werden kann, erfolgreiche innovative Projekte auch in anderen geographischen Kontexten umzusetzen. Andererseits kommt es auch zu einem ständigen Austausch der KoordinatorInnen der TEP und damit wird auch ein Prozess des gegenseitigen Voneinander-Lernens auf organisationaler und administrativer Ebene und somit kommt es auch zu einer Kompetenzbündelung bei zentralen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen. So meint etwa eine ESF-Landesexpertin:

*(...) dann weiß ich, dass es da einmal ein Instrument gegeben hat, vielleicht in kleinerem Maßstab und das könnte man da dann auch anwenden – so banal ist das oft – das kann ich mir raussuchen und man kann da wieder anknüpfen – das ist für mich alles Nachhaltigkeit. (Interview E4)*

Neben den Vernetzungen von Koordinationen und institutionellen arbeitsmarktpolitischen AkteurlInnen setzt der ESF durch die Förderung von Vernetzungsaktivitäten und Schnittstellenarbeit von einzelnen ProjektträgerInnen damit auch Impulse für nachhaltige Projektumsetzungen. Einerseits profitieren also einzelne innovative Projekte vom Austausch im Rahmen von ESF-Vernetzungsaktivitäten wie etwa den ESF Innovationsdrehkreisläufen. Andererseits wird durch die Umsetzung innovativer Maßnahmen im Rahmen der TEPs die Zusammenarbeit zwischen potenziellen FördergeberInnen auch außerhalb des ESF-Rahmens und TrägerInnen von ESF-geförderten Projekten sichergestellt. So wird dann gerade auch dieser ständige Austausch von einem Projektleiter als zentrales Merkmal für Innovation im ESF bezeichnet:

*Innovativ ist auch die Kooperation unter den Trägern und das Einbeziehen anderer Einrichtungen bzw. ja Landesregierung die Flüchtlingsabteilung und Sozialämter, dass man wirklich auch die Landesintegrationsstelle, die dann auch immer bei den Sitzungen dabei waren. Und das parallel auch mehrere Projekte waren und da auch ein Austausch war, also auch diese Beratung zur Selbstständigkeit. (Interview P8)*

#### 4.4.3 ESF als inhaltlicher Input Geber

Neben der vermittelnden Rolle, die der ESF über die Unterstützung von Vernetzungsaktivitäten und Anstoß zum gegenseitigen Austausch auf Koordinations- und ProjektträgerInnenebene eingenommen hat, wurde in den Interviews mit ExpertInnen oftmals auch die Rolle des ESF als inhaltlicher Inputgeber angesprochen. Auch wenn der ESF aufgrund seiner Mittelausstattung im gesamtösterreichischen Vergleich relativ geringe finanzielle Optionen hat, ist seine Rolle für die arbeitsmarktpolitische Themensetzung – vor allem wenn es um die Erreichung neuer Zielgruppen und insbesondere um die Förderung innovativer Ansätze geht – nicht zu unterschätzen.

Generell sei durch den EU-Beitritt auf Ebene ein Bedeutungszuwachs für innovative arbeitsmarktpolitische Ansätze in Österreich bemerkbar gewesen. So meint etwa eine Expertin: *„Begleitende Hilfen hat es vor EU-Beitritt nicht gegeben, ESF lieferte Anstoß, viele innovative Projekte wurden durch den ESF angeregt“*. (Interview E10) Auch andere ExpertInnen betonen die Rolle des ESF für innovative Maßnahmen, da durch diese „der Blick nach Europa“ eröffnet wurde und dadurch auch neue nationale Initiativen angestoßen wurden.

Auch wenn es national innovative Ansätze auch außerhalb des ESF gegeben hätte, seien diese doch meist unsystematisch und isoliert gewesen, der ESF hingegen wird von vielen als der entscheidende Impulsgeber für innovative Arbeitsmarktpolitik in Österreich interpretiert. So meint ein Experte hier sehr eindeutig:

*Der ESF ist da ein Motor, wenn dieser Motor Gas zurück nimmt, ist das schlecht – vom Nationalstaat kommt der Motor nicht – traurig, aber bei uns ist es auf jeden Fall so (...) Weil der Nationalstaat traut sich nicht zu sagen „mit meinen eigenen Mitteln probieren wir etwas aus“ (Interview E11)*

Besonders betont wird auch die Rolle des ESF für die Erreichung neuer Zielgruppen. Dabei wurde vor allem der SP3b für arbeitsmarktferne Personen genannt, da hier mehrere Personen-gruppen in den arbeitsmarktpolitischen Fokus gerückt wurden, deren soziale Exklusionsgefährdung aufgrund heterogener und multipler Problemlagen besonders hoch ist (Pühringer 2013). Gerade nach der Finanz- und Wirtschaftskrise, die die Arbeitsmarktsituation weiter zugespitzt hat, haben sich die ESF-Förderungen daher als besonders wertvoll herausgestellt. So meint auch eine Expertin: „*Innovative Maßnahmen (im Rahmen des ESF, Anm. SP/CSO) sind weiterhin wichtig, um ‚schwierige‘ Zielgruppen wie benachteiligte Jugendliche oder ältere Arbeitslose erreichen zu können.*“ (Interview E8)

Bei allen positiven Assoziationen, die mit der ESF-Förderung und der Rolle des ESF als Impulsgeber für innovative Arbeitsmarktpolitik geäußert werden, wurde teilweise aber auch auf die Problematik hingewiesen, dass die ESF-Innovationsstrategie oft Top-Down organisiert ist:

*Ich glaube, dass das in der Umsetzung dann schon eine Dynamik gab und weil das halt auch von oben von der Kommission gekommen ist – also über diesen Bepa-Report (...) Also, dass man versucht dem gerecht zu werden, was sich die Kommission wünscht, weil man ja auch die Bestätigung braucht, dass das neue OP bestätigt wird.* (Interview E20)

Die Rolle des ESF als Impulsgeber wird zwar einerseits von der Mehrheit der befragten ExpertInnen bestätigt und auch goutiert, andererseits besteht allerdings die Gefahr, dass es durch die Exklusivität der Förderung im Rahmen des ESF zu einer Abwehrhaltung etablierter nationaler Institutionen oder lokaler ProjektträgerInnen kommen kann, wie schon beschrieben wurde.

#### 4.4.4 ESF bietet „entspannteren Rahmen“ für innovative Ansätze

Durchgängig fast alle befragten ExpertInnen und vor allem ProjektträgerInnen haben in Bezug auf besondere Charakteristika der ESF-Förderungen auf das geringere Ausmaß an quantitativen Zielvorgaben hingewiesen, die eine „inhaltliche Spielwiese“ eröffnen würden und generell für einen „entspannteren Rahmen“ innerhalb der Projekte sorgen würden. Das weitgehende Fehlen von strikten Erfolgskriterien wurde dabei auch als notwendige Voraussetzungen für innovative Ansätze beschrieben, wie es auch in den theoretischen Ausgangsüberlegungen zu sozial innovativen Projekten in Kapitel 1 und 2 dargelegt wurde.

Ein befragter Experte bezeichnet die ESF-Förderung – wobei er auch festhält, dass diese Funktion in der EQUAL-Periode noch stärker ausgeprägt war – auch als „Probierwerkstatt“: „*Probiert etwas aus, versucht etwas, seid innovativ und schaut ob es funktioniert oder auch nicht. Das heißt man hat die Lizenz zum Scheitern.*“ (Interview E11). Diese Lizenz zum Scheitern ist auch das zentrale Argument für viele ProjektträgerInnen, warum sie überhaupt um ESF-Förderungen angesucht haben. Bei aller Kritik, die von ProjektträgerInnen an konkreten administrativen Anforderungen und Modalitäten, die mit der Abwicklung von ESF-Projekten verbunden sind, geäußert wurde (Pühringer/Stelzer-Orthofer 2012), ermögliche es der ESF auch unkonventionell im niedrigschwelligen Bereich zu agieren. Einzelne Projekte definieren für sich daher auch eine „Philosophie der vierten Chance“, die sich gerade bei Jugendlichen aus schwierigen sozialen Milieus als Erfolgskriterium für eine schrittweise Heranführung an den Arbeitsmarkt herausstellt.

#### 4.4.5 ESF als Anstoß zur Organisationsentwicklung und –modernisierung

Gerade von kleineren ProjektträgerInnen wird in Interviews oftmals Kritik an der strikten Abrechnung im ESF geäußert und der unverhältnismäßig hohe administrative Aufwand durch Kontrollsysteme bei ESF-geförderten Projekten beklagt. Dieser Befund wird allerdings von einigen ExpertInnen relativiert bzw. teilweise sogar umgedreht. So wäre die Projektabwicklung im Rahmen des ESF zwar für viele ProjektträgerInnen eine Herausforderung, gleichzeitig ergeben sich dabei aber auch Anstöße zur Organisationsentwicklung und Abstimmung der Kontrollsysteme verschiedener Institutionen. So meint ein interviewter Experte etwa:

*Das (Innovations-, Anm. SP/CSO) System, das der ESF mitbringt. Auch das ganze Kontrollsystem, hält die Organisationen wahnsinnig in Bewegung – führt sie auch zusammen. Welchen Grund hätten das AMS und das BSB zum Beispiel sich administrativ aufeinander abzustimmen. Jetzt hat das AMS und die BSB aber dieselbe Prüfbehörde. Es wird also bei beiden der ESF-Parameter geprüft. Das verbindet. Das ESF ist ein Dach über verschiedene Institutionen. Die Länder lassen sich vom Bund überhaupt nichts sagen – das ist bei uns seit über 100 Jahren so. Nur plötzlich gibt es eine ESF-Verwaltungsbehörde (...) und liest den Ländern, den Landesbehörden die Leviten. (Interview E11)*

Des Weiteren wird in diesem Zusammenhang auch die Rolle der TEPs mehrmals positiv erwähnt. So wurden über die Kooperation im Rahmen des TEPs nicht nur neue inhaltliche Felder für einzelne ProjektträgerInnen erschlossen, sondern auch deren organisationale Entwicklung forciert bzw. enger aufeinander abgestimmt. Ein Experte meint hier etwa anhand des Beispiels von standardisierten Betreuungsverläufen über mehrere Projekte hinweg:

*(...) das war auch so ein Impuls für eine Qualitätssicherung und Strukturierung von Betreuungsverläufen, (...) der Gedanke ist (gerade auch bei niederschweligen Projekten, Anm. SP/CSO) eingepflanzt worden, dass man auch weiter denkt. Insofern ist eigentlich viel an tatsächlicher Innovation passiert in den Betreuungsverläufen. (Interview E18)*

Der innovative Charakter des ESF zeigt sich, wie schon im Kapitel 3.4.1. angedeutet, auch darin, dass für viele ProjektträgerInnen die ESF-Förderung als Anlass genommen wird Organisationsabläufe zu professionalisieren. Die organisationalen Entwicklungen betreffen dabei Verrechnungsabläufe und technische Unterstützungen, die auf institutioneller Ebene auch über einen eigenen Topf (Schwerpunkt 6 Technische Hilfe) gefördert werden. So wurde etwa in einigen Interviews auch betont, dass der ESF gerade für Verwaltungen auf Landesebene einen Modernisierungsschub bedeutet hat.

#### 4.5 Beispiele für innovative Ansätze, Maßnahmen und Projekte

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Einschätzungen von ExpertInnen und ESF-ProjektträgerInnen zu Potenzialen und Problemfeldern von Innovationen im ESF dargelegt. Zudem wurde gezeigt, welche gesellschaftlichen Funktionen der ESF generell, bzw. die darin geförderten innovativen Ansätze im Speziellen erfüllen und welcher Mehrwert daraus in verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Teilfeldern lukriert wird. Im folgenden Kapitel soll die inhaltliche Breite von Innovationen im Rahmen des ESF einerseits anhand einiger konkreter Beispiele innovativer Projekte und andererseits anhand von exemplarischen Ausführungen der befragten ExpertInnen aufgezeigt werden. Neben konkreten Beispielen soll also die zugrundeliegende Innovationslogik

des ESF analysiert werden und dabei teilweise Erkenntnisse aus den vorangegangenen Kapiteln zusammenfassend dargestellt werden.

Zunächst soll aber ein Überblick über innovative Ansätze in einzelnen konkreten Projekten gegeben werden<sup>2</sup>.

#### 4.5.1 ERfA – Erfahrung durch Arbeit – Integrationsmodell für MigrantInnen

Das SP3b-geförderte Projekt im Rahmen von ERfA sieht dabei eine stunden- und fallweise Beschäftigung im Ausmaß von max. 50 Stunden pro Monat vor, wobei grundsätzlich immer am Vormittag gearbeitet wird, weil viele TeilnehmerInnen Probleme mit der Tagesstrukturierung haben und der Vormittag daher noch eher geplant werden kann. Neben dem SP3b-geförderten Projekt bietet ERfA in Zusammenarbeit mit dem AMS auch Transitarbeitsplätze an, in denen die TeilnehmerInnen ca. drei Monate bleiben dürfen. Durch die Zusammenarbeit von TeilnehmerInnen beider Projekte in der täglichen Arbeit werden für die arbeitsmarktferne Personen im ESF-Projekt Perspektiven aufgezeigt und damit stellt die Übernahme in das AMS-Projekt oftmals auch ein Ziel dar.

Ein wichtiger Aspekt ist aber auch, dass vielen Menschen aus sozialen Randgruppen durch die Beschäftigung bei ERfA eine Möglichkeit geboten wird, aus der sozialen Isolation zu treten. Die Zusammenarbeit in den verschiedenen Beschäftigungsbereichen stellt für einige Personen, wie auch in der Fokusgruppe berichtet wurde, eine der wenigen Möglichkeiten dar, soziale Kontakte zu pflegen, die nicht durch Stigmatisierung und Vorurteilen geprägt sind. Daher wurde ERfA von den TeilnehmerInnen der Fokusgruppe auch mehrmals als „Familie“ beschrieben: *„Also zum einen, man hat einen sozialen Kontakt. Es ist einfach ... also ich fühl mich hier bei der ERfA fast zuhause, kann man sagen. Ich hatte das Gefühl, ich komm hier in eine riesengroße Familie. Ja, mit sehr viel sozialen Kontakten halt auch. (...) Also mir persönlich gibt es sehr viel, hier arbeiten zu können.“*

Es gibt daher auch Personen, die auch lange nachdem sie nicht mehr bei ERfA beschäftigt sind noch Kontakte zum Verein haben oder auch über Mundpropaganda – die nach Angabe der Projektleiterin bei der Erreichung der TeilnehmerInnen von ERfA überhaupt eine sehr wichtige Rolle spielt – Bekannte vermitteln.

Ähnlich wie schon in anderen ESF SP3b-Modellprojekten im niederschweligen Beschäftigungsbereich berichtet wurde, war auch bei ERfA die durch das Beschäftigungsangebot erreichte Zielgruppe männlich dominiert. Die Einrichtung der Näherwerkstatt im zweiten Call ist in diesem Zusammenhang also als Versuch zu verstehen, vor allem auch Frauen mit Migrationshintergrund besser zu erreichen. Um auch Frauen zu erreichen, die aus stark patriarchal geprägten Herkunftskulturen stammen, wurde dazu in Kooperation mit dem Verein SOMM (Selbstorganisation

<sup>2</sup> Zur genaueren Beschreibung der Projekte ERfA, Job Ahoi&Albatros, Mosaik und Mowijob siehe Pühringer/Stelzer-Orthofer (2012). An Stelle von weiteren Fallbeispielen zu innovativen Einzelprojekten wurde in dieser Studie nach Absprache mit dem BMASK der Fokus auf die (diskursiven) Wirkungen sozialer Innovationsstrategien auf zentrale arbeitsmarktpolitische AkteurInnen sowohl auf strategischer wie auch auf operativer Ebene gelegt. Daher werden im Kapitel 5 auch die Ergebnisse einer Inhalts- und Diskursanalyse zu Debatten zu sozialer Innovation in meinungsbildenden österreichischen Qualitätsmedien dargestellt.

von und für MigrantInnen und MuslimInnen) eine Näherei in einem geschützten Raum eingerichtet, in der viele Frauen zum ersten Mal überhaupt arbeiten können/dürfen.

Gerade die Erreichung der Zielgruppe Menschen mit Migrationshintergrund stellte nach Angabe der Projektleiterin anfangs eine große Herausforderung dar, da MigrantInnen nicht die klassische Zielgruppe von ERfA war. Wie auch die Kooperation mit SOMM zeigt, wurde die Zusammenarbeit mit Communities und MigrantInnenvereinen aber intensiviert und dadurch auch die eigene Bekanntheit in der Szene gesteigert. Wie auch von anderen TrainerInnen und ProjektleiterInnen beschrieben, sind für MigrantInnen meist andere Themen und Problemfelder virulent als für österreichische arbeitsmarktferne Personen. Diese Mischung wird aber auch von der Projektleiterin in vielen Bereichen als Bereicherung beschreiben.

Der Verein ERfA kann auf viel Erfahrung in der Betreuung von sozial ausgegrenzten Personengruppen verweisen. Die enge Kooperation mit dem Grazer Sozialamt war dabei schon von Anfang an gegeben. Im SP3b-Projekt der zweiten Antragsrunde sind drei MitarbeiterInnen des Grazer Sozialamtes direkt bei ERfA untergebracht und auch für die Zusammenarbeit mit ERfA freigestellt, was ein äußerst positives Beispiel für strukturelle und systemische Innovation darstellt. Die Kooperation passiert hier also nicht wie bei fast allen Projekten in diesem Bereich auf einer interorganisationalen Ebene, sondern unmittelbar auf einer persönlichen und institutionellen Ebene. Dadurch werden einerseits Synergien genutzt und kommunale Sozialpolitik direkt mit Projektarbeit verknüpft und andererseits wird der Abstimmungsaufwand erheblich verringert.

Ein zweites Erfolgskriterium, das im Interview mit der Projektleiterin von ERfA angesprochen und auch von den TeilnehmerInnen der Fokusgruppe bestätigt wurde, ist die schnelle und unkomplizierte Aufnahme ins Projekt. Nach einem relativ informellen Erstaufnahmegespräch, bei dem nur wenige Grunddaten abgefragt werden – vor allem um den niederschweligen Zugang zu gewährleisten – wird darauf geachtet, „dass möglichst schnell und rasch ein erster Arbeitstag stattfindet.“ Wartezeiten würden sich für Menschen mit psychischen oder Suchtproblemen oft als unüberwindbare Hürden für einen Arbeitsantritt darstellen.

Insbesondere für Frauen mit Migrationshintergrund stellt die Beschäftigung in der Nähwerkstatt oft den erstmaligen Bezug zu einem Arbeitsprozess her. Das Verrichten von Arbeit und das Herstellen eines Werkes werden dabei zur Quelle eines neuen Selbstwertgefühls<sup>3</sup> für eine Gruppe, die aus diesem Lebensbereich bisher ausgegrenzt war. Die Projektleiterin sieht daher diese Freude an der Arbeit, die von den TeilnehmerInnen oft direkt gezeigt wird, als Erfolgskriterium für die eigene Arbeit: *„(...) und ich sehe es schon auch als Erfolg, wenn ich in die Nähwerkstatt gehe und die Frauen voller Begeisterung zeigen, was sie schon geschafft oder gemacht haben oder auch bei der Auszahlung, wenn sie da freudig über den Arbeitstag berichten – über die Übersiedelung die sie gemacht haben (...) man merkt da dann auch den Stolz. Das sind so Erfolgskriterien, auch wenn sie nicht so klar messbar sind.“* (Interview P10)

Als weiteres Innovationsmerkmal für eine Heranführung der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen im Rahmen des SP3b-Projekts wird auch noch die unmittelbare Auszahlung des Lohns (sechs Euro pro Stunde) beschrieben. Die tägliche Auszahlung des Lohns soll daher den TeilnehmerInnen die Möglichkeit bieten einen Schritt in die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit

<sup>3</sup> Ähnlich beschreibt es auch der US-amerikanische Soziologe Richard Sennett (2007) in seinem Buch „Handwerk“.

von Transferleistungen, die oft als Stigmatisierung erlebt werden, zu machen: „(...) das wollen wir mit der täglichen Auszahlung gewährleisten, das Geld bekommst du für diese Arbeitsleistung, dafür bist du heute in der Früh aufgestanden – und ich glaube das ist auch was ganz wichtiges diese tägliche Auszahlung.“ (Interview P10)

#### 4.6 Job Ahoi! & Alb@tros

Job Ahoi! & Alb@tros<sup>4</sup> ist eine Verknüpfung aus einem niederschweligen Beschäftigungsprojekt (Job Ahoi!) und einem modularen Qualifikationsangebot zum Nachholen des Hauptschulabschlusses (Alb@tros). Die Zielgruppe sind vor allem Jugendliche, die über Methoden der offenen Jugendarbeit (Jugendzentren, Jugendtreffs, mobile Jugendarbeit in Parks etc.) erreicht werden. Am Hauptschulabschlussbereich nehmen aber auch fallweise ältere arbeitsmarktferne Personen teil, die Qualifikationen nachholen wollen. Der Aufbau ist modular, wodurch ein jederzeitiger Einstieg von TeilnehmerInnen ermöglicht wird und zudem auch Teilabschlüsse leicht anerkannt werden können. Durch die Lage der Werkstätten und Schulungsräume in unmittelbarer Nähe zu einem unter Jugendlichen sehr beliebten Veranstaltungsort kann die Scheu von potentiellen TeilnehmerInnen, die sonst oft eine Hürde für die Erreichung darstellt, vermieden werden, wie es auch TrainerInnen des Projekts ausdrücken: *„Dann denk ich mir, hat es auch damit zu tun, dass wir hier im Jugendhaus sind. Wir sind ja in einem ziemlich unorthodoxen Rahmen für so Maßnahmen. Drüben ist gleich die Disco, und darüber ist ein Unterrichtsraum ... und ich glaub schon, dass es das für die Jugendlichen sympathischer macht. Also du musst nicht in ein gläsernes Gebäude rein, dann wirst du von der Sekretärin empfangen. Sondern du bist eh dort, wo du am Samstag vielleicht in ein Konzert gehst.“*

Das niederschwellige Beschäftigungsprojekt Job Ahoi! gliedert sich in zwei Teilbereiche. Einerseits gibt es eine Bootswerkstatt, in der beschädigte Privatboote von den TeilnehmerInnen unter der Anleitung von professionellen BootsbauerInnen renoviert werden. Die Auftragsgröße liegt dabei zwischen kleinen Reparaturen wie Lackieren und Rundumerneuerungen von großen Booten, die zum Teil Jahre dauern. Andererseits, und auch als Reaktion auf die geringe Teilnehmerinnenquote in der Bootswerkstatt, wurde auch eine Designerwerkstatt eingerichtet, in der nach Mustern von mehreren DesignerInnen Taschen und Bekleidungen hergestellt werden und auch über einen eigenen Webshop vertrieben werden. In beiden Teilbereichen sind die Jugendlichen geringfügig angestellt und dürfen daher maximal 15 Stunden pro Woche arbeiten.

Gerade für jugendliche Personen, die aus verschiedenen Gründen als Risikogruppen definiert werden (Migrationshintergrund, Lernschwächen, schwieriges soziales Umfeld) sind schon bisher im Rahmen des ESF Methoden entwickelt worden, die den Jugendlichen eine Perspektive eröffnen wollen. Im Projekt Job Ahoi! & Alb@tros in Dornbirn etwa werden Methoden der offenen Jugendarbeit verbunden mit niederschweligen Beschäftigungsangeboten und dem Angebot Hauptschulabschlüsse nachzuholen, was ein gelungenes Beispiel für eine methodische Innovation bezeichnet werden kann.

Während die beiden Teilprojekte im ersten Call des SP3b noch getrennt eingereicht wurden, gelingt es durch die Zusammenführung die Verknüpfung der Bereiche Arbeit und Qualifikation

<sup>4</sup> Nähere Informationen zum Angebot von Job Ahoi! & Alb@tros können unter [www.ojad.at](http://www.ojad.at) abgerufen werden.

unter einem Träger. Auch wenn die Teilnahme in beiden Teilprojekten gleichzeitig generell nicht möglich ist, werden gegenseitige Anknüpfungspunkte gefunden bzw. können im Rahmen der sozialpädagogischen Betreuung der Jugendlichen Synergien genutzt werden.

Zentrales Erfolgskriterium im Beschäftigungsprojekt ist dabei das Erlernen arbeitskultureller Fähigkeiten in einem hochqualitativen Arbeitsumfeld. Dadurch soll vor allem auch das Selbstwertgefühl der TeilnehmerInnen gestärkt werden. Durch die Freiwilligkeit der Teilnahme und dem jederzeitigen Einstieg ins Projekt<sup>5</sup> wird zudem gewährleistet, dass sehr individuell auf die Lebenssituationen der TeilnehmerInnen reagiert werden kann. Den Jugendlichen wird somit die Möglichkeit geboten, durch das Verrichten von hochqualitativer Arbeit (Bootsreparatur und Designerwerkstatt) eigenes Geld zu verdienen und somit einen Anknüpfungspunkt an die Arbeitswelt zu bekommen. Innovativ ist hierbei vor allem der Zugang auf die Jugendlichen im Rahmen von Jugendtreffen, da man die Personen unmittelbar dort anspricht, wo sie sich auch aufhalten, wie TrainerInnen im Projekt betonen. Ein weiteres Kriterium stellt die unmittelbare Zusammenarbeit in Teams in beiden Teilprojekten von Job Ahoi! & Alb@tros dar, da dadurch die individuelle Betroffenheit von Arbeitsmarktferne in der Auseinandersetzung mit Schicksalen anderer Jugendlicher relativiert werden kann. Dies wurde auch in der Fokusgruppe sichtbar, da hier ein afghanischer Asylberechtigter teilnahm, der freilich mit ganz anderen Problemdimensionen zu tun hat als jugendliche, sozial auffällige SchulabbrecherInnen: *„Andere Länder sind arm, haben ein Problem mit der Politik, oder haben einen Krieg, oder ein anderes Problem. Aber in Österreich ist Frieden, ein super Land, ein reiches Land. Eigentlich könnte man erwarten, dass sich die Österreicher bedanken beim Land, weil es so gut ist hier. Aber trotzdem haben die Jugendlichen genug Probleme. Ich weiß nicht, warum, weil...ich weiß es nicht.“*

Die befragten TrainerInnen bestätigen, dass Konfrontationen wie diese oft positive Effekte auf die Motivation der anderen TeilnehmerInnen haben, da sie dazu gedrängt werden, ihre Opferrolle zu verlassen.

#### 4.6.1 MOSAIK – Motivation, Orientierung, Stabilisierung, Arbeitstraining, Integration und Kompetenz

Das Modellprojekt MOSAIK wird von 13 verschiedenen TrägerInnen in ganz Niederösterreich in sehr ähnlicher Form angeboten und ist eine Weiterentwicklung des im ersten Call eingereichten Modellprojekts ZUGANG. Die Maßnahmenentwicklung geht indes noch weiter zurück. 2006 wurde von einem niederösterreichischen Netzwerk von Sozialvereinen ein Stufenplan entwickelt, der angefangen bei stundenweiser Beschäftigung bis an den ersten Arbeitsmarkt heranführen soll. Die erste Stufe wurde damals aufgrund arbeitsrechtlicher Probleme nicht eingeführt, die zweite Stufe umfasste dann Clearing und Arbeitskräftepotenzialanalyse (CAPA) im Rahmen eines Kurses der vom AMS durch die Deckung des Lebensunterhalts (DLU) unterstützt wurde. Im Vorfeld des ersten Calls wurden dann die vier niederösterreichischen TrägerInnen die CAPA angeboten haben, darauf aufmerksam gemacht, dass das Modell gut in den SP3b passe. Somit haben dann 13 TrägerInnen ein gemeinsames Modellprojekt entwickelt und dann gemeinsam

<sup>5</sup> Es gibt allerdings eine lange Warteliste an InteressentInnen, die nach der Häufigkeit der Kontaktaufnahme mit den ProjektleiterInnen gereiht wird. Dies stellt ebenfalls einen innovativen Ansatz dar, da damit gewährleistet wird, dass die Motivation zur Teilnahme hoch ist. Gleichzeitig kann dies freilich gerade für zurückgezogene oder resignierte Jugendliche ein Ausschlusskriterium darstellen.

als ZUGANG beim Land eingereicht. Die 13 TrägerInnen stehen dabei sowohl auf Leitungsebene als auch auf sozialarbeiterischer Ebene in engem Kontakt, wobei die Koordinationsstelle des Landes vor allem auf Leitungsebene ebenfalls Treffen initiiert.

MOSAİK ist also eine Kombination aus Beschäftigung und Schulung die für die TeilnehmerInnen auf ein halbes Jahr begrenzt ist. Schulungselemente sind Exkursionen, handwerkliche Grundbildungen, Gesundheitsvorsorgekurse aber auch Vorträge der AK oder der Schuldnerberatung zu arbeitsrechtlichen Ansprüchen oder zur Schuldenproblematik. Im zweiten Call werden zudem auch verstärkt Deutschkurse angeboten. Der Beschäftigungsbereich gliedert sich in Wohnraumsanierung, Grünraumpflege, Reinigungsarbeiten und den Alt-EDV-Shop SoCom. Die TeilnehmerInnen werden grundsätzlich nach eigenen Interessen zugeteilt, wobei die meisten Aufträge im Bereich der Althausanierung und Entrümpelung anfallen. In allen Bereichen und auch in den Schulungselementen im Projekt MOSAİK werden die TeilnehmerInnen neben den Anweisungen durch ArbeitsanleiterInnen auch sozialarbeiterisch begleitet und beraten.

Die Aufnahme ins Projekt erfolgt zu zwei Dritteln über das AMS, wobei die Vermittlung hier nicht immer reibungsfrei verläuft, weil oft Personen zugewiesen werden, die nicht ins Zielgruppenprofil der Maßnahme passen. Eine zweite wichtige Quelle für TeilnehmerInnen stellt auch die Arbeitsassistenten mit ca. 15% dar. Durch die erhöhte Bekanntheit des Projekts gewinnen aber auch eigene Kontakte und Mundpropaganda für die Erreichung der Zielgruppe an Bedeutung. Da die Freiwilligkeit der Teilnahme in den Interviews immer wieder als wichtiger Erfolgsgarant von SP3b-Projekten beschrieben wird, kann ein hoher Bekanntheitsgrad dafür sorgen, dass TeilnehmerInnen nicht zugewiesen werden müssen, sondern direkt und freiwillig den Weg zum Projekt finden.

Als wichtiges Erfolgskriterium des Projekts MOSAİK wird die Verknüpfung der Schulungs- und Beschäftigungsphase mit einem Beschäftigungsanbieter gesehen. Alle 13 Träger von MOSAİK-Projekten unterhalten daher auch einen vom AMS mitfinanzierten Sozialökonomischen Betrieb (SÖB), in dem die TeilnehmerInnen für maximal ein Jahr angestellt sein können. Dies ermöglicht einerseits eine Durchmischung der Gruppen, die schon mehrmals als befruchtend beschrieben wurde und andererseits eine längere (insgesamt bis zu 1,5 Jahren) Verweildauer der arbeitsmarktfernen Personen im Projekt, die ebenfalls ein Erfolgskriterium für die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt darstellt<sup>6</sup>. Die sozialarbeiterische Betreuung findet auch noch während der Beschäftigung im SÖB statt, auch wenn hier oft andere Themen im Vordergrund stehen. Diese enge Verbindung zum AMS stellt in jedem Fall eine systemische Innovation, die Kooperation von 13 Trägern mit dem gleichen Konzept und gemeinsamen öffentlichen Auftritt eine Prozessinnovation dar.

In der Fokusgruppe hat sich gezeigt, dass die Beschäftigung im MOSAİK von mehreren TeilnehmerInnen als eine Art „Bewährungsprobe“, also „so etwas wie eine sechsmonatige Probezeit“ wahrgenommen wurde. Durch die Teilnahme an MOSAİK oder zuvor auch ZUGANG ist auf jeden Fall auch die AMS-Förderbarkeit für eine Aufnahme in den SÖB sichergestellt. Ansonsten ist eine mindestens einjährige Arbeitslosigkeit nachzuweisen und diese kann durch Terminver-

<sup>6</sup> In Interviews mit Sozialarbeiterinnen im Projekt MOSAİK wurde darauf hingewiesen, dass eine längere Verweildauer zwar für die TeilnehmerInnen sehr wichtig ist, weil sie erst langsam Vertrauen aufbauen und sich öffnen, zugleich aber auch immer wieder darauf hingewiesen werden muss, dass auch die Arbeit im SÖB keine Dauerlösung sein kann. Dies wird als eine Erfahrung aus dem ersten Call beschrieben, da es hier oft zu großen Enttäuschungen am Ende der Verweilzeit im SÖB gekommen sei.

säumnisse oder Sperren unterbrochen werden. Daher wird in diesem Zusammenhang auch die hohe Bedeutung der Freiwilligkeit der Teilnahme betont, die sich auch darin manifestiert, dass eine Ablehnung oder ein Abbruch des SP3b-Projekts keine Konsequenzen des AMS nach sich zieht. Beim SÖB ist diese Freiwilligkeit klarerweise aber nicht mehr gegeben.

Als ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor im Projekt MOSAIK wurde auch die Gesundheitsvorsorge beschrieben, die im Rahmen der Schulungen weiterentwickelt wurde: *„So war auch der ganze Bereich der Gesundheitsförderung sehr interessant, weil sehr viele mit Krankheiten sind, wo wir viel entwickelt haben – Gesundheitsbus und auch die Ernährung ist oft katastrophal – da hat die XX viel gemacht im Ernährungssektor also auch einfach kochen – nicht theoretisch und mit Tabellen, sondern einfach kochen.“*

Der Gesundheitsbereich stellt hier oft auch einen guten Ansatzpunkt für Sozialarbeit dar, da in Settings abseits von Beratungsgesprächen die TeilnehmerInnen oft wesentlich offener agieren und somit auch Themenbereiche angesprochen werden können, die sonst verschlossen bleiben, für eine erfolgreiche Annäherung an den Arbeitsmarkt aber bearbeitet werden müssen.

Der „Verein Wohnen“, einer der TrägerInnen des Projekts MOSAIK und des SÖBs, hat vor allem im Bereich Delogierungsprävention langjährige Erfahrung und daher großes Know-How angehäuft. Der Zugang zur Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen geschieht daher oft auch über Kontakte zu anderen Vereinen im Wohnbereich. Daher wurde von den befragten SozialarbeiterInnen und dem Projektleiter auch eine ganzheitlichere Sicht auf Arbeitsmarktferne vertreten, die vor allem den Bereich der Wohnversorgung mitdenkt. In diesem Zusammenhang wurde dann auch der Zwang zur Arbeit kritisiert, der sich durch die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung manifestiert: *„(...) das ist verlorenes Geld, dass ich jemanden, der wirklich nicht kann und will, da mit der Keule in eine Maßnahme zwingen, sonst kriegt er kein Geld mehr. Das funktioniert auch nicht. Man sieht es ja auch im Wohnbereich, wenn jemand eine Sperre kriegt – der zahlt die Miete nicht und was soll er sonst tun, er muss ja essen und so jetzt ist aber die Wohnung in Gefahr, und lustig – jetzt soll er sich aufbauen und einen Arbeitsplatz suchen – das ist ein Teufelskreis – ich denke, wir brauchen Maßnahmen in die die Leute gern gehen – Angebote brauchen wir und nicht Zwangsmaßnahmen.“*

#### 4.6.2 Mowijob

Das Projekt Mowijob (Modularer Wiedereinstieg Job/Berufsleben) wird von der VHS Kärnten in zwei Durchgängen zuerst in Oberkärnten und seit Herbst 2010 in Unterkärnten durchgeführt. Im Zentralraum Villach und Klagenfurt wurden die Kurse durchgehend angeboten, da hier der MigrantInnenteil höher ist und MigrantInnen eine wichtige Zielgruppe darstellen. Mowijob ist in vier Module gegliedert, wodurch Basisbildung und der Vermittlung von arbeitskulturellen Fertigkeiten (Modul 1) mit individueller Kompetenzberatung (Modul 2), beruflicher Qualifizierung (Modul 3) und Arbeitsmarkteingliederung (Modul 4) verbunden wird.

Im Laufe des bisherigen Projektes habe sich nach Angabe der Projektleiterin gezeigt, dass TeilnehmerInnen in hohem Umfang gerade die Basisbildung fehlt. Es handelt sich daher vor allem um den Typ „MigrantIn mit unklarem Qualifikationsprofil“. Daher besteht nun die Möglichkeit im dritten Modul einerseits die Grundbildung zu verlängern und andererseits den Hauptschulabschluss nachzuholen. Vor allem der hohe Anteil an MigrantInnen im zweiten Durchgang der

Maßnahme habe zudem dazu geführt, dass die ersten beiden Module einen starken Fokus auf Deutschkursen haben, wie auch in den Fokusgruppengesprächen bestätigt wurde. Grundsätzlich ist es zwar geplant, dass die TeilnehmerInnen alle Module durchlaufen, dabei geht aber Arbeitsmarktvermittlung immer vor. Sozialpädagogische Begleitung ist ebenfalls in allen Modulen vorgesehen, wobei sich vor allem bewährt hat, dass eine Sozialarbeiterin ebenfalls Migrationshintergrund hat und somit oft einen besseren Zugang zu den migrantischen TeilnehmerInnen findet.

Zentraler Ansatz im Projekt Mowijob ist die Stärkung und in vielen Fällen die Entfaltung von Selbstwertgefühl der TeilnehmerInnen. Vor allem für niedrigqualifizierte Frauen, die eine wichtige Teilzielgruppe des Projekts sind, stellt die Möglichkeit im Rahmen von Mowijob einen Hauptschulabschluss nachzuholen den ersten Kontakt mit Bildungseinrichtungen seit langer Zeit dar. Wie es sich auch im Fokusgruppengespräch zeigte, haben viele Teilnehmerinnen sehr früh Kinder bekommen und dadurch die Schule abgebrochen. Es fallen hier also oft Betreuungspflichten und Niedrigqualifizierung, die sich beide als starke Indikatoren für Arbeitsmarktferne herausgestellt haben, zusammen. Durch die gemeinsame Kursteilnahme und die individuelle Unterstützung wird bei vielen TeilnehmerInnen der Glaube an eigene Fähigkeiten (wieder-)geweckt. So meint etwa eine Kursteilnehmerin: *„Ich bin verheiratet, habe zwei Kinder und versuche – ich hab es fast geschafft – den Hauptschulabschluss nachzuholen. Das hab ich gar nicht gewusst, dass ich das machen kann, damals, als ich gekommen bin.“*

Aber auch auf höher schwelligerer Ebene können sich durch die Zusammenarbeit in einer Gruppe mit anderen arbeitsmarktfernen Personen und die langsame Heranführung über mehrere Module für die TeilnehmerInnen neue Perspektiven öffnen. In diesem Zusammenhang spielt vor allem die eingebettete Kompetenzprofilhebung eine wichtige Rolle, da einer Personengruppe, die es „gewohnt ist zu scheitern“ eigene Stärken vor Augen geführt werden. Als zentrales Erfolgskriterium für eine erfolgreiche Vermittlung wird von der Projektleiterin dabei die Steigerung des Selbstwertes angesehen: *„Wir haben auch sehr viele positive Beispiele. Wir hatten im ersten Durchgang zwei Mädchen, zwei Schwestern, die haben nach dem Hauptschulabschluss, also mit 15, nichts mehr gemacht. 10 Jahre lange nichts gemacht, und dann haben sie durch unseren Kurs wieder angefangen zu arbeiten. Also das heißt, du hast wirklich Erfolgsbeispiele, wo du sagst, ok, bei manchen, da scheitert es am Selbstwert. Die trauen sich nichts zu, die trauen sich nicht zu sprechen vor der Gruppe, die haben keine Perspektive für sich selbst und keine Ideen, was sie machen könnten. Und man bewegt was und dann funktioniert es mit der Arbeit.“*

Zusammenfassend kann also durch die Kombination aus Basis und Grundbildungsangeboten mit Kompetenzabklärungen vor allem die Gruppe bildungsferner Personen gut erreicht werden. Die Mischung aus individueller Betreuung und gemeinsamen Lernen in der Gruppe trägt dabei maßgeblich zu einer Steigerung des Selbstwertes der Zielgruppe bei. Auch wenn eine direkte Vermittlung in den Arbeitsmarkt nur für wenige TeilnehmerInnen möglich ist – und die Jobs freilich oft im Saisonbereich und daher auch meist im Niedriglohnsektor sind – eröffnen sich doch meist neue Perspektiven und „sie sind wieder soweit, dass sie darüber nachdenken – dass sie sich etwas vorstellen können.“

### 4.6.3 Innovation durch regionale Nachahmung

Dem Innovationsverständnis im ESF OP Beschäftigung folgend, werden unter innovativen Ansätzen all jene Maßnahmen subsumiert, die in der Region so noch nie angeboten wurden. Daher ist einer der zentralen Aspekte der Innovationsförderung im ESF in Österreich, erfolgreiche Pilotprojekte auf andere Regionen auszudehnen und dabei auf schon bestehende Kompetenzen und Erfahrung aufzubauen. So wurde etwa in einigen Interviews das Unternehmerservice als Beispiel für ein innovatives Projekt genannt: „(...) das wurde dann österreichweit gemacht, von der Politik (wurden) dazu zusätzliche Mittel bereitgestellt“ (Interview E6).

Gerade im Zuge des Qualitätssicherungsprozesses im Schwerpunkt 3b kam es ebenfalls zu einem intensivierten Austausch beteiligter AkteurInnen und damit verbunden zu einem Wissenstransfer, der gerade im niedrighwelligen Bereich zu regionalen Nachahmungen geführt hat. So wurde etwa das Vorarlberger Projekt „Job Ahoi&Albatros“ in dem offene Kulturarbeit mit Bildung (Nachholen eines Hauptschulabschlusses) und Erwerbsarbeit (stundenweise Beschäftigung in hochqualitativen Arbeitsumfeld) verknüpft in vielen ExpertInnen- und ProjektträgerInneninterviews als Vorzeigeprojekt genannt, das als Inspiration für ähnliche Projekte in Österreich diente.

Ein weiterer Aspekt von Innovation durch regionale Nachahmung ist das verstärkte Denken in regionalen Netzen. Durch die Verknüpfung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Ansätze und Institutionen im Rahmen der TEP wurde es erleichtert gemeinsame Angebote für die betroffenen Zielgruppen aufeinander abzustimmen. Somit kann regional unterschiedlichen Ansprüchen durch lokale Differenzierung innovativer Ansätze Rechnung getragen werden. Dieser Aspekt wird von einem Experten folgend thematisiert:

*(Es) war uns auf alle Fälle wichtig, das im regionalen Netz zu denken (...) das Neue, das man stärken möchte, ist der Regionalisierungsaspekt. In der jetzigen Periode haben wir den Strukturaufbau gemacht und jetzt wäre es wichtig diese Strukturen abzusichern und wie ich gesagt habe diese Angebote – wir haben es schon versucht – noch regionaler anzubieten. (Interview E7)*

Innovation durch regionale Nachahmung stellt also eine Möglichkeit dar, schon vorhandenes Projektwissen weiterzuverwenden ohne jedes Mal „das Rad neu zu erfinden“. Durch die Forcierung von ESF-Netzwerken bzw. vor allem durch die Unterstützung der TEP wurden und werden innerhalb des ESF Kompetenzbündelungen vorangetrieben, die in weiterer Folge potenziell für eine nachhaltige Weiterentwicklung arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien genutzt werden können.

Die teilweise an dem zu losen Innovationsverständnis des ESF geäußert wurde, wurde in den meisten Interviews dadurch konterkariert, dass jede regionale Nachahmung eines Projekts mit Adaptionen an lokale wirtschaftliche, soziale und institutionelle Verhältnisse verbunden ist. In diesem Sinn wird eine regionale Ausdifferenzierung genuin innovativer Ansätze in den ExpertInneninterviews überwiegend positiv interpretiert.

#### 4.6.4 Innovation durch Weiterentwicklung von EQUAL-Maßnahmen

Ein weiteres Beispiel für Innovationen innerhalb des ESF, das in einer Nachbetrachtung auch die Nachhaltigkeit früherer ESF Interventionen in den österreichischen Arbeitsmarkt dokumentiert, ist die schrittweise Weiterentwicklung von Maßnahmen, die im Zuge der Gemeinschaftsinitiative EQUAL erprobt wurden. Bei aller Ambivalenz und Spannungsverhältnissen zwischen innovativen Pilotprojekten und klassischer Regelförderung zeigt sich also, dass durch die Struktur der Durchführung und Begleitung von innovativen Projekten im ESF gewährleistet ist, dass die Projektentwicklung erarbeitete Wissen in den meisten Fällen nicht verloren ist. Das Wiederaufgreifen von EQUAL-Ansätzen ist damit auch ein Beleg für die Nachhaltigkeit von ESF Maßnahmen. So meint ein Experte:

*„Fit to Work“ ist auch eine neue Maßnahme. (...) Also man geht schon auch neue Wege, aber „Fit to Work“ resultiert aus innovativen Ansätzen aus EQUAL. Clearing geht auch auf EQUAL zurück (...) Viele der heutigen Maßnahmen bei uns resultieren aus der damaligen EQUAL-Zeit. Auch wenn sie oft jahrelang wieder verschwunden sind, „poppt“ dann wieder ein neues Konzept, eine neue Maßnahme auf, die bereits einmal ausprobiert wurde in der Zeit. (Interview E11)*

Zentrales Erfolgskriterium für die Sicherung der Nachhaltigkeit innovativer Pilotprojekte ist dabei nach Ansicht der meisten interviewten ExpertInnen, der fortwährende Bestand an institutionellen Strukturen. Einerseits ist dies teilweise schon alleine durch die inhaltliche Breite der beteiligten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen gewährleistet. Andererseits spielt aber auch die Qualität der institutionellen Vernetzung im Rahmen der TEP als Koordination und inhaltlicher Impulsgeber eine entscheidende Rolle (vgl. Kapitel 4.4.1.-4.4.3.).

#### 4.6.5 Innovation durch Erweiterung der Zielgruppe

Neben der institutionellen Struktursicherung im Rahmen der TEP wurde in vielen Interviews auch die Rolle des ESF in der arbeitsmarktpolitischen Themensetzung generell und der Erweiterung der potenziellen Zielgruppen innovativer Maßnahmen im Besonderen genannt.

So werden durch die Fokussierung auf die Schnittstelle Bildung/Beruf in einer Reihe innovativer Maßnahmen dezidiert potenziell von sozialer Exklusion gefährdete Jugendliche angesprochen. Dazu werden eine Reihe von Pilotprojekten im Bereich des Übergangsmangements zwischen Schule und Beruf gestützt. Zu nennen ist hier etwa das steirische Projekt des Jugendcoachings (Ainz 2014). Nach Ansicht eines Experten ist dies ein Beispiel einer Erweiterung der Zielgruppe innovativer Ansätze: *„Statt dem Clearing, gibt es jetzt das Jugendcoaching. Das ist eine Konzepterweiterung nach Zielgruppe. Das ist eine neue Maßnahme.“* (Interview E12).

Daneben gibt es noch eine Reihe anderer innovativer Ansätze, die ebenfalls die Integration von Jugendlichen im Beruf erleichtern sollen. Ein in vielen Maßnahmen auf ähnliche Weise erprobter und bewährter Ansatz ist der des Mentorings von Jugendlichen. In Vorarlberg wurde dieses System etwa für Jugendliche mit Migrationshintergrund erprobt (Pühringer/Stelzer-Orthofer 2012), ein anderes Beispiel wurde von einem Experten im Burgenland genannt:

*Also da haben wir etwas gehabt, zum Beispiel „Talente tauschen“. Dass Lehrlinge oder Jugendliche durch einen Mentor gefördert werden in einem Unternehmen. Dadurch Einblick erfahren, dass sie zu Besprechungen mitgenommen werden usw. (Interview E17)*

Innovationen durch Erweiterungen der Zielgruppe finden aber auch dadurch statt, dass schon bestehende Projekte für eine dezidierte Zielgruppe durch ESF Subventionierung so adaptiert werden und somit auch für andere Personengruppen geöffnet werden. Ein Experte für den Bereich Menschen mit Beeinträchtigung beschreibt dies folgendermaßen:

*Wir haben zum Beispiel einen neuen Schwerpunkt, in den jetzt neue Projekte für Jugendliche fallen. Die müssen nicht unbedingt behindert im klassischen Sinn sein. Jugendliche die zum Beispiel auch sozialökonomisch benachteiligt sind – Jugendcoaching als Stichwort. (Interview E12)*

Eine weitere Zielgruppe, die durch den ESF mehr in den Blickpunkt arbeitsmarktpolitischer Programme gekommen ist, ist die Personengruppe von Menschen mit Migrationshintergrund. Zum einen wurde im Rahmen des OP Beschäftigung des ESF eine Reihe von innovativen Projekten gefördert, die dezidiert MigrantInnen oder auch subsidiär Schutzberechtigte angesprochen haben. Andererseits wurden im Zuge der ESF-Förderung aber auch Impulse gesetzt bestehende Projekte in einer Weise weiterzuentwickeln, dass sie für die Zielgruppe von Menschen mit Migrationshintergrund geeignet sind. Eine Projektträgerin beschreibt hier etwa die Inklusion von MigrantInnen im Bereich niederschwelliger Projekte folgendermaßen: *„MigrantInnen bietet es Möglichkeit auch mit Sprachdefiziten oder Bildung zu arbeiten und Geld zu verdienen“* (Interview P10).

Die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund hat sich dabei nach Einschätzung einiger ExpertInnen auch positiv auf die Weiterentwicklung einzelner Projekte ausgewirkt. So wurde etwa mehrfach beschrieben, dass durch gemeinsame Gruppen aus sozioökonomisch Benachteiligten und ausgrenzungsgefährdeten MigrantInnen einerseits ein Prozess des gegenseitigen Voneinander-Lernens induziert werden konnte und andererseits auch Ressentiments abgebaut werden können. (Interview E12)



## 5. Öffentliche Wahrnehmung und Einschätzungen zu (sozialen) Innovationen im öffentlichen medialen Diskurs

Soziale Innovation ist eines der zentralen Kernthemen der kommenden ESF-Förderperiode und ist auch schon Thema in der Lissabon-Strategie der EU. Wie im vorangegangenen Kapitel dargestellt wurde, ist im OP Beschäftigung des ESF Innovation als Querschnittsmaterie definiert, wodurch einerseits Mittel dezidiert für innovative Maßnahmen gebunden sind, andererseits innovative Ansätze aber auch im Rahmen anderer Projekte gefördert werden. Während im wissenschaftlichen Diskurs konkurrierende Innovationstheorien diskutiert werden und eben auch in politischen Rahmendokumenten die Bedeutung von (sozialer) Innovation betont wird (vgl. etwa das „New programme for Employment and Social Innovation“ als vierter Säule für soziale Inklusion der EU), scheinen der Begriff und die damit verbundene Terminologie noch relativ unbestimmt und unklar zu sein. Es besteht daher die Gefahr, dass sich aus dieser mangelnden Klarheit unter arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen und EntscheidungsträgerInnen inhaltliche Diskrepanzen weiter vertiefen und somit das zukünftige Potenzial sozialer Innovationskonzepte generell diskreditiert wird. Während die Debatte über soziale Innovation also auf EU-Ebene schon fortgeschritten ist, scheint es – wie in den Interviews mit PraktikerInnen in ESF-geförderten Projekten augenscheinlich wurde – auf operativer Akteursebene teilweise noch Unklarheiten über den konkreten Inhalt sozialer Innovationsstrategien zu geben. Dieses Ungleichgewicht ist dabei ambivalent zu sehen.

Einerseits weist dieses Unverständnis zum Inhalt sozialer Innovationen auf ein Kommunikationsproblem zwischen strategischen Vorgaben und konkreten Umsetzungspraxen hin. Andererseits sind potentielle Ressentiments gegen die Forderung nach sozialen Innovationen aber auch in teils begründeten, teils unbegründeten Assoziationen mit sozialer Innovation zu sehen. So sind sich durchaus auch ExpertInnen für soziale Innovation darüber bewusst, dass es durch einen zu starken Fokus auf exklusiv und originär innovative Projekte zu einer Abwertung von Regelinstrumenten bzw. arbeitsmarktpolitischen Ansätzen mit einem geringeren Innovationsgrad kommen kann, der wiederum sozialer Innovation mit einem elitären Charakter versehen kann.

Es scheint daher lohnend zu untersuchen, welche Argumentationsmuster und Assoziationsketten im öffentlichen Diskurs zu sozialen Innovationen vorgebracht werden, bzw. welche Akteurskonstellationen die Debatten zu sozialer Innovation dominieren. Auch wenn der sozialer Innovationsdiskurs wohl in vielen Facetten ein Fachdiskurs ist, kann eine Analyse des Diskurses zu diesem Thema in meinungsbildenden Qualitätszeitungen einen Beitrag zu einem umfassenderen Bild der Wirkungen sozialer Innovationsstrategien auf Ebene zentraler arbeitsmarktpolitischer AkteurInnen geleistet werden.

Im folgenden Kapitel soll daher anhand einer Inhalts- und Diskursanalyse führender österreichischer Qualitätsmedien aufgezeigt werden, wie, von wem und mit welchen metaphorischen Analogien über soziale Innovation gesprochen wird, bzw. in welchen diskursiven Zusammenhängen die Debatten über soziale Innovation generell stattfinden.

Die Analyse des öffentlichen Diskurses zu sozialen Innovationen umfasst die Publikationen in den zentralen meinungsbildenden österreichischen Qualitäts-Printmedien. Dazu wurde ein Textkorpus aus den Printmedien Presse und Standard erstellt. Der Fokus auf diese beiden überregional täglich erscheinenden Qualitätszeitungen bzw. Leitmedien soll dabei gewährleisten, dass

jener Diskurs analysiert wird, in dem Meinungsbildung für arbeitsmarktpolitische EntscheidungsträgerInnen vornehmlich stattfindet und inhaltliche Auseinandersetzung mit komplexen Thematiken gewährleistet scheint<sup>7</sup>. Die Auswahl der Artikel erfolgte über die entsprechend vorab gesetzten Schlüsselwörter („soziale Innovation“, „sozial innovativ“) aus den Online-Archiven im Zeitraum zwischen 1.1.2012 und 1.7.2014. Der Textkorpus umfasste 54 Artikel bzw. ca. 180 DIN A4 Seiten und wurde anschließend mit MAXQDA 11 bearbeitet. Die Auswertung war korpuslinguistisch „corpus driven“ angelegt, d.h., im Gegensatz zum „corpus based“ Verfahren wurde nicht von vorher aufgestellten Hypothesen ausgegangen, die überprüft werden sollten, sondern die Textstruktur und zentralen Argumentationslinien der SprecherInnen wurden aus dem Text heraus erschlossen (Bubenhofner 2009).

Die Analyse erfolgte einerseits als qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2008), d.h., dass der Korpus in mehreren Arbeitsschritten paraphrasiert, systematisch verkürzt und auf wesentliche Sinngehalte reduziert wurde. Andererseits wurde der semantische Gehalt der Argumentationen mit Hilfe von metaphor- und diskursanalytischen Methoden (Lakoff/Johnson 1980 bzw. Wodak/Meyer 2009 Jäger 1999) analysiert. Durch letztgenannte Analyse wird aufgezeigt, welche AkteurInnen den Diskurs zu (sozialen) Innovationen dominieren und in welchen Akteurskonstellationen überhaupt eine Debatte zu dieser Thematik stattfindet.

Auf dieser Basis werden dann das dominante Verständnis von (sozialer) Innovation und die Einschätzung zu deren zentralen gesellschaftlichen Funktionen in einem meinungsbildenden öffentlichen Diskurs dargestellt. In weiterer Folge wird daraus dann abgeleitet, an welchen Punkten Kommunikationsstrategien ansetzen könnten, die den (sozialen) Innovationsbegriff breiter anschlussfähiger machen würden.

Zunächst zeigt schon einmal eine quantitative Darstellung, dass das Thema soziale Innovation noch kaum in der öffentlichen Debatte angekommen ist. Vergleicht man etwa rein quantitativ die Anzahl der Artikel in den genannten Medien, die sich generell mit Innovation befassen so wird offensichtlich, dass soziale Innovation nur ein kleines Randthema ist. So beschäftigten sich sowohl im Standard als auch in der Presse nur ca. 1,5% der Artikel, in denen es um „Innovation“ im weiteren Sinne geht, im Zeitraum zwischen 1.1.2012 und 1.7.2014 mit „sozialer Innovation“. Die in der sozialwissenschaftlichen Forschung (siehe Kapitel 1) dargelegte Dominanz eines technologischen Innovationsverständnisses wird dadurch also eindrucksvoll bestätigt<sup>8</sup>.

Betrachtet man wiederum die Anzahl der Artikel zum Thema soziale Innovation im Zeitverlauf so ergibt sich für den beobachteten Zeitraum das nachfolgende Bild.

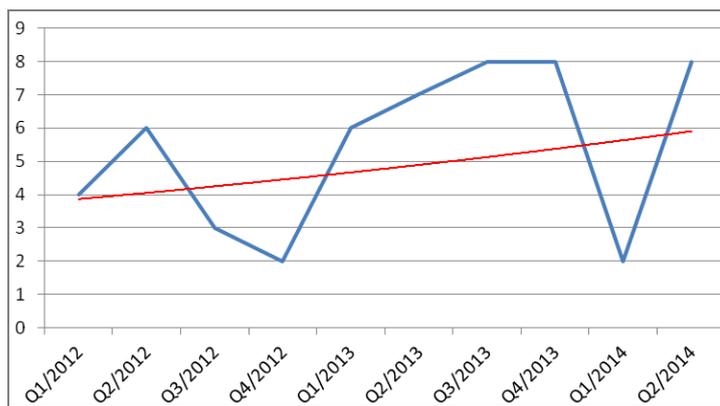
Zwar ist ein leichter positiver Trend in den Artikeln zu sozialer Innovation zu erkennen, dieser ist aber aufgrund der sehr geringen Grundgesamtheit an Artikeln wenig aussagekräftig. Vielmehr ist die Streuung der Anzahl der Artikel sehr groß und reflektiert vielmehr einzelne Ereignisse wie wissenschaftlichen Konferenzen zu einem benachbarten Thema in Österreich oder etwa auch

<sup>7</sup> Auch wenn etwa in der Kronen-Zeitung wesentlich mehr LeserInnen erreicht werden, sind die ausgewählten Medien die zentralen Medien für Opinion Leader (Lengauer 2007:112) und ermöglichen daher auch eine Analyse Meinungsbildungsprozess arbeitsmarktpolitischer EntscheidungsträgerInnen. Durch die spezialisierte Thematik ist überdies kaum eine Debatte in der Kronen Zeitung zu erwarten.

<sup>8</sup> Da der gesamte Diskurs zu Innovationen wie schon quantitativ ersichtlich wird die Frage der sozialen Dimensionen von Innovationen kaum behandelt, daher wurde in der folgenden Inhalts- und Diskursanalyse der Fokus auch auf soziale Innovationen gelegt, da nur hier die Argumentationsmuster für die sozialen Dimensionen von Innovationen bzw. direkt soziale Innovationen herausgearbeitet werden können.

die Verleihung der „SozialMarie“, die jedes Jahr im zweiten Quartal stattfindet. Die „SozialMarie“ ist nach eigener Definition bei gerade erst zehnjährigem Bestehen auch der älteste europäische Preis für soziale Innovation. Zieht man einen Vergleich mit der Berichterstattung zu sozialer Innovation zwischen den letzten Jahren und einem Jahrzehnt davor, so wird der Trend zu einer stärkeren Wahrnehmung des Themas der sozialen Innovation klarer sichtbar, dennoch ist vor allem zu konstatieren, dass die Debatte zu sozialen Innovation noch kaum im öffentlichen Diskurs angekommen ist, der „cultural lag“ zwischen technologischen und sozialen Innovationen also noch klar erkennbar ist.

Anzahl der Artikel zu sozialer Innovation im Standard und der Presse



Gerade deshalb ist es einerseits erforderlich Kommunikationsstrategien zu intensivieren und somit die Thematik der sozialen Innovationen breiter zugänglich zu machen. Dazu wurden gerade über die Verleihung von Preisen für innovative Musterprojekte auch schon Initiativen gestartet. Dennoch scheint es noch kaum gelungen die Debatte über die zukünftige Gestaltung arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen mit dem Diskurs über soziale Innovationen zu verknüpfen. Daher wird nun in einem nächsten Schritt dargestellt, welche zentralen Argumentationsmuster und Assoziationsketten in der Debatte über soziale Innovationen überhaupt vorgebracht werden und in welchen Zusammenhängen die Thematik diskutiert wird.

In der gesamten Debatte zu sozialen Innovationen in den beiden österreichischen meinungsbildenden Qualitätsmedien Presse und Standard lassen sich zunächst vier größere Subdebatten identifizieren, in denen soziale Innovation behandelt wird:

- ▶ in der politischen Debatte über zukünftige Herausforderungen durch gesellschaftliche Wandlungsprozesse
- ▶ anhand von Beispielen einzelner sozial innovativer und preisgekrönter Musterprojekte
- ▶ in der Debatte über soziale UnternehmerInnen („Social entrepreneurs“)
- ▶ als Reflektion wissenschaftlicher Debatten<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Der oft noch sehr akademische Zugang zur Debatte über soziale Innovationen zeigt sich auch in der großen Bedeutung, die die Reflektion sozialwissenschaftlicher Debatten einnimmt. So wird über wissenschaftliche Konferenzen von der WU Wien oder vom ZSI Wien berichtet, bzw. werden ExpertInnen wie Josef Hochgerner zur wissenschaftlichen Debatte befragt. Der Diskursstrang, der diese Reflektion wiedergibt ist für die gesellschaftspolitische Debatte zu sozialen Innovationen eher von nachrangiger Bedeutung bzw. wurde diese Debatte schon sehr ausführlich in den Kapiteln 1 und 2 behandelt und wird daher hier nicht näher beleuchtet.

Diese Subdebatten sind zwar nicht immer klar voneinander abzugrenzen, dennoch unterliegen ihnen grundlegend verschiedene Argumentationsmuster zu sozialen Innovationen.

## 5.1 Soziale Innovationen in der politischen Debatte über zukünftige Herausforderungen durch gesellschaftliche Wandlungsprozesse

Betrachtet man die Debatten zu sozialen Innovationen in den österreichischen Qualitätsmedien Standard und Presse so finden diese oftmals in Verbindung mit Debatten zur Zukunft des europäischen Sozialstaates statt. Einerseits in Innovationen generell (vgl. etwa auch die Zielsetzungen der Lissabon-Strategie) aber auch dezidiert in sozialen Innovationen wird dabei die Möglichkeit gesehen auf tiefgreifende gesellschaftliche Wandlungsprozesse zu reagieren. So sollten soziale Innovationen „Bewegung in den Sozialstaat bringen“ (Standard vom 22.10.2013) und „neue Denkansätze und innovative Antworten auf gesellschaftliche Herausforderungen“ (Presse vom 30.4.2014) hervorbringen.

Soziale Innovationen werden zugleich auch oft in der Debatte über ein nachhaltiges Wirtschaftssystem angeführt. Hier wird einerseits das Potenzial sozialer Innovation für Wirtschaftswachstum ohne zusätzlichen Ressourcenverbrauch diskutiert. So meint etwa Martin Kugler in der Presse vom 29.2.2012: „Im Kern geht es dabei um die Frage, ob es fixe Grenzen gibt, die das Wachstum beschränken. Oder ob nicht vielmehr technologische und soziale Innovationen die Grenzen immer weiter hinausschieben oder sogar unwirksam machen können.“ Ähnlich argumentiert auch der Organisationspsychologe Phil Mirvis in einem Interview im Standard vom 19.4.2013: „Das angestrebte ökonomische, ökologisch sinnvolle und sozial verträgliche Wachstum könne nur durch soziale Innovation erreicht werden, betont er (...) Es gehe darum, durch soziale Innovation neue Märkte zu erschließen, andere Produkte zu erstellen, Sinn in die Arbeit zu bringen.“ Auch der WIFO-Chef Karl Aiginger betont in der Presse vom 12.12.2012, dass soziale Innovationen neben Ökologie und Bildung zentrale „Wachstumsfaktoren seien“.

Andererseits wird die Funktion von sozialen Innovationen aber auch darin gesehen, gesellschaftliches Zusammenleben generell neu zu gestalten. So meint auch Franz Fischler in einem Interview in der Presse vom 4.7.2014:

*Es hat sich längst herausgestellt, dass das bisherige ökonomische Modell der 1970er-Jahre, in dem das Gewinnstreben im Vordergrund stand und es den Glauben gab, dass der freie, unregulierte Markt die beste Grundlage für Wohlstand bietet, längst passé ist. (...) Wir müssen uns fragen, ob es in Europa wirklich nur um materiellen Wohlstand geht. Geht es nicht mehr und mehr um Lebensqualität?*

In diesem Zusammenhang wird also das (teilweise erst zu entwickelnde) europäische Sozialstaatsmodell generell mit sozialer Innovation in Verbindung gebracht, soziale Innovationen somit auch als Begleiterscheinungen gesellschaftlicher Wandlungsprozesse oder neuer Wertorientierungen verstanden.

Generell wird in der Debatte über die Rolle von sozialen Innovationen für zukünftige neue Herausforderungen, diesen eine Vorreiterrolle zugeschrieben, was sich auch in der Debatte zu sozialen UnternehmerInnen zeigt. Das zeigt sich einerseits darin, dass mehrmals betont wird, dass soziale Innovationen auch für das nachhaltige Wirken von technologischen Innovationen uner-

lässlich sind („die wissenschaftlichen und technischen Innovationen (verlangen) auch soziale Innovation: Neuerungen aus den Naturwissenschaften müssen in der Gesellschaft verankert sein“, Helga Nowotny, Präsidentin des Europäischen Forschungsrates im Standard vom 24.9.2013). Andererseits wird aber Offenheit und auch ein breites Commitment für soziale Innovationen von vielen EntscheidungsträgerInnen auf politischer Ebene als Erfolgskriterium für soziale Innovationen gefordert. So meint Michael Kvas, der Gründer des Vereins EP für langzeitarbeitssuchende Jugendliche im Standard vom 13/14.7.2013: „Gelernt haben wir bis jetzt, dass soziale Innovationen politische Entscheidungen brauchen, die Menschen und nicht Zuständigkeiten in den Mittelpunkt stellen.“

## 5.2 Soziale Innovationen anhand von Beispielen einzelner sozial innovativer und preisgekrönter Musterprojekte

Ein weiterer wichtiger Diskursstrang zu sozialen Innovationen liegt in der exemplarischen Vorstellung und Beschreibung einzelner sozial innovativer Projekte. Eine besondere Rolle spielt dabei der österreichische Preis für soziale Innovation, der „SozialMarie“, der 2014 bereits zum zehnten Mal vergeben wurde und damit nach Eigenangabe auch der älteste europäische Preis für soziale Innovation ist. Dazu kommt auch noch der soziale Innovationspreis „Ideen gegen Armut“, der von Coca Cola, dem Standard und dem NPO-Kompetenzzentrum der WU Wien gesponsert wird. Dazu werden auch noch Preise wie der Social Impact Award in Wien oder die internationale Initiative für die Förderung von Sozialen UnternehmerInnen – Ashoka – die bereits 1980 gegründet wurde.

All diese Preise haben es sich zum Ziel gesetzt, innovative Herangehensweisen an neue gesellschaftliche Fragestellungen zu unterstützen, bzw. ihnen eine „Anschubfinanzierung“ zu geben. Während im Rahmen dieser Preise kleine Vereine und Initiativen gefördert werden, die nicht im Blickpunkt klassischer staatlicher Förderstrukturen stehen, spiegelt sich aber auch in der Debatte um einzelne Musterprojekte sozialer Innovationen die Vorreiterrolle der EU in dieser Thematik wider. So wird etwa das Projekt „Fusion“ mit 21 Partnerorganisationen aus Wissenschaft und Wirtschaft aus 13 Ländern debattiert, das von der EU über vier Jahre mit etwa vier Millionen Euro unterstützt wird. Ziel dabei ist es Lebensmittelabfälle und Ressourceninputs in der Lebensmittelwertschöpfungskette zu verringern.

Diese sehr breite Spanne zwischen kleinen bottom-up-Initiativen und großen internationalen top-down-Strategien zeigt einerseits die Aktualität der Thematik sozialer Innovationen, offenbart gleichzeitig aber auch das Spannungsverhältnis, in dem soziale Innovationen zu sozialstaatlichen Regelprogrammen bzw. auch deren gewachsener institutioneller Logik stehen. Daher wird in einigen Statements auch auf die innovative Vorreiterrolle skandinavischer Staaten aufgrund ihrer Investitionen im Bildungsbereich hingewiesen: „Von Finnland kann man lernen, dass sich eine gute, kontinuierlich betriebene Bildungspolitik auszahlt – in jeder Hinsicht. Finnland nutzt es auch für seine Positionierung als ‚Silicon Valley sozialer Innovationen‘“ (Alena Schmuck im Standard vom 19.8.2013).

Weiters zeigt sich anhand der sozial innovativen Musterbeispiele bzw. der hinter den Preisen stehenden Unternehmen, die oftmals sehr enge Anbindung sozialer Innovationen an die Wirtschaft. So wird nicht nur oftmals explizit der ökonomische Mehrwert sozialer innovativer Projekte

betont, sondern es nehmen etwa auch wichtige österreichische Wirtschaftsgrößen an Preisverleihungen teil. So betont Marie Riegler von Ashoka Austria (in der Presse vom 8.11.2011), dass sozial innovative Projekte strenge, mehrjährige Auswahlverfahren zu durchlaufen hätten, denn „mit der harten Selektion wird sichergestellt, dass die wirtschaftliche Qualität der Projekte stimmt“. Die oft sehr enge Verzahnung der Privatwirtschaft mit der Thematik der sozialen Innovationen zeigt sich besonders gut auch am Beispiel des neuen „Instituts für Business Performance Management and Sustainability“ an der WU Wien, das zur Gänze von der OMV gesponsert wird und deren Ziel es ist „Nachhaltigkeitsgedanken in die Leistungsmessung eines Unternehmens aufzunehmen“ (Presse vom 16.4.2013).

Insgesamt zeigt sich in der Mehrzahl dieser Fälle, dass private Unternehmen oder auch einzelne Privatpersonen in der Unterstützung besonders innovativer Projekte originär sozialstaatliche Aufgaben wahrnehmen. Dieser Trend, der teilweise Analogien zum Aufkommen der Charity-Organisationen in den USA aufweist, ist indes auf mehreren Ebenen ambivalent zu beurteilen. Einerseits werden dadurch für einzelne Projekte, die es auch gut verstehen ihre Leistungen öffentlich zu vermarkten, finanzielle Möglichkeiten geschaffen, die im Zuge ihrer Initiativen sozial exklusionsgefährdeten Menschen zu Gute kommen. Andererseits ist diese Privatisierung sozialstaatlicher Leistungen durchaus teilweise problematisch, da dadurch eine schrittweise Übertragung von ökonomischen Marktlogiken auf den Sozialbereich erfolgt. Bei allen möglichen Vorteilen wie etwa einer Professionalisierung des Angebots und insbesondere der Öffentlichkeitsarbeit wie möglicherweise auch einer Effizienzsteigerung in einigen Bereichen, führt die Ökonomisierung sozialstaatlicher Leistungen und das verstärkte Engagement privater Fördergeber aber auch zu neuen Abhängigkeiten und gefährdet potentiell den universalistischen Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen. Somit wird etwa der Trend die ErbringerInnen sozialstaatlicher Leistungen als Auftragsnehmer und gleichzeitig KonkurrentInnen im Wettbewerb um private Fördermittel zu interpretieren, verstärkt.

Inwieweit dieser Trend soziale Leistungen immer mehr nach wirtschaftlichen Kriterien zu beurteilen besonders im Bereich der sozialen Innovationen zu beobachten ist, zeigt sich auch in der Übertragung ökonomischer Terminologie auf den Sozialbereich. Dies lässt sich gut in der Debatte über SozialunternehmerInnen oder Social Entrepreneurs verdeutlichen.

### 5.3 Soziale UnternehmerInnen als zentrale Motoren sozialer Innovationen

In der Debatte rund um soziale Innovationen wird insbesondere auf die zentrale Rolle von „sozialen UnternehmerInnen“ für die Aufgabe der Bewältigung neuer gesellschaftspolitischer Problemstellungen verwiesen. In einem Artikel im Standard vom 29.1.2013 über den sozialen Innovationspreis „Ideen gegen Armut“ werden Social Entrepreneurs folgend verortet:

*Der Begriff des sozialen Unternehmers ist im heutigen Wirtschaftsleben nicht mehr wegzu-denken. Sogenannte Social Entrepreneurs versuchen gesellschaftliche Aufgaben zu bewältigen, die finanzielle Gewinnerzielung steht dabei nicht im Mittelpunkt, wird aber auch angestrebt.*

Kennzeichnend ist also, dass im Diskurs um „soziale UnternehmerInnen“ meist deren Analogie zu klassischen privaten WirtschaftsakteurInnen bemüht wird und dabei „sozialen Unternehme-

rInnen“ zwar eigene Bereiche zugeschrieben werden, ökonomische Denkmuster aber auch auf sie übertragen werden. Dabei wird betont, dass die multiplen Herausforderungen sozialen Wandels und die mangelnde Unterstützung durch öffentliche Stellen es für soziale UnternehmerInnen besonders schwer machen. So brauche es für die Hebung des Potenzials an sozialen UnternehmerInnen „zunächst die Einsicht, dass der Weg des Social Entrepreneurship aller Gründungsfolklore und Erfolgsgeschichten zum Trotz dornig ist“. (Standard vom 20.9.2013).

Ähnlich dem Bild des klassischen fordistischen Einzelunternehmers vom Anfang des 20. Jahrhunderts wird auch sozialen UnternehmerInnen ein hoher Grad an Innovationskraft und Einsatz für ihr Unternehmen verbunden mit aktivem sozialen Engagement zugeschrieben:

*Sie gründen Initiativen und Organisationen, die gesellschaftliche Probleme auf neue Weisen lösen. Angesichts sozialer und ökologischer Herausforderungen unternehmen sie selbst etwas, statt auf Lösungen durch andere zu warten. Rechtsform und Geschäftsmodell sind nicht entscheidend – was für soziale Unternehmer zählt, ist die gesellschaftliche Mission* (Standard vom 20.9.2013).

Generell wird teilweise schon der steigende Trend zu Ein-Personen-Unternehmen als soziale Innovation bezeichnet. So meint etwa Franz Fischler in einem Interview in der Presse (vom 4.7.2014): „Die Ein-Personen-Unternehmen boomen wie noch nie. Das kann man auch als soziale Innovation sehen.“

Damit wird implizit oftmals die Vorstellung suggeriert, soziale UnternehmerInnen würden in ihrer gesellschaftlichen Mission in Bereichen und für Personengruppen aktiv werden, die außerhalb der Interventionssphären des Wohlfahrtsstaats stehen.

Als originäres Erfolgskriterium „sozialer UnternehmerInnen“ wird in vielen Fällen deren Selbstverständnis als UnternehmerInnen verstanden. So meint etwa Wolfgang Zimmermann in einem Interview im Standard (vom 4.6.2012), dass Unternehmergeist bzw. ökonomisch selbstverantwortliche (soziale wie nicht-soziale) UnternehmerInnen treibende Motoren ökonomischer Prosperität sind: „Die These ist, dass die wesentlichen Innovationen eher von unternehmergeführten Unternehmen kommen. Sie verwirklichen mitunter Utopien, verändern Marktspielregeln.“

Verbunden mit der Debatte um die Innovationskraft sozialer UnternehmerInnen und deren zentrale Bedeutung für wirtschaftliches Wachstum in Zeiten tiefgreifenden sozialen Wandels, kommt es auch zu einer Neu- bzw. Umdefinition der Rolle des Staates in diesem Prozess. Einerseits wird gefordert neue Rahmenbedingungen für das Entstehen sozialer Unternehmen zu schaffen, um deren „Potenzial heben zu können“. Daran wird oft auch Kritik an bestehenden, zu langsamen bürokratischen Abläufen oder zu standardisierten Maßnahmen klassischer arbeitsmarktpolitischer AkteurInnen geknüpft. Andererseits werden staatliche Stellen, wie auch private gemeinnützige Stiftungen verstärkt in die Pflicht genommen, soziale Unternehmen finanziell zu unterstützen, wobei auch hier ökonomische Analogien herangezogen werden:

*Soziale Unternehmer brauchen daher neue Rahmenbedingungen: Wie im klassischen Entrepreneurship sind einerseits private und staatliche Akteure notwendig, die Risikokapital bereitstellen und finanzielle Starthilfe geben. Dies gilt im Besonderen, weil gemeinnützige Stiftungen – in vielen Ländern die wichtigsten Partner von sozialen Unternehmern – in Österreich nur in rühmlichen Ausnahmefällen als soziale Investoren auftreten.*

Ähnlich wie generell in der Debatte zu sozialen Innovationen ist auch im Diskurs um soziale UnternehmerInnen zu konstatieren, dass die Debatte in großen Teilen noch akademisch geprägt ist, bzw. wie es eine interviewte Expertin ausgedrückt hat „*noch nicht bei den Leuten angekommen*“ ist. So wird Institutionen wie der EU-Kommission oder auch Universitäten eine wichtige Rolle für die Förderung und Weiterentwicklung sozialen Unternehmertums zuerkannt. So meint Michael Meyer (im Standard vom 12.11.2013), Vizerektor an der WU Wien, dass „Universitäten Brutstätte und Unterstützer einer neuen Generation von Social Entrepreneurs“ sind. Meyer betont dabei weiter, dass „die Europäische Kommission das Investitionspotenzial des Sozialbereichs für sich entdeckt“ habe. „Mit dem Ziel, ‚a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation‘ zu entwickeln, wurde die Social-Business-Initiative ins Leben gerufen, die Instrumente und Maßnahmen zur weiteren Förderung von Sozialunternehmern und Sozialunternehmen hervorbringen soll.“ Generell ist die WU Wien, wie etwa schon am Beispiel des von der OMV gesponserten „Instituts für Business Performance Management and Sustainability“ gezeigt wurde, neben dem Zentrum für soziale Innovationen eine treibende Kraft in der Unterstützung und Verbreitung sozialer Innovationen generell und sozialem Unternehmertum im Besonderen. So wird am neuen Campus der WU Wien etwa der Tag des Social Entrepreneurship veranstaltet, „bei dem Studierende und Absolventen zeigten, welche unternehmerischen Ideen im sozialen Bereich sie bereits verwirklicht haben, und an dem eine Reihe prominenter Sozialunternehmer und Stifter zum Austausch gekommen war“ (Standard vom 23.11.2013).

Sozialen UnternehmerInnen wird im Diskurs um die Rolle von sozialen Innovationen für die Bewältigung zukünftiger oder schon bestehender gesellschaftlicher Herausforderung an den Sozialstaat eine zentrale Rolle zuerkannt. Betrachtet man einzelne preisgekrönte Projekte, die im Rahmen von sozialen Innovationspreisen finanziell unterstützt werden, zeigen sich tatsächlich eine Reihe innovativer Zugänge zu gesellschaftspolitischen Herausforderungen. Die gesamtgesellschaftliche Wirkung sozialer UnternehmerInnen ist allerdings ambivalent zu beurteilen und ist dabei auch an die Frage geknüpft, inwieweit es wünschenswert ist, sozialstaatliche Aufgaben an private sozialunternehmerische AnbieterInnen auszulagern, ohne dass an der „gesellschaftlicher Mission“ bzw. dem aktiven sozialen Engagement einzelne sozialer UnternehmerInnen Zweifel bestehen. Einerseits wird durch eine immer weiter intensivierte Förderung sozialen Unternehmertums mit dem Ziel diesem vermehrt sozialstaatlichen Agenden zu übertragen, die Abhängigkeit zu privaten InvestorInnen, auch in Form von gemeinnützigen Stiftungen verstärkt. Andererseits wird durch den Fokus auf besonders innovative Zugänge auch das schon Kapitel 4.2.1 beschriebene Spannungsverhältnis zu arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumenten verschärft. Daher ist es auch in der Förderung sozialer Innovationen oder sozialer UnternehmerInnen als neue arbeitsmarktpolitische AkteurInnen als zentrale Aufgabe zu sehen, die Exklusivität innovativer Ansätze weniger zu betonen. Daraus folgt auch die Notwendigkeit den Diskurs über soziale Innovationen über geeignete Kommunikationsstrategien „bei den Leuten ankommen zu lassen“.

## 6. Resümee und politische Empfehlungen

Nach der Darstellung der medialen Wahrnehmung und in der Debatte transportierten Einstellung zu sozialen Innovationen wird in diesem abschließenden Kapitel ein Resümee über die Bedeutung von (sozialer) Innovation im ESF und für zukünftige Herausforderungen an den Sozialstaat generell gezogen und einige politische Schlussfolgerungen daraus präsentiert.

Zunächst wurde anhand einer Erörterung der sozialwissenschaftlichen Debatte zu Innovationen dargelegt, dass die sozialen Dimensionen von Innovationen noch immer eine untergeordnete Rolle gegenüber technologischen Innovationen spielen. Durch den Fokus auf technologischen Fortschritt, der oft (und gerade in der EU, vgl. etwa die Lissabon-Strategie) als unmittelbare Voraussetzung für ökonomisches Wachstum interpretiert wird, werden soziale Wandlungsprozesse, die teilweise durch technologische Innovationen induziert, teilweise unabhängig davon auch als Folge gesellschaftspolitischer Umbrüche entstehen in politischen Debatten nur unzureichend reflektiert. Gerade die dynamischen Entwicklungen auf Arbeitsmärkten in kapitalistischen Gesellschaften der letzten Jahrzehnte bringen eine Reihe von neuen Herausforderungen in sozial- und gesellschaftspolitischen Feldern. Unter dem Schlagwort des sozialen Wandels sorgen gesellschaftliche Megatrends wie die Entwicklung zu Wissensgesellschaften, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte oder Herausforderungen an Pensionssysteme durch demographischen Wandel zu einem andauernden Druck auf herkömmliche sozialstaatliche Sicherungssysteme. Diese multiplen Herausforderungen an zukünftige Sozialstaaten erfordern eine Reihe von Anpassungsleistungen und rücken somit Innovationen auch im sozialen Bereich in den Vordergrund.

In der sozialwissenschaftlichen Debatte wird daher ein neues Innovationsparadigma gefordert, das eine Verbreiterung des Innovationsverständnisses inkludiert. In einer breiteren Auffassung von Innovationen soll der Druck ständiger Veränderungen auf gesellschaftlicher wie individueller Ebene vermindert werden. So können die Entwicklung neuer Lebensstile, alternative Formen der Kooperation und des Zusammenlebens und veränderte arbeitsmarkt- und sozialpolitische Interventionsmethoden gleichrangig neben der Entwicklung neuer technologischer Patente als innovative Prozesse gefasst werden und somit auch den multifaktoriellen Folgen gesellschaftlicher wie ökonomischer Veränderungen ganzheitlicher Rechnung getragen werden.

Betrachtet man auf einer operativen Ebene erfolgreiche innovative Ansätze im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Bereich so werden eine Reihe potenzieller Erfolgsfaktoren sichtbar. Erstens bauen Innovationen in den meisten Fällen auf bestehenden Strukturen auf, die einerseits schon über einen längeren Zeitraum hinweg bestehen und andererseits in ein breites Netzwerk an arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen integriert sind. So meinte eine Expertin hierzu treffend: „Innovationen entstehen nicht im luftleeren Raum“. Innovation ist daher, wie auch in der sozialwissenschaftlichen Debatte argumentiert wird, oftmals als Adaption und gleichzeitig unmittelbare Erprobung neuer Methoden in der operativen Tätigkeit zu verstehen. Zweitens sind für die erfolgreiche Umsetzung und überhaupt erst den Versuch neuartige Methoden, Konzepte oder Maßnahmen zu erproben, organisatorische, zeitliche wie auch finanzielle Freiräume nötig. Diese Freiräume müssen dabei die Möglichkeit bieten neue Bereiche zu erschließen und dabei ergebnisoffen operieren zu können. In einem ExpertInneninterview wurde daher als ein zentrales Erfolgskriterium für innovative Ansätze auch eine „Lizenz zum Scheitern“ genannt. Drittens hat es sich herausgestellt, dass erfolgreiche sozial innovative Ansätze, die auch über einen längeren hinweg bestehen konnten, an eine übergeordnete Struktur geknüpft sind, die einerseits in ihrer kontinuierlichen Kooperation an sich schon eine soziale Innovation darstellt, die es andererseits

aber auch erlaubt bzw. erleichtert politikfeldübergreifend handeln zu können. Durch diese Breite wird ein weiterer Blick auf multifaktorielle Entwicklungen auf wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ebene sowie auf multidimensionale Problemlagen auf individueller Ebene überhaupt erst möglich. Die in Österreich seit den 1990er Jahren bestehenden Territorialen Beschäftigungspakte (TEP) stellen in diesem Sinn nicht nur an sich eine soziale Innovation dar, sondern haben durch ihre organisierte und kontinuierliche Form der Kooperation eine Vielzahl von innovativen Ansätzen initiiert bzw. begleitet und unterstützt.

Der ESF wiederum hat durch die Unterstützung der TEP über den Schwerpunkt 5 des Operationellen Programms Beschäftigung wie auch über die Förderung einzelner innovativer Ansätze eine Katalysatorfunktion für soziale Innovationen eingenommen. Das im ESF verfolgte sehr breite und inklusive Verständnis von Innovation, das auch regionale Nachahmungen und Adaptionen bestehender Projekte explizit miteinbezieht, hat sich dabei als besonders produktiv erwiesen. Durch diese inhaltliche Breite war es einerseits möglich, gänzlich neuartigen arbeits- und sozialpolitischen Ansätzen inhaltliche Freiräume zu Verfügung zu stellen, andererseits aber auch die Anschlussfähigkeit innovativer Ansätze an bestehende Maßnahmen zu ermöglichen. Gerade letzteres stellt sowohl nach Einschätzung von ExpertInnen für soziale Innovationen und arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen auf operativer Ebene wie auch als Ergebnis der Analyse der öffentlichen Wahrnehmung von sozialen Innovationen ein zentrales Erfolgskriterium für ein positives Image (sozialer) Innovationen dar.

Auf inhaltlicher und organisatorischer Ebene fungiert der ESF ebenfalls teilweise als Katalysator für innovative Ansätze. Einerseits werden über ESF-Förderungen Vernetzungen unterstützt, die zum inhaltlichen Informationstransfer zwischen einzelnen TrägerInnen und Schnittstellenorganisationen genutzt werden. Andererseits werden über die ESF-Förderung auch Anstöße zur Organisationsentwicklung bzw. –modernisierung gegeben. So werden durch die Kooperationserfordernisse in ESF-geförderten Ansätzen ProjektpartnerInnen zusammengebracht und sind dadurch angehalten ihre Organisationsstrukturen auf einander abzustimmen, was teilweise für eine Reflexion und potenzielle Verbesserung von internen Abläufen genutzt werden kann, wie manche ExpertInnen ausgeführt haben. Letzterer Befund wird allerdings eher von ExpertInnen oder VertreterInnen übergeordneten Strukturen gemacht. Auf operativer Ebene und hier vor allem bei kleinen ProjektträgerInnen wird vielmehr der hohe administrative und organisatorische Aufwand etwa in der Abrechnung, der mit ESF-Förderungen in vielen Fällen verbunden ist, beklagt. So werden die ESF-Förderstrukturen in einigen Interviews auch explizit als Hindernisse für die Entwicklung innovativer Ansätze genannt und eine stärkere Orientierung hin zu Globalbudgets gefordert.

Gerade in der Frage über die Reichweite und die Auswirkungen sozialer Innovationen hat sich gezeigt, dass die EU-Kommission bzw. der ESF auch eine bedeutende Rolle als Transmissionsstelle für die primär akademisch geführte Debatte über soziale Innovationen einnimmt. Einerseits lässt dies darauf schließen, dass der konkrete Bedeutungsgehalt sozialer Innovation noch weitestgehend unbekannt ist und die Debatte darüber Top-Down von nationalen und supranationalen politischen EntscheidungsträgerInnen bzw. ExpertInnen induziert wird. Hier scheint es vor allem wichtig sensible Ausklärungsarbeit über die nötige Breite eines sozialen Innovationsparadigmas zu leisten, sodass der Eindruck vermieden wird, bisherige sozial- und arbeitsmarktpolitische Ansätze könnten sozialen Innovationsanforderungen nicht entsprechen. Dazu kommt auch der gelungenen Übersetzungsleistung über das politische Mehr-Ebenen-System von supra- über nationale zu föderaler Ebene in der EU eine große Bedeutung zu.

Andererseits nimmt der ESF durch die explizite Aufnahme des Themenschwerpunkts „soziale Innovation“ in der neuen Förderperiode auch gerade jene strategisch vorausplanende Rolle wahr, die durch die langen Förderzeiträumen ja auch intendiert ist. Gelingt die Kommunikation eines inklusiven und breiten Innovationsverständnisses an arbeitsmarktpolitische AkteurInnen auf strategischer wie vor allem auch operativer Ebene ist diese explizite Schwerpunktsetzung über die nächsten sechs Jahre vielversprechend.

Es hat sich gezeigt, dass die Diskrepanz zwischen „klassischer“ arbeitsmarktpolitischer Regelförderung und neuartigen innovativen Ansätzen in der politischen Debatte diskursiv vertreten wird und durch den medialen wie arbeitsmarktpolitischen Fokus auf letztere, erstere normativ abgewertet werden. Dies hat nicht nur eine in Hinblick auf arbeits- und sozialpolitische Programme generell negative Wirkung sondern sorgt vor allem bei arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen im Umfeld von Regelförderprogrammen für Unmut bzw. Frustrationen. Der exklusive Blick auf besonders neuartige Ansätze, der sich etwa auch in einer Reihe von Preisen in eben diesem Bereich manifestiert, verschleiert dabei allerdings, dass für eine große Gruppe von Personen, die von sozialer Exklusion gefährdet sind, ihre subjektiven Problemlagen weitestgehend unverändert bleiben und sozial- und arbeitsmarktpolitische Standardinstrumentarien gerade durch die langjährige Tradition aktiver Arbeitsmarktpolitik in Österreich in vielen Fällen hier ohnehin sehr wirksam sind. Dies ist sicher auch eine der Erklärungen für die teilweise relativ klare Ablehnung der Innovationsterminologie durch AkteurInnen auf der operativ umsetzenden Ebene arbeitsmarktpolitischer Projekte. Dies äußert sich etwa in dem in Interviews vorgebrachten Ärger über den Zwang „sich jedes Jahr neu erfinden zu müssen“.

Ein zentrales Anliegen sozial- und arbeitsmarktpolitischer Programmplanung muss es daher sein, diese scheinbare Diskrepanz einzudämmen und nicht weiter zu befördern. Vielmehr soll es zu der Ausgleich zwischen sozial innovativen Ansätzen und Regelprogrammen soweit gewährleistet sein, dass es nicht zu einer stetigen Mittelverschiebung zu besonders öffentlichkeitswirksamen innovativen Projekten kommt, die gleichzeitig die Substanz sozialstaatlicher Sicherungssysteme gefährdet. So wurde auch von ExpertInnen betont, dass es der Gefahr entgegenzutreten gelte, dass im Angesicht begrenzter und knapper sozial- und arbeitsmarktpolitischer Ressourcen innovative und „klassische“ Ansätze gegeneinander ausgespielt werden. Nur wenn diese Diskrepanz, die institutionelle Abgrenzungsreflexe wie auch individuelles und organisatorisches Misstrauen nach sich zieht, abgebaut wird, können gegenseitige Lernprozesse erfolgreich verlaufen. Diese können wiederum durchaus eine Reihe von wünschenswerten Wirkungen auf sozial- und arbeitsmarktpolitische Standardinstrumentarien zur Folge haben. Ungeachtet der Auswirkungen sozialer Wandlungsprozesse, die freilich in vielen Bereichen auch gänzlich neue Herausforderungen bringen, ist die Debatte über öffentliche Mittelverwendungen in der Arbeitsmarktpolitik letztlich immer auch an die Frage der Grundaufgaben sozialstaatlicher Sicherungssysteme geknüpft.

Die Frage nach den Bereichen und damit den Grenzen sozialstaatlichen Handelns zeigt sich vor allem auch in der politischen sowie der öffentlichen Debatte über soziale Innovationen generell und die TrägerInnen dieser sozialen Innovationen im Speziellen. Auf institutioneller, wie auch auf Akteurebene kann dabei ein Trend zu einer Verschiebung originär (sozial)staatlicher Aufgaben zu privaten Fördergebern konstatiert werden. Soziale Innovationen werden diskursiv also oftmals außerhalb des Aufgabenbereichs sozialstaatlicher Handlungen verortet. Auf institutioneller Ebene zeigt sich dies etwa in der Förderung bzw. gänzlichen Finanzierung des „Instituts für Social Entrepreneurship, Sustainability and Performance Management“ an der WU Wien

durch die OMV. Diese Verknüpfung von Forschung über soziale Innovationsprozesse mit privaten WirtschaftsakteurInnen ist zwar einerseits einfach als Folge des noch immer dominierenden akademisch-elitären Zugangs zur Debatte über soziale Innovationen zu sehen, andererseits wird dadurch aber freilich auch einer privatwirtschaftlichen Sichtweise auf Innovationsprozesse Vorschub geleistet.

Privatwirtschaftliche AkteurInnen sind indes nicht nur in die Gründung von Instituten zur Erforschung sozialer Innovationen und sozialen Unternehmertums involviert, sondern spielen in steigendem Maße auch durch die Gründung von privaten sozialen Förderstiftungen eine Vorreiterrolle in der Unterstützung sozial innovativer Projekte. Grundsätzlich ist das soziale Engagement, das die in diesen Stiftungen bzw. in der Vergabe der Preise für soziale Innovationen involvierten Privatpersonen wie auch Unternehmen<sup>10</sup> an den Tag legen, gesellschaftspolitisch sehr wertvoll. Dies zeigt sich etwa auch in der Liste der PreisträgerInnen der beiden Preise, die auf sehr unterschiedliche Weisen mit sozial innovativen Ansätzen Personengruppen erreichen, die außerhalb des originären sozial- und arbeitsmarktpolitischen Fokus stehen. Diese zusätzlichen Mittel entfalten daher auch ungeachtet dessen, dass offen zur Schau gestelltes soziales Engagement für viele private Unternehmen einfach Teil einer Marketing- bzw. positiven Imagestrategie ist, positive Wirkungen.

Neben privatwirtschaftlichen AkteurInnen, die soziale Innovationen über finanzielle Unterstützungen für Siegerprojekte im Wettbewerb um besonders innovative und teilweise besonders öffentlichkeitswirksame Ansätze, ist auch ein Trend in Richtung Verknüpfung von unmittelbarem sozialen Engagement mit privatwirtschaftlicher Initiative hin zu konstatieren. Im Zuge dieser Entwicklungen gewinnt in den letzten Jahren die Figur der SozialunternehmerIn bzw. der „Social Entrepreneurs“ stetig an Bedeutung. Dies spiegelt einerseits freilich einfach eine Neubenennung schon lange bestehender sozialer Initiativen und Projekte wider. Andererseits ist damit aber auch eine schrittweise Umdeutung bzw. eine verschobene Akzentuierung soziales Engagement als Ausdruck privatwirtschaftlichen Engagements zu deuten. In der Debatte um „Social Entrepreneurs“ zeigt sich diese diskursive Wandlung vor allem in der Übernahme bzw. geringfügigen Adaption betriebswirtschaftlichen Vokabulars. Nimmt man die diskursive Wirkmächtigkeit von Sprache ernst, wie viele sozialwissenschaftliche Erkenntnisse im Bereich der Diskursanalyse suggerieren (vgl. Kap. 5), ist potenziell damit aber auch eine schrittweise Übertragung privatwirtschaftlicher bzw. betriebswirtschaftlicher Denklogiken auf den Sozialbereich verbunden. Neben den beschriebenen Wirkungen dieser Verschiebungen auf Akteursebene ist die Verschiebung von sozialstaatlichen Leistungen zu privatwirtschaftlichen AkteurInnen unmittelbar mit Grundfragen des Wirkungsbereichs sozialstaatlicher Sicherungssysteme verknüpft.

Letztlich kulminiert die Frage um die Bedeutung (sozialer) Innovationen und „soziale UnternehmerInnen“ im Zuge gesellschaftlicher und sozialer Wandlungsprozessen in der normativen Frage nach dem eventuell neu zu bestimmenden Aufgabenbereich des Sozialstaates. Folgt man liberalen Wohlfahrtsstaatskonzepten sind eine Ausweitung privater Sicherungssysteme und damit auch die Privatisierung von sozialstaatlicher Verantwortung durchaus wünschenswert. Egalitäre Wohlfahrtsstaatskonzeptionen sehen gerade in diesen Prozessen eine Gefahr für den Fortbestand

<sup>10</sup> So etwa Coca Cola, der Standard, das NPO-Kompetenzzentrum der WU Wien beim Preis „Ideen gegen Armut“ oder die ERSTE Stiftung und fünf weitere Privatstiftungen im Rahmen der „sinnstifterinnen“. Eine ausführliche Darstellung der Privatstiftungen die im Rahmen von „sinnstifterinnen“ Preise wie die „SozialMarie“ ausloben oder konkrete Projekte wie das Projekt „Pimp Your Life“ dauerhaft unterstützen, ist unter [www.unruhestiftung.org/sinnstifterinnen](http://www.unruhestiftung.org/sinnstifterinnen) nachzulesen.

sozialstaatlicher Sicherungssysteme und sehen privatwirtschaftliches Engagement innerhalb der Grenzen sozialstaatlicher Grundaufgaben kritisch. Klar ist, dass individuell privates wie unternehmerisches soziales Engagement, wie es anhand vieler konkreter Beispielen hier aufgezeigt wurde, sozialstaatliche Sicherungssysteme gut ergänzen und erweitern kann. Kommt es allerdings in einem Wettstreit um knappe Ressourcen im sozial- und arbeitsmarktpolitischen Bereich zu einer unmittelbaren Gegenüberstellung und normativen Abwertung sozialstaatlicher Leistungen zu Gunsten privatwirtschaftlicher SozialunternehmerInnen ist damit auch eine Gefährdung des Sozialstaates an sich verbunden.



## Quellen

Ainz, Gerhard (2014): Evaluation des Projektes „Lehrstellen-Bewerbungsmanagement für PflichtschulabgängerInnen – BeuFsFindungsBegleiter/innen“ in der Steiermark. Gefördert im Rahmen des Operationellen Programms Beschäftigung, Ziel 2 Österreich 2007-2013.- Bericht in Vorbereitung, Salzburg.

BMASK (2009): Operationelles Programm Beschäftigung. Wien

BMASK (2014): Antragsformular für innovative Projekte im SP1.

Braun-Thürmann, Holger (2005): Innovation. Bielefeld: transcript Verlag.

Braun-Thürmann, Holger/John, Rene (2010): Innovation: Realisierung und Indikator des sozialen Wandels. In: Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (Hg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden: VS Verlag, 53-70.

Bubenhofer, Noah (2009): Sprachgebrauchsmuster. Korpuslinguistik als Methode der Diskurs- und Kulturanalyse. (Sprache und Wissen 4), Berlin/New York: de Gruyter.

EU-Kommission (2011): Bepa report: Empowering people, driving change. Social Innovation in the European Union.

URL: [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications\\_pdf/social\\_innovation.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf) (dl: 12.2.13).

EU-Kommission (1995): Grünbuch zur Innovation.

URL: [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com95\\_688\\_de.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com95_688_de.pdf) (dl: 23.10.13).

EU-Kommission (2010): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0546&from=EN> (dl. 12.2.13).

Evaluierung Jugendcoaching in der Stmk.

Evers, Adalbert/Bode, Ingo/Schulz, Andreas (2004): Beschäftigungsgesellschaften als Soziale Unternehmen – die Gemeinwirtschaft neu erfinden? In: Hanesch, Walter/Krüger-Conrad, Kirsten (Hg.): Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 101-121.

Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G. (Hg.) (2008): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

Flick, Uwe (2004): Triangulation. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Fraisse Laurent (2013): The social and solidarity-based economy as a new field of public action: A policy and method for promoting social innovation In: Moulaert F. (ed.): Handbook of social innovation. Edward Elgar Publishing.

Heinze, Rolf (2009): Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten. Wiesbaden: VS Verlag.

Hirsch-Keisen, Hartmut (2010): Die „Hightech-Obsession“ der Innovationspolitik. In: Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (Hg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden: VS Verlag, 71-86.

Hochgerner, Josef (2011): Soziale Innovationen und Veränderungsbereitschaft. *Wirtschaftspolitische Blätter*, 58(4), 741-750.

Hochgerner, Josef (2013a): Soziale Innovationen als Treiber technologischer Innovationen? Vortrag bei der Friedrich-Ebert-Stiftung.

URL: <http://www.fes.de/wiso/pdf/dienstleistung/2013/270213/Hochgerner.pdf> (23.10.13)

Hochgerner, Josef (2013b): Open Innovation. Soziales Problem findet innovative Lösung.

URL: <http://science.orf.at/stories/1727033/> (dl: 23.10.13)

Howaldt, Jürgen (2012): Zum Begriff der „Sozialen Innovation“. Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – Soziale Innovationen denken lernen. Vortrag im Rahmen eines Expertengesprächs, Berlin, 24.10.2012.

Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (2010): Soziale Innovation – Zur Einführung in den Band. In: Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (Hg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden: VS Verlag, 9-20.

Howaldt, Jürgen/Kopp, Ralf/Schwarz, Michael (2008): Innovationen (forschend) gestalten – Zur neuen Rolle der Sozialwissenschaften. *WSI-Mitteilungen* 2/2008, 63-69.

Howaldt, Jürgen/Schwarz, Michael (2010): Soziale Innovation – Konzepte, Forschungsfelder und –perspektiven. In: Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (Hg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden: VS Verlag, 87-108.

Jacobsen, Heike/Jostmeier, Milena (2010): Dienstleistungsinnovation als soziale Innovation: neue Optionen für produktive Aktivität der NutzerInnen. In: Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (Hg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden: VS Verlag, 219-235.

Jäger, Siegfried (2004): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. Münster: Unrast

Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul/Zeisel, Hans (2007/1933): Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Auswirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Köhler, Kerstin/Goldmann, Monika (2010): Soziale Innovation in der Pflege – Vernetzung und Transfer im Fokus einer Zukunftsbranche. In: Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (Hg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden: VS Verlag, 253-270.

Kooo (2010): Qualitätsmerkmale zu Innovativen Maßnahmen. Operationelles Programm Beschäftigung Österreich 2007-2013.

Krings, Bettina and Riehm, Ulrich (2006): Internet für alle? Die Diskussion des »digital divide« revisited. Published in: Rehberg, Karl-Siegbert (Hg.): Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede, 3052-3061.

Krippans, Nadja/Ainz, Gerhard/Rau, Karin (2012): Begleitende Evaluierung der Förderung im SP 5 Territoriale Beschäftigungspakte 2010-2011. Salzburg.

Lakoff, George/Johnson, Mark (1980): *Metaphors we live by*. University of Chicago Press Chicago.

Lengauer, G. (2007): Postmoderne Nachrichtenlogik. Redaktionelle Politikvermittlung in medienzentrierten Demokratien. Wiesbaden: VS Verlag

Mayring, Philipp (2008): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz.

Öst. Bundesregierung (2011): Potenziale ausschöpfen, Dynamik steigern, Zukunft schaffen. Der Weg zum Innovation Leader.

URL: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42655> (dl: 12.2.13)

Plaimer, Wolfgang (2013): Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftliches Engagement in Oberösterreich. Studie im Auftrag des VSG OÖ, Verein für innovative Sozialprojekte.

Pühringer, Stephan (2013): „Arbeitsmarktferne“ Personen – wer sind die? ZU veränderten Exklusionsdynamiken in neokapitalistischen Gesellschaften. SWS-Rundschau 53(4), 361-381.

Pühringer, Stephan/Stelzer-Orthofer, Christine (2012): Begleitende Evaluierung der Förderung im SP 3b des OP Beschäftigung 2007-2013. Linz.

Roleff, Daniel (2012): Digitale Politik und Partizipation: Möglichkeiten und Grenzen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 62(7), 14-20.

Schmidt, Jan-Hinrik (2012): Das demokratische Netz?. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 62(7), 3-8.

Schumpeter, Joseph (1980/1942): Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie. München: Francke.

Steiner, Mario/Plessl, Gabriele/Wagner, Elfriede (2013): ESF Beschäftigung Österreich 2007 – 2013. Bereich Erwachsenenbildung, Zwischenbericht 2012. Evaluierung im Auftrag des BMUKK.  
URL: <http://www.esf.at/esf/wp-content/uploads/ESF-Besch%C3%A4ftigung-%C3%96sterreich-2007-2013.pdf>

Waldhausen, Anna (2013): Auswertung der Konferenz „Neue Spielräume oder neue Beschränkungen? Soziale Innovation und Anbieter von sozialen Dienstleistungen in Europa“. BBE-Newsletter 2/2013.

Wodak, Ruth/Meyer, Michael (Hg.) (2009): Methods for critical discourse analysis. Introducing qualitative methods. London: Sage.

Zapf, Wolfgang (1989): Über soziale Innovationen. Soziale Welt, 40 (1-2), 170-183.