



bmask

BUNDESMINISTERIUM FÜR
ARBEIT, SOZIALES UND
KONSUMENTENSCHUTZ



Begleitende Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007-2013

Evaluierung der Förderung in
SP 3b Integration arbeitsmarktferner Personen

Endbericht

Oktober 2011

Auftraggeber:
Bundesministerium für Arbeit,
Soziales und Konsumentenschutz

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

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR), Büro Salzburg
A-5020 Salzburg, Jakob-Haringer-Straße 1 | Telefon +43 662 45 31-30, Fax -20 | www.oir.at

BBJ Consult AG
D-14482 Potsdam, August-Bebel-Straße 68 | Telefon +49 331 721 29-30, Fax -31 | 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

Salzburg/Potsdam/Linz, Oktober 2011 | ANr. 700308

Kurzfassung

Der ESF Schwerpunkt 3b in Österreich hat sich zum Ziel gesetzt, arbeitsmarktferne Personen schrittweise an den Arbeitsmarkt heranzuführen. In drei Antragsrunden sollten innovative Projekte erfolgreiche Wege zur Integration dieser heterogenen Personengruppe in die Erwerbsarbeit erprobt werden. In den ersten beiden Calls wurden 101 Modellprojekten in ganz Österreich genehmigt, wobei zwei Drittel davon in der zweiten Antragsrunde durchgeführt wurden. Der ESF stellt in den drei Antragsrunden in der Förderperiode 2007-2013 in Österreich in Summe ca. 47 Millionen Euro für die Integration arbeitsmarktferner Personen zur Verfügung. Durch das Erfordernis der nationalen Ko-Finanzierung wird dieser Betrag noch einmal um ca. 55 Millionen Euro auf ca. 102 Millionen Euro aufgestockt.

Ziel der begleitenden Evaluierung ist es einen Überblick über die konzeptionelle Vielfalt der Projekte zu geben und kritische Erfolgsfaktoren für die Durchführung von Maßnahmen für die Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen zu identifizieren. Dazu sollte auch das Wissen über die besonderen Charakteristika und Anforderungen dieser Personengruppe vertieft werden.

Der methodische Ansatz der Evaluierung setzt sich aus einer teilstandardisierten Fragebogenerhebung bei den ProjektträgerInnen, qualitativen Interviews mit ProjektleiterInnen, SozialarbeiterInnen und ExpertInnen im arbeitsmarktpolitischen Feld sowie Fokusgruppen mit TeilnehmerInnen an ESF SP3b-geförderten Projekten zusammen. Dem methodischen Konzept der Triangulation folgend, wird somit ein breites Verständnis der Problemlagen arbeitsmarktferner Personen einerseits und der Projektlandschaft im ESF SP3b andererseits gewährleistet.

Die Heterogenität der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen macht es zunächst schwierig, gemeinsame Charakteristika zu identifizieren, die für eine anforderungsgerechte und somit erfolgreiche Heranführung der Personengruppe an den Arbeitsmarkt erforderlich ist. Im Rahmen der Forschung wurden daher sieben „Risikogruppen“ für Arbeitsmarktferne definiert, die sich durch jeweils spezifische soziodemographische Merkmale unterscheiden. Es sind dies „Jugendliche und junge Erwachsene“, „Ältere“, „Frauen“, „Personen mit Migrationshintergrund“, „Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen“, „Niedrigqualifizierte“ und „Personen mit langen Abwesenheiten vom Arbeitsmarkt“. Arbeitsmarktferne stellt also ein multidimensionales Phänomen dar, das durch die Reduktion auf Nicht-Teilnahme am Arbeitsmarkt nicht hinreichend erfasst werden kann. Diese „Risikofaktoren“ sind dabei nicht voneinander abzugrenzen. Vielmehr erhöht sich für Personen erst durch Mehrfachzuordnungen zu diesen Gruppen das Risiko für Arbeitsmarktferne. Um die Gefährdung durch Arbeitsmarktferne und die subjektiven Betroffenheiten arbeitsmarktferner Personen greifbarer zu machen, wurde eine Typologie von Arbeitsmarktferne erstellt, die eine möglichst umfassende Darstellung der spezifischen Problemlagen und Arbeitsmarkthindernisse arbeitsmarktferner Personen ermöglichen soll. Dazu wurden folgende sechs Typen identifiziert:

- ▶ „MigrantIn mit unklarem Qualifikationsprofil“
- ▶ „SchulabbrecherIn aus bildungsfernem Milieu“
- ▶ „Armutsgefährdeter Reservearbeiter“
- ▶ „Ehemalige/r GastarbeiterIn“
- ▶ „Langsame/r ArbeiterIn“
- ▶ „Hausfrau mit Betreuungspflichten“

Diese Typologie kann dazu dienen, die von den ProjektträgerInnen oft als zu eng und schwer handhabbaren TeilnehmerInnen-Indikatoren um qualitative Merkmale zu erweitern und zudem einen Diskussionsprozess des Phänomens der Arbeitsmarktferne anzuregen. Für jeden der dargestellten Typen wurden im Rahmen der ESF-Förderperiode in den ersten beiden Antragsrunden innovative Ansätze für die Erreichung und Heranführung an den Arbeitsmarkt erprobt.

Im Rahmen der Interviews mit ProjektleiterInnen, SozialarbeiterInnen und ExpertInnen sowie auch der TeilnehmerInnen wurden daher einige zentrale Erfolgskriterien für eine Heranführung der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen an den Arbeitsmarkt abgeleitet. Die Erfolgskriterien treffen dabei für die verschiedenen Typen arbeitsmarktferner Personen in unterschiedlichem Ausmaß zu. Folgende Erfolgskriterien konnten identifiziert werden und können auch als Empfehlungen für rahmengebende Kriterien für die weitere innovative Förderung von Projekten und Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personen verstanden werden:

- ▶ *Ausreichendes Angebot an niederschweligen Projekten*, da diese die Wahrscheinlichkeit die Zielgruppe adäquat zu erreichen, maßgeblich erhöhen.
- ▶ *Freiwilligkeit der Teilnahme gewährleisten*, da ein mittelbarer oder unmittelbarer Zwang zur Teilnahme mit hohen Abbruchquoten einhergeht und das subjektive Muster des Versagens verfestigt.
- ▶ *Strukturierung des Tagesablaufs und (Wieder)-Erlernen von arbeitskulturellen Fertigkeiten und Kulturtechniken* als Voraussetzung für die Integration in den Regelarbeitsmarkt, insbesondere für Personen mit langer Abwesenheit oder mangelnder Erfahrung in der Erwerbstätigkeit.
- ▶ *Integrationsstufenpläne und Integrationsketten aufbauen*, da für eine erfolgreiche Heranführung an den Arbeitsmarkt das schrittweise Ineinandergreifen von Unterstützungen auf verschiedenen Ebenen zentral ist.
- ▶ *Heterogene Zusammensetzung der TeilnehmerInnen in den Maßnahmen forcieren*, da eine Durchmischung von Personengruppen mit verschiedenen Problemlagen und Ansprüchen, subjektive Frustrationserlebnisse relativiert und somit einen Prozess des Voneinander-Lernens anregt.
- ▶ Die *Länge des Betreuungszeitraums* ist für eine erfolgreiche Integration der Zielgruppe von hoher Bedeutung, da eine Verkürzung mit unverhältnismäßigen Qualitätseinbußen verbunden ist.
- ▶ *Weitestgehender Verzicht auf quantitative Erfolgskennzahlen*, um „Creaming-Effekte“ schon bei der Auswahl der TeilnehmerInnen zu vermeiden.
- ▶ *Frauenspezifische Angebote ausweiten*, um den spezifischen Arbeitsmarktbarrieren nicht erwerbstätiger Frauen, insbesondere auch von Migrantinnen, Rechnung zu tragen.

Eine zukünftige Herausforderung wird dazu zum einen die Sicherung der Nachhaltigkeit der Maßnahmen und zum anderen die Verbesserung der Verknüpfung des Angebots mit bestehenden Regelinstrumentarien darstellen. In diesem Zusammenhang hat sich vor allem die konzeptionelle Ansiedelung des SP3b innerhalb der Territorialen Beschäftigungspakte (ESF SP5) als sinnvoll herausgestellt. Durch die Heterogenität der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen und der Multidimensionalität ihrer Ansprüche und Bedürfnisse kommt der erfolgreichen Kooperation aller relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen eine besondere Bedeutung zu. Die seit

Ende der 90er Jahre in Österreich bestehende Struktur der TEP bietet dieses Forum der Zusammenarbeit.

Die Kooperation der ProjektträgerInnen mit einzelnen AkteurInnen ist zwar aufgrund unterschiedlicher Zielvorgaben (AMS) oder Aufgabenverteilungen (ausgelagerte Stützstruktur/Technische Hilfe, ZWIST) teilweise konfliktgeladen. Allerdings kann durch die Durchführung des SP3b im Rahmen der TEP sichergestellt werden, dass die Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen von den relevanten AkteurInnen stärker wahrgenommen wird und damit auch die Nachhaltigkeit ihrer Förderung vorangetrieben wird. Gerade auch in den Diskussionen rund um die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung in den letzten Monaten und Jahren wird die Frage des Umgangs mit den schwächsten Mitgliedern der Gesellschaft virulent. Ein aktives Bekenntnis zur sozialen Integration der von sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerungsgruppen sollte daher dem oftmals kurzichtigen Verweis auf scheinbare ökonomische Sachzwänge entgegengesetzt werden. Gerade hierfür ist die Einbindung aller relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen unabdingbar.

INHALT

1.	Fragestellung	3
2.	Methodischer Ansatz der Evaluierung	5
3.	Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen	9
3.1	Flexibilisierung des Arbeitsmarktes	9
3.2	Arbeitsmarktferne Personen – wer sind die?	10
3.3	Risikogruppen für Arbeitsmarktferne	13
3.3.1	Jugendliche und junge Erwachsene	15
3.3.2	Ältere Personen	16
3.3.3	Frauen	16
3.3.4	Personen mit Migrationshintergrund	17
3.3.5	Niedrigqualifizierte Personen	17
3.3.6	Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen	18
3.3.7	Personen mit langen Abwesenheiten vom Arbeitsmarkt	18
3.4	Typologie arbeitsmarktferner Personen	19
3.4.1	„MigrantIn mit unklarem Qualifikationsprofil“	21
3.4.2	„SchulabbrecherIn aus bildungsfernen Milieu“	23
3.4.3	„Armutgefährdeter Reservearbeiter“	25
3.4.4	„Ehemalige/r GastarbeiterIn“	27
3.4.5	„Langsame/r ArbeiterIn“	28
3.4.6	„Hausfrau mit Betreuungspflichten“	30
3.5	Erreichung der Zielgruppe	31
4.	Charakteristika von SP3b-geförderten Projekten	35
4.1	Projektentwicklung und -beantragung	35
4.2	Projekte im SP3b nach Projektarten	36
4.3	Fallstudien von SP3b-Projekten	39
4.3.1	ERfA – Erfahrung durch Arbeit – Integrationsmodell für MigrantInnen	39
4.3.2	Job Ahoi! & Alb@tros	42
4.3.3	Lebensarbeit (2. Runde)	43
4.3.4	MOSAİK – Motivation, Orientierung, Stabilisierung, Arbeitstraining, Integration und Kompetenz	45
4.3.5	Mowijob	47
4.3.6	Stützpunkt IAW	49
4.4	Innovationen in SP3b-geförderten Projekten	51
4.5	Kritische Erfolgsfaktoren für Projekte für arbeitsmarktferne Personen	55
4.5.1	Niederschwellige Angebote für arbeitsmarktferne Personen	55
4.5.2	Freiwilligkeit der Teilnahme	57
4.5.3	(Wieder)-Erlernen von arbeitskulturellen Fertigkeiten und Kulturtechniken	59
4.5.4	Strukturierung des Tagesablaufs	60
4.5.5	Integrationsstufenpläne und Integrationsketten	61
4.5.6	Heterogene Zusammensetzung der TeilnehmerInnen in den Maßnahmen	63
4.5.7	Länge der Projektlaufzeit	64

5.	Kooperationen im SP3b	67
5.1	Rollenverständnis der SP3b-Koordinationen	67
5.2	Kooperation der SP3b-TrägerInnen mit TEP-AkteurInnen	70
5.2.1	Bewertung der Unterstützungsleistungen durch TEP, ZWIST und Stützstruktur	70
5.2.2	Bewertung der Kooperation mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen	74
5.2.3	Probleme in der Kooperation mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen	79
6.	Zusammenfassende Bewertung des ESF SP3b	87
7.	Quellenverzeichnis	93
8.	Verzeichnisse	97

1. Fragestellung

Gefordert ist die Analyse und Bewertung der Konzeption, Umsetzung und der Effizienz und Effektivität des Schwerpunktes „Integration arbeitsmarktferner Personen“ hinsichtlich Zielerreichung, insbesondere der Verbesserung der Schnittstellen, Erreichung der Zielgruppen sowie Relevanz für diese und Wirksamkeit der Maßnahmen.

Die Projekteinreichung und Umsetzung erfolgt durch die Territorialen Beschäftigungspakte (im Folgenden TEPs). Gefördert werden ausschließlich innovative Modellprojekte, die sich durch die Entwicklung und Erprobung neuer Förder-, Beratungs- und Betreuungskonzepte und -strukturen und die Verbesserung des Zusammenwirkens der beteiligten Institutionen auszeichnen. Zielgruppe sind arbeitsmarktferne und sozial benachteiligte Personen einschließlich Personen mit Migrationshintergrund. Oberstes Ziel ist die Integration der Zielgruppen in den Regel-Arbeitsmarkt. Dieses Ziel kann auch in Teilschritten durch Teilnahme an aufeinander folgenden Maßnahmen erreicht werden. Vorgesehen waren zumindest 2-3 Projekte/Bundesland. In den ersten beiden Antragsrunden (im Folgenden „Calls“) wurden insgesamt 101 Projekte bewilligt. 38 davon wurden im Rahmen des ersten Calls (maximale Projektlaufzeit: 1.1.2008-31.12.2009), 62 im Rahmen des zweiten Calls (maximale Projektlaufzeit: 1.1.2010-31.12.2011) gestellt. Alle Projekte sind in der Projektdatenbank der Koordinationsstelle der TEPs in Österreich (kooo) unter www.pakte.at abzurufen.

Diese Daten, sowie die Anträge der TEPs auf Förderung im Schwerpunkt 3b (SP3b) des Operationellen Programms für Beschäftigung in Österreich bildeten für uns den Ausgangspunkt für die Evaluierung. Die Bewertung erfolgt somit bottom up ausgehend von den einzelnen Modellprojekten. Aussagen zur Zielgruppe, zur Konzeption der Projekte, zu den Schnittstellen, potenziellen Wirkungen und der Relevanz sollten auf Grundlage dieser Daten ansatzweise möglich sein. Dabei wird berücksichtigt, dass bei arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt über mehrere Teilschritte erreichbar ist. Dazu zählt vor allem auch die Einbindung in andere Förderstrukturen oder weiterführende Maßnahmen.

Um auf die Komplexität arbeitsmarktpolitischer Interventionen im Bereich arbeitsmarktferner Personen möglichst gut eingehen zu können, ist es nötig einen multiperspektivischen Zugang zu wählen. ExpertInnen für die verschiedenen Arten von Projekten und Maßnahmen sollen daher ebenso in die Evaluierung miteinbezogen werden, wie die ProjektleiterInnen und TrainerInnen in den Projekten und auch die TeilnehmerInnen von SP3b-geförderten Projekten.

2. Methodischer Ansatz der Evaluierung

Das methodische Grundkonzept der Evaluierung der ESF-geförderten Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personen ist die Triangulation. 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 verschiedene 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 Konzeptionalisierung zur Triangulation entwickelt hat (vgl. 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/Lazarsfeld/Zeisel (1933) mit der Verknüpfung verschiedener Methoden und methodischer Perspektiven einen frühen Versuch für eine gelungene Triangulation dar.

Die Evaluierung der SP3b-geförderten Projekte stützt sich daher vor allem auf vier methodische Ansätze:

- ▶ Dokumentenanalyse der Projektanträge, Schlussberichte etc.
- ▶ Teilstandardisierte Fragebogenerhebung der Einschätzungen der ProjektträgerInnen
- ▶ Qualitative Interviews mit ProjektleiterInnen, ProjektträgerInnen, sowie ExpertInnen
- ▶ Fokusgruppen mit den TeilnehmerInnen der SP3b-geförderten Projekte

Am Beginn stand die Dokumentenanalyse der Anträge der TEPs für die Förderung im SP3b sowie der Schlussberichte über die Projekte der ersten Antragsrunde, um einerseits mit der Förderstruktur im Bereich der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen und andererseits auch dem Charakter der einzelnen Modellprojekte vertraut zu werden. Eine weitere wichtige Quelle für Informationen über die Projekte stellte die Projektdatenbank auf der Homepage www.pakte.at dar. Es zeigte sich hier eine große thematische Breite an Projekten mit regionalen Schwerpunkten in unterschiedlichen Bereichen. Dazu kommt, dass auch die Struktur der TEPs sowie die Aufgabenzuordnung im SP3b bundesweit stark divergieren. Diese Unterschiede sind auf historische Entwicklungen wie auch auf politische Entscheidungen zurückzuführen. So ist für die Zuweisung von ESF Mitteln die Einrichtung einer Zwischengeschalteten Stelle (ZWIST) erforderlich, zur Erfüllung deren Aufgaben werden aber je nach Bundesland inhaltliche Koordinationsaufgaben und Abrechnungsunterstützungen ausgelagert.

Der aktuelle Stand der Umsetzung der Projekte bzw. die Bewertung der Modalitäten der Beantragung und der Kooperation mit anderen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen innerhalb und außerhalb der TEPs wurde mittels eines teilstandardisierten Fragebogens an die ProjektträgerInnen der Modellprojekte der ersten und zweiten Antragsrunde erhoben. Der Fragebogen wurde im Sommer 2010 entwickelt und nach einer kurzen Pre-Test-Phase Anfang September 2010 an

die ProjektträgerInnen des ersten und zweiten Calls ausgesandt¹. Die mehr als zufriedenstellende Rücklaufquote der Fragebögen von etwa 91% lässt auf ein hohes Interesse der ProjektträgerInnen schließen. Um Aussagen zur Qualität der Projekte, zur Wirkungsweise der Förderung, Ursache-Wirkungszusammenhängen sowie tiefer gehende Aussagen zu den Schnittstellen zu bekommen, wurden in Summe qualitative Interviews mit 17 ProjektträgerInnen und ExpertInnen durchgeführt. Ziel war es, ein umfassendes Bild von dem innovativen Projekt sowohl in seiner Struktur, den wichtigen AkteurInnen im Umfeld, als auch den wesentlichen Organisationsprozessen und -abläufen zu erhalten. Vor diesem Hintergrund sind dann auch Aussagen zur Effektivität und Effizienz der Projekte möglich.

Auf die Ergebnisse der Fragebogenerhebung aufbauend wurden in Absprache mit den SP3b-KoordinatorInnen der Bundesländer einzelne Projekte als Fallbeispiele ausgewählt. Die Auswahl erfolgt aufgrund der Region, der Zielgruppe und –definition. Im Rahmen dieser Fallstudien wurden sechs Fokusgruppen² mit TeilnehmerInnen abgehalten, um die „user perspective“ zu integrieren. In Wien und Tirol wurden nach Absprache mit den SP3b-Koordinationen keine eigenen Fokusgruppen durchgeführt, da hier schon Evaluierungen gelaufen sind oder laufen werden und verhindert werden soll, dass die ProjektträgerInnen und ProjektteilnehmerInnen „überfordert“ werden. Fokusgruppen eignen sich sehr gut für die Exploration, also das Generieren von Hypothesen. Sie dienen daher auch dazu, das Wissen über die besonderen Charakteristika der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen zu vertiefen bzw. mehr über Möglichkeiten und Prozesse zur Verbesserung der Integration dieser Gruppe zu erfahren. Die TeilnehmerInnen sollten in der Gruppe daher einerseits diskutieren, wie sie aus ihrer Sicht die Maßnahmen einschätzen, was sie verbessern würden, was sich in ihrem Leben verbessert hat und wo sie jetzt ihr Leben sehen (hinsichtlich der Vermeidung bestehender Ungleichheiten und Diskriminierung sowie Einkommenssituation). Andererseits sollen die TeilnehmerInnen aber auch ihre subjektiv erlebte Distanz zum Arbeitsmarkt und Stellenwert von Arbeit oder einem geregelten Arbeitsverhältnis für ihre Lebensplanung erörtern.

Die Gruppen selbst sollten durch die gemeinsame Teilnahme an einem Projekt homogener sein, um eine Statusgleichheit zu erreichen, die eine „echtere“, sprich gleichwertigere Diskussion zwischen den Gruppenmitgliedern zulässt. Die Ähnlichkeit der Erfahrungen führt damit zu einer Generierung von Gruppenmeinungen, die eine neue Gewinnung von Erkenntnissen ermöglicht. Die Diskussionen wurden aufgenommen und danach transkribiert, um eine Auswertung zu ermöglichen. Die Transkripte wurden dann mit Hilfe eines Computerprogramms (MAXQDA 10) zur Auswertung von qualitativen Daten kodiert. Zuerst wurde jede Fokusgruppe einzeln kodiert und analysiert, dann wurden in einem nächsten Schritt die einzelnen miteinander verglichen und zuletzt alle einer komparativen Analyse unterzogen. Daraus ergeben sich die Erfahrungen und Forderungen auf verschiedenen Ebenen, die immer abstrakter werden und so können die Maßnahmen aus Sicht der TeilnehmerInnen bewertet werden.

¹ Der Fragebogen für die ProjektträgerInnen des ersten Call weicht geringfügig von denen des zweiten Calls ab. Die Unterschiede sind darauf zurückzuführen, dass die Projekte des ersten Calls abgeschlossen, die des zweiten Calls laufend sind. Die Abweichungen wurden allerdings möglichst gering gehalten.

² Selten wird mit TeilnehmerInnen über ihre Erfahrungen mit Maßnahmen diskutiert, es wird nur über sie entschieden, was am besten für sie ist. Es wird zwar über sie entschieden, sie werden aber nicht in den Prozess miteinbezogen. Einbeziehung bedeutet aber, die Erfahrungen der Betroffenen zu berücksichtigen, ihre Meinung einfließen zu lassen und ihre Forderungen zuzulassen. Die Einbeziehung der „user perspective“ erscheint in der heutigen Zeit immer mehr von Relevanz zu sein.

Die Beschreibung der Projekte aus der Perspektive der TeilnehmerInnen soll im Rahmen der Fallstudien mit der Einschätzung der ProjektträgerInnen verknüpft werden. Die ProjektträgerInnen wurden dazu detailliert zu den Zielsetzungen und Zusammenarbeit des Projekts mit anderen Strukturen befragt. Es geht hier auch darum zu eruieren, wie vermieden wird, bestehende Ungleichheiten und Diskriminierungen zu reproduzieren. Da viele Projekte von Vereinen mit großer Erfahrung im Umgang mit der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen durchgeführt werden, kann davon ausgegangen werden, dass die Befragten Know-How über wichtige Impulse für kritische Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Betreuung der Zielgruppe angesammelt haben und ihre Aussagen somit wertvolle ExpertInneneinschätzungen darstellen. Auf Basis der Erkenntnisse aus der Durchführung der Fokusgruppen mit arbeitsmarktfernen Personen aller Schattierungen und dem generierten ExpertInnenwissen über spezifische Problemlagen der betroffenen Zielgruppe des SP3b wurde eine Typologie für arbeitsmarktferne Personen anhand von Kategorien entwickelt, die als Anhaltspunkt für verschiedene Ausprägungen von Arbeitsmarktferne dienen soll.

Ein weiterer Schwerpunkt der Interviews bezog sich auf die Einschätzung der ESF-Förderung, da schon in der Fragebogenerhebung viele Verbesserungsvorschläge dargestellt wurden. Hier wird vor allem die interne Perspektive von umsetzenden Personen, Organisationen und Vereinen dargestellt. Diese Einschätzungen zeigen in Summe kritische Erfolgsfaktoren für eine reibungslose Abwicklung von ESF-geförderten Projekten und sollen auch dazu dienen, detaillierte Erkenntnisse über die Umsetzungspraxis zu generieren.

Dem methodischen Grundkonzept der Triangulation entsprechend, kann somit aus der Zusammenführung aus Fallstudien und damit verbunden der TeilnehmerInnenperspektive, qualitativen Interviews mit ProjektträgerInnen und –expertInnen, sowie Analysen der Anträge sowie zum Teil Schlussberichte der regionalen TEPs eine Gesamtsicht auf kritische Erfolgsfaktoren für die Integration arbeitsmarktferner Personen in den Regelarbeitsmarkt erreicht werden.

3. Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen

3.1 Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

Im wissenschaftlichen Diskurs über Armut, soziale Ausgrenzung und soziale Teilhabe hat in den letzten Jahren der Prozess der Prekarisierung stark an Bedeutung gewonnen. Der Wandel der Arbeitswelt im „*Neuen Kapitalismus*“ hat dazu geführt, dass ArbeitnehmerInnen sich mit einem immer weiter ausdifferenzierenden Arbeitsmarkt konfrontiert sehen, der sukzessive immer mehr nach Flexibilität und Dynamik verlangt. So definiert Claus Offe (2000:495f.) sieben Charakteristika von Arbeit im herrschenden industriellen Kapitalismus. Arbeit sei demnach männlich, betrieblich, kontraktuell, beruflich, abhängig, monetär entlohnt und gesetzlich reguliert³. Solche Normalarbeitsverhältnisse fordristischer Prägung, die letztlich auf einem Kompromiss zwischen ArbeitnehmerInnenvertretungen und UnternehmerInnen fußten, erodieren und werden damit zunehmend an den Rand sozialer Sicherungssysteme gedrängt (Krenn 2011).

„Das Konzept der Stelle“, wie es Klaus Jankowitz (2006) ausdrückt, garantierte für eine Mehrheit der Bevölkerung, dass durch die Verrichtung von Lohnarbeit eine in die Zukunft gerichtete Lebensplanung möglich war und somit soziale Sicherheit gefördert oder erst ermöglicht wurde. Mit dem Bruch des grundsätzlichen Kompromisses zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen über die Aufteilung des erwirtschafteten Wohlstandes sehen sich in den letzten Jahren immer mehr Menschen mit Risiken konfrontiert, die unmittelbares Gefährdungspotential für ihre individuelle Lebensgestaltung darstellen. Der Terminus „Prekarisierung“ geht auf den französischen Soziologen Robert Castel zurück, der sich in seinem 1995 im französischen Original und 2000 als deutsche Übersetzung erschienenem Werk „*Metamorphosen der sozialen Frage*“ mit der Frage der GewinnerInnen und VerliererInnen eines flexiblen „Neuen Kapitalismus“ beschäftigt. Als Folge dieses Prozesses komme es zu einer „Wiederkehr der sozialen Unsicherheit“ (Castel 2009).

Klaus Dörre unterscheidet in Folge zwischen prekärer Beschäftigung und prekärer Arbeit. Während er unter ersterem alle Formen a-typischer Arbeitsverhältnisse, wie Teilzeit, Geringfügigkeit, freie Dienstverträge, Scheinselbstständigkeit etc. subsummiert, versteht Dörre unter prekärer Arbeit standardisierte Jobs vor allem im Niedriglohnbereich, die kaum Möglichkeiten der Selbstbestimmung und Selbstentfaltung erlauben. Somit können auch formal klassische Lohnarbeitsverhältnisse prekär wirken und zugleich auch formal a-typische Beschäftigungen von den ArbeitnehmerInnen nicht als prekär wahrgenommen werden. Dabei üben prekäre Beschäftigungen einen disziplinierenden Effekt auf ArbeitnehmerInnen in Normalarbeitsverhältnissen aus, da diese den Abstieg in die Prekarität fürchten (Dörre 2006). Dörre beschreibt den Prozess der zunehmenden Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen als „*neue kapitalistische Landnahme*“ folgenderweise: „*Der neue Geist des Kapitalismus mit seinem Credo für Flexibilität, Geschwindigkeit und Aktivierung ist zugleich das Medium, das den Transfer (finanz-)marktkompatibler Normen auch auf jene Bereiche leistet, die zuvor der privatwirtschaftlichen Gewinnrationalität entzogen waren.*“ (Dörre 2009: 64)

³ Da diese Eigenschaften größtenteils auch auf Beschäftigungsverhältnisse in geschützteren Bereichen zutreffen, wird die beschriebene Sehnsucht nach gesellschaftlicher Normalität also in vielen Bereichen auch in SP3b-Maßnahmen erfüllt.

Die Forderung nach Flexibilität hängt aber auch mit der Tendenz zur Individualisierung der Lebensentwürfe zusammen. Dieser Prozess hat zu einer Zunahme an a-typischen Biographien geführt, was auch die politischen Gestaltungsmöglichkeiten vor neue Herausforderungen stellt. Der dynamische Arbeitsmarkt, der in hohen Ausmaßen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit fordert, richtet sich nach dem Kriterium des wirtschaftlichen Wachstums aus und sorgt dabei aber auch dafür, dass weniger leistungsstarke Menschen an den Rand gedrängt werden und/oder in prekäre Beschäftigungen abdriften. Daneben wird aber auch eine Gruppe von Menschen produziert, die unter diesen verschärften Bedingungen gar nicht mehr am Arbeitsmarkt teilnehmen kann und somit eine besondere Herausforderung für soziale Sicherungsmaßnahmen darstellt.

3.2 Arbeitsmarktferne Personen – wer sind die?

Die Gruppe der „arbeitsmarktfernen Personen“, die die Zielgruppe der SP3b-Projekte darstellen, zeichnet sich durch einen hohen Grad an Heterogenität aus, wie auch die untenstehende Tabelle über die TeilnehmerInnenstruktur an SP3b-geförderten Projekten des ersten Calls zeigt.

Tabelle 1 Übersicht TeilnehmerInnen an SP3b-geförderten Projekten der ersten Antragsrunde⁴

	Langzeit- arbeitslos	MigrantInnen	Höchstens Pflichtschulabschluss	< 25 Jahre	>45 Jahre
Frauen	32%	64%	27%	18%	2%
Männer	71%	26%	41%	13%	7%
gesamt	55%	42%	35%	15%	5%

Quelle: Auswertung der Prioritätsachsen 3b bis einschließlich 2009

„Arbeitsmarktferne Personen“ ist ein relativ junger Begriff, der letztlich eine „*inhomogene Restgruppe eines sich ausdifferenzierenden Arbeitsmarktes, dessen Anforderungen an die Arbeitskräfte sukzessive steigen*“ beschreibt. (Sundl/Reiterer 2009:568) Schon die Definition, welche Personengruppen als arbeitsmarktfern gelten, stellt sich daher als schwierig heraus. In der Evaluation des Steirischen Beschäftigungspakt definieren Paierl/Stoppacher (2009:16) als arbeitsmarktferne Personen Langzeitbeschäftigungslose, SozialhilfebezieherInnen und Personen, die keine Sozialhilfe beziehen und nicht arbeitslos gemeldet sind. Es werden hier also Personengruppen beschrieben, die nicht mehr durch das erste oder zweite soziale Sicherungsnetz aufgefangen werden.

Traditionellerweise ist in Österreich als Vertreter eines konservativen Wohlfahrtsstaates in der Typologie von Gosta Esping-Andersen⁵ das Versicherungsprinzip stark ausgeprägt und daher auch das erste soziale Sicherungssystem dominant. Sozialhilfe- oder in Zukunft MindestsicherungsbezieherInnen wurde im öffentlichen Diskurs oft Arbeitsunwilligkeit und Faulheit (der Mythos der „*sozialen Hängematte*“) attestiert und somit war der Bezug von Sozialhilfe mit gesellschaftlicher Exklusion verbunden. Dies führte neben anderen Barrieren zu einer hohen „non-take-up-rate“ – also einer Nichtinanspruchnahme der Sozialhilfe aufgrund von Scham. Im Zeit-

⁴ Der Frauenanteil betrug insgesamt über alle Maßnahmen gerechnet 43%.

⁵ Esping-Andersen (1990) unterscheidet zwischen konservativen, liberalen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten. Österreich wird hier – wie auch Deutschland – dem konservativem Wohlfahrtsstaat zugeordnet, der dadurch charakterisiert wird, dass das Versicherungsprinzip sehr stark ausgeprägt ist.

raum von 2000 bis 2008 haben sich allerdings die BezieherInnen von Sozialhilfe von ca. 80.000 auf ca. 160.000 verdoppelt (vgl. Stanzl 2011:202f.). Auch wenn vor allem im politischen Diskurs der Grund für diesen Anstieg oftmals im Leistungsmissbrauch der Sozialhilfe gesucht wird, betrifft potentielle Arbeitsmarktferne also einen weiteren Kreis von Personengruppen.

Neben der definitorischen Bestimmung von Arbeitsmarktferne durch formale Kriterien, wie den Bezug oder Nicht-Bezug von Leistungen wurde in Interviews einerseits mit TeilnehmerInnen an Projekten und andererseits mit ProjektleiterInnen dazu vor allem die subjektive Ebene der Distanz der TeilnehmerInnen zum Arbeitsmarkt aufgezeigt. Eine befragte Projektleiterin versteht unter Arbeitsmarktfernen etwa *„Leute, die ohne, dass sie eine besondere Unterstützung bekommen, selber am ersten Arbeitsmarkt nicht Fuß fassen könnten. Und die für sich auch eine unheimliche Distanz erleben zwischen dem, wo sie sich befinden und dem, wo sie da dann hin sollten.“* (Interview P9) Dazu wird von ExpertInnen auch beschrieben, dass arbeitsmarktferne Personen oft schon *„Angst vor einem sozialen Umfeld allgemein“* hätten oder *„irgendwie schon weltfremd“* (Interview E2) wirkten. Die Jobsuche und die Kontaktaufnahme zu offiziellen Stellen wird oft schon als *„sehr angstbesetzt“* beschrieben und den meisten arbeitsmarktfernen Personen fehlt eine Tagesstruktur.

Arbeitsmarktferne macht sich daher nicht nur an institutionellen Merkmalen fest, sondern ist auch als subjektiv erlebte Barriere zwischen den akuten Lebensumständen der Betroffenen und den gesellschaftlichen Normvorstellungen, mit denen sie konfrontiert werden. Dabei dient das klassische Normalarbeitsverhältnis noch immer als Bestimmungskriterium für *„gesellschaftliche Normalität“*, auch wenn alle möglichen Formen von prekären Beschäftigungen längst nicht mehr ein Minderheitenphänomen sind (vgl. Dörre 2006).

In mehreren Interviews mit ProjektleiterInnen und TrainerInnen wird ebenfalls auf die zunehmende Leistungsorientierung am Arbeitsmarkt in den letzten Jahrzehnten verwiesen, die zur Folge hatte, dass *„klassische“* Arbeitsplätze für niedrigqualifizierte oder weniger leistungsstarke Personen wegrationalisiert wurden: *„Das war zwar früher auch so, aber da hat man mehr Möglichkeiten gehabt. So, wir haben eine Tischlerei im Ort und da brauchen sie einen, der zusammenkehrt – dann machst du das.“* (Interview P3) Zwar wird Arbeitsmarktferne von den befragten ExpertInnen nicht an sich als neues Phänomen betrachtet, jedoch würden in einer stark arbeitsteilig organisierten Gesellschaft, schwächere Gruppen marginalisiert. Prekarisierung ist somit nicht die Ursache für Arbeitsmarktferne, allerdings führt sie dazu, dass Personengruppen, die bisher relativ sicher waren, in unsichere Beschäftigungen gedrängt werden, die Auswirkungen von Arbeitsmarktferne verschärft werden und sich die Gruppe der potentiell Betroffenen ausweitet. Gerade die oben beschriebenen Kernanforderungen wie Flexibilität und hohe fachliche Qualifikationen können von der Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen nicht erfüllt werden, da sie in mehrerlei Hinsicht wenig belastbar sind. Ein Teilnehmer einer Beschäftigungsmaßnahme drückt das folgendermaßen aus: *„Es geht mir auch psychisch nicht mehr so gut, dass ich so lernen kann wie früher. Also psychisch...das hat halt irgendwie mit meinem geistigen Wesen auch zu tun. Wo ich sag, muss ich nicht mehr machen. Ich arbeite halt als Hackler, sofern ich es körperlich aushalte und ich nicht in irgendeiner Gruppe bin, in der ich es gar nicht aushalte. Mir wird das halt oft gleich einmal alles zu viel und dann lass ich es lieber bleiben.“*

Sundl/Reiterer (2009:568f.) haben versucht Arbeitsmarktferne anhand einiger Dimensionen festzumachen, die hier exemplarisch dargestellt werden:

- ▶ Zeitfaktor: Je länger Menschen arbeitslos sind, desto geringer wird auch die subjektive Erwartungshaltung, wieder im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen
- ▶ Qualifikation: Arbeitsmarktfernen fehlen meist sowohl Qualifikationen als auch die Möglichkeiten diese zu erwerben. In einer dynamischen Arbeitswelt sind sie daher einer stetigen Dequalifizierung ausgesetzt.
- ▶ Persönliche und soziale Ressourcen: Arbeitsmarktferne Personen erleben meist weniger Unterstützung aus ihrem sozialen Umfeld und nehmen daher ihre Situation oft auch selbst sehr ausweglos wahr.
- ▶ Gesundheitsverlauf: Je länger Menschen arbeitslos sind, desto häufiger treten psychische Störungen, die wiederum die Arbeitsfähigkeit verringern können.
- ▶ Dimensionalität der Problemlage: Arbeitsmarktferne Personen haben oft mit multifaktoriellen Problemlagen zu kämpfen.
- ▶ Armutsgefährdung: viele arbeitsmarktferne Personen befinden sich beinahe unablässig in einer sehr prekären finanziellen Situation und geraten daher immer mehr in Abhängigkeiten. Daher sind auch Teile der „Working poor“ von Arbeitsmarktferne betroffen.

Arbeitsmarktferne Personen erleben also auf vielen Ebenen eine große Distanz zwischen ihrer momentanen Lebenslage und den gesellschaftlichen Normvorstellungen. Viele arbeitsmarktferne Personen verfallen daher nach langer Zeit der erfolglosen Suche nach Arbeit in eine Apathie, wie sie auch schon von Jahoda et al. 1933 in „Die Arbeitslosen von Marienthal“ beschrieben wurde. So schildert etwa ein Teilnehmer an einer Maßnahme, der sein bisheriges Erwerbsleben folgend charakterisiert, *„Sagen wir so, mein ganzes Leben hat nur aus Leihfirmen bestanden. Und AMS-Kursen“*, seinen momentanen Gemütszustand kurz vor Projektabschluss als: *„deprimiert. Da muss ich schon meine Nerventropfen nehmen, wenn ich nach Hause komme.“*

Ein anderer ehemaliger Teilnehmer an einer niederschweligen Beschäftigungsmaßnahme beschreibt einen fast dreijährigen Prozess der erfolglosen Arbeitssuche ebenfalls ähnlich: *„Das war für mich auch ziemlich schwer – keine einfache Zeit. Ich habe viele Bewerbungen geschrieben, aber nur lauter Absagen bekommen oder sie haben sich gar nicht gemeldet. In der Zeit war ich dann auch sehr depressiv auch, weil ich dachte, das kann doch nicht sein, dass ich keine Arbeit finde. Alle anderen gehen arbeiten und verdienen ihr Geld und ich sitze nur daheim, das kann’s auch nicht sein.“*

Neben der unmittelbaren persönlichen Betroffenheit und dem Gefühl versagt zu haben, wie es oft beschrieben wird, kommt aber auch das Erleben einer systematischen Ausgrenzung aus der „normalen“ Gesellschaft. Eine Teilnehmerin einer Qualifikationsmaßnahme drückt diese Erfahrungen folgend aus: *„Es ist ein bisschen schwer, es tut weh. Du findest keine Hilfe (...) Hier ist es ein bisschen schwer. Von oben nach unten. Und die anderen reden mit dir so ... es ist nicht gut. Ich bin nicht schuld. Ich will lernen (...) Aber es ist ein bisschen teuer. Ich habe keinen Job in dieser Zeit gefunden. Ich will arbeiten, ich will lernen. Aber ich brauche ein bisschen Hilfe.“*

Die Heterogenität der Zielgruppe und die Komplexität ihrer Problemlagen erfordern daher eine schrittweise Heranführung an den Arbeitsmarkt, die in vielen Fällen nur bedingt eine tatsächli-

che Integration in den Regelarbeitsmarkt haben kann. Das Operationelle Programm für Beschäftigung weist daher auch explizit darauf hin, dass Teilschritte ebenfalls als Wirkungsziele anerkannt werden. Damit wird der – auch in den ExpertInneninterviews mehrmals betonten – Bedeutung von Integrationsketten, die nicht alle unmittelbar am Arbeitsmarkt orientiert sein müssen, Rechnung getragen.

3.3 Risikogruppen für Arbeitsmarktferne

Durch den hohen Grad an Heterogenität der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen kann der Terminus sehr offen gebraucht werden und verliert damit auch an Klarheit. Als Referenzpunkt der Zielgruppe gilt der Arbeitsmarkt. Die Nicht-Teilnahme an diesem kann somit als einzige zwingende Gemeinsamkeit identifiziert werden. Arbeitsmarktferne bedeutet dabei aber freilich mehr als bloße Nicht-Teilnahme wie auch schon die angesprochenen Dimensionen von Arbeitsmarktferne suggerieren. Von befragten ExpertInnen wurde oftmals die subjektiv erlebte „Distanz“ zu den gesellschaftlichen Normvorstellungen als Kriterium für Arbeitsmarktferne angeführt.

Bezeichnend ist dabei der Umstand, dass Arbeitsmarktferne von arbeitsmarktfernen Personen immer auf einer sehr subjektiven, individuellen Ebene wahrgenommen wird. Aufgrund der Multidimensionalität der Problemlagen sei es daher für die betroffenen Personen, wie wenn sie einen „Rucksack mit Problemen“ mit sich tragen müssten, wie es metaphorisch in ähnlicher Weise mehrmals in Interviews beschrieben wurde. Durch die Vielzahl an Problemlagen sei daher gleichsam auch die Sicht auf den Arbeitsmarkt – der dennoch für die meisten arbeitsmarktfernen Personen eine Zielvorstellung darstellt – verstellt.

Zunächst werden die TeilnehmerInnen an SP3b-Projekten des ersten und zweiten Calls nach ihren sozio-demographischen Merkmalen dargestellt. Dazu wurden die ProjektleiterInnen im Rahmen der Fragebogenerhebung ersucht, ihre TeilnehmerInnen folgenden Gruppen zuzuordnen:

- ▶ Jugendliche (-18 Jahre)
- ▶ Junge Erwachsene (19-24 Jahre)
- ▶ Frauen
- ▶ Personen mit Migrationshintergrund
- ▶ Ältere (55-64 Jahre)
- ▶ SozialhilfebezieherInnen
- ▶ Langzeitarbeitslose
- ▶ Personen mit Beeinträchtigungen
- ▶ Flüchtlinge/AsylwerberInnen
- ▶ NotstandshilfebezieherInnen

Dazu wurden die ProjektträgerInnen noch aufgefordert anzugeben, ob die Gruppen auch spezifische Zielgruppe ihrer Maßnahmen waren. Die meist sehr hohen Zustimmungswerte zu dieser

Aussage lassen allerdings darauf schließen, dass sich viele TrägerInnen dazu veranlasst sahen, Zielgruppen immer dann auch als dezidierte Zielgruppe anzugeben, wenn sie ihr auch TeilnehmerInnen zugeordnet hatten:

Tabelle 2 TeilnehmerInnen an SP3b-Maßnahmen nach sozio-demographischen Merkmalen

Personengruppen	TeilnehmerInnen	Zielgruppe
Jugendliche	37%	89%
Junge Erwachsene	13%	92%
Frauen	42%	92%
Personen mit Migrationshintergrund	57%	98%
Ältere Personen	4%	90%
SozialhilfebezieherInnen	9%	85%
Langzeitarbeitslose	17%	76%
Personen mit Beeinträchtigungen	4%	90%
Flüchtlinge/AsylwerberInnen	5%	95%
NotstandshilfebezieherInnen	11%	71%

Die größte Gruppe unter den TeilnehmerInnen stellen also die Personen mit Migrationshintergrund dar. Im zweiten Call war zwar eine MigrantInnenquote von 50% festgeschrieben, es zeigt sich aber, dass diese Quote auch im ersten Call mit 48% schon beinahe erfüllt wurde. In der Auswertung der Prioritätsachsen zur Erfassung der soziodemographischen Daten der TeilnehmerInnen bis zum Jahr 2009, also dem 1. Call, ist der MigrantInnenanteil mit 42% angegeben. Die Unterschiede sind dabei eventuell darin zu finden, dass manche ProjektträgerInnen Personengruppen als „Personen mit Migrationshintergrund“ aber nicht als „MigrantInnen“ klassifiziert haben⁶. Dies wird dadurch bestätigt, dass einige der befragten ProjektleiterInnen darauf hingewiesen haben, dass die Prioritätsachsen für sie nicht immer ganz klar nachzuvollziehen waren, was auch den teilweise relativ hohen Anteil an Nicht-Zuordnung oder Zuordnung zur Kategorie „Sonstige“ erklärt. Eine klarere Definition der Merkmale könnte hier eventuell Abhilfe schaffen. Zugleich konnte in den Interviews mit ProjektleiterInnen und SozialarbeiterInnen aber auch festgestellt werden, dass gerade Projekte im besonders niederschweligen Bereich in der Erstanamnese der TeilnehmerInnen bewusst auf zu genaue Datenerhebung verzichteten, da sie befürchteten, potentielle TeilnehmerInnen dadurch abzuschrecken: *„Wir haben schon den Eindruck, dass bei dieser Teilnehmerindikatorenliste extrem viele Sachen gefragt sind. Und wir sind halt niederschwellig und wenn ein Jugendlicher kommt, dann fragen wir nicht gleich: Und, hast du jemals Notstandshilfe bezogen, und hast du irgendwelche Benachteiligungen oder Attests oder so.“* (Interview P5)

Der angestrebte Frauenanteil konnte zumindest bei den befragten Projekten nicht ganz erreicht werden. Die Quote von 42% deckt sich dabei auch ziemlich genau mit der Auswertung der Prioritätsachsen für den ersten Call (hier war der Frauenanteil 43%). Wie auch in den Interviews mit ExpertInnen und ProjektträgerInnen erklärt wurde, ist es vor allem im niederschweligen Beschäftigungsbereich, in dem viele SP3b-Projekte angesiedelt sind, oft schwer, Frauen zu erreichen, da es sich hier meist um „klassisch männliche“ Beschäftigungsfelder handelt.

⁶ Dieser Eindruck wird auch in einem Interview mit einer Expertin sichtbar, die feststellt: *„(...) schon bei den Migranten gibt es da in der Definition solche Unterschiede, dass man Länder schon nicht mehr vergleichen kann, weil die anders erfasst sind und andere Rechtslagen haben.“* (Interview P1).

Das Erreichen des Frauenanteils ist freilich nicht der einzige Faktor für die Gleichbehandlung der Geschlechter, aber eine Nichterreicherung ist oft ein Indikator, dass es allgemein Probleme in diesem Bereich gibt. Aufgrund der Tatsache, dass in den SP3b-Anträgen die Einhaltung der 50%-Klausel gefordert wird, legen auch die SP3b-Koordinationen besonderes Augenmerk auf diesen Bereich und versuchen schon im Vorfeld gegenzusteuern, wenn erkannt wird, dass die Quote verfehlt wird. So stellt etwa Silvia Paierl, SP3b-Koordinatorin in der Steiermark, in Zusammenhang mit einem niederschweligen Projekt, das aus beschriebenen Gründen zunächst große Probleme hatte weibliche TeilnehmerInnen ins Projekt mitaufzunehmen, ihre Aufgabe in diesem Bereich folgendermaßen dar: *„Das war zentrales Thema bei den Projektbesuchen (die Erfüllung der 50%-Frauenquote, Anm. SP), wo dann ganz klar dokumentiert und festgelegt wird, welche Maßnahmen gesetzt werden, um den Frauenanteil zu erhöhen. Der war am Beginn des zweiten Calls auch noch sehr niedrig – jetzt ist er schon gestiegen, weil sie ganz konkrete neue Arbeitsbereiche eröffnet haben für Frauen mit Migrationshintergrund und sich so speziell mit Frauenorganisationen vernetzt haben.“*

Aus den oben dargestellten Angaben der ProjektleiterInnen über ihre TeilnehmerInnen, der Auswertung der Fokusgruppen, den Interviews mit ExpertInnen und ProjektleiterInnen sowie der wissenschaftlichen Diskussion über soziale Teilhabe und von Ausgrenzung gefährdeter Gruppen wurden zunächst daher sieben zentrale Risikogruppen für Arbeitsmarktferne entwickelt. Die vorgestellten Kategorien wirken dabei gegenseitig verstärkend, allerdings bedingt jede der dargestellten Risikofaktoren eigene Zugänge für die Erreichung und erfolgreiche Integration der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen in den Arbeitsmarkt. Eine quantitative Abwägung einzelner Kategorien ist dabei aber aufgrund der individuellen Betroffenheiten von arbeitsmarktfernen Personen und deren subjektiver Problemwahrnehmung nicht sinnvoll.

3.3.1 Jugendliche und junge Erwachsene

Eine wichtige Gruppe arbeitsmarktferner Personen stellen Jugendliche und junge Erwachsene dar, die noch keinen Einstieg in den Arbeitsmarkt gefunden haben. In vielen Fällen stammen diese Menschen aus sozial schwachen Milieus, die am Rande der Ausgrenzung leben. Die Erwerbsbiographien der Eltern sind oft sehr lückenhaft bzw. leben die Jugendlichen von Kindheit an in einem Umfeld in dem Bezugspersonen dauerhaft arbeitslos und von Sozialhilfe abhängig sind. Es hat sich daher bisher kaum ein positives Bild von Erwerbsarbeit gebildet und es mangelt auch an Vorbildern, die einen sozialen Aufstieg geschafft hätten. Bildung und Ausbildung sind ebenfalls meist negativ konnotiert bzw. wird „Schule“ überhaupt meist mit Zwang oder auch Angst verbunden.

Ein Teil der jungen arbeitsmarktfernen Personen stammt zudem aus einem familiären Umfeld, das durch intensive soziale Spannungen in Verbindung mit Gewalt und Missbrauch geprägt war. Die Jugendlichen standen daher schon oft in Verbindung mit der Jugendwohlfahrt oder sind überhaupt in Heimen aufgewachsen. Innerhalb dieser Zielgruppe spielen dazu auch oft Drogen- oder andere Suchtproblematiken eine große Rolle.

3.3.2 Ältere Personen

Alter stellt ebenfalls oftmals in Verbindung mit anderen Einschränkungen einen wichtigen Indikator für Arbeitsmarktferne dar. Gerade die hohen Anforderungen an Flexibilität und neuartige kulturelle Techniken in modernen Arbeitswelten stellen für viele ältere Personen eine unüberwindbare Hürde auf dem Weg zu einem dauerhaften Arbeitsplatz dar.

Gerade Personengruppen, die ihre Erwerbsleistung primär über körperliche Arbeit erbracht haben, werden durch zum Teil auch nur leichte oder spezifische physische Beeinträchtigungen aus ihrem gewohnten Arbeitsumfeld geworfen. Aufgrund geringer Basisbildung oder –qualifikationen fällt es ihnen dann enorm schwer, Umschulungs- oder Weiterbildungsangebote wahrzunehmen und somit sind sie oft strukturell aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt.

Einzelne TeilnehmerInnen an SP3b Maßnahmen aus dieser Personengruppe haben in Interviews im Rahmen der Fokusgruppe oft beklagt, dass heutzutage Menschen „*die einfach gut arbeiten können*“ nicht mehr gebraucht würden. Die flexiblen und wenig standardisierten Arbeitsroutinen werden physisch und psychisch als überfordernd wahrgenommen. Ihre physische Verfassung ist dabei allerdings noch zu gut, um in Invaliditätspension gehen zu können. Somit erleben sie sich selbst in einer „*Zeit des Wartens auf die Pension*“, in der sie sich aber immer wieder mit dem Gefühl von „*Nutzlosigkeit*“ konfrontiert sehen.

3.3.3 Frauen

Als eigene Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen konnten auch Frauen identifiziert werden. Die Frauenerwerbsquote liegt allgemein deutlich unter der der Männer und der Gender-Pay-Gap ist gerade in Österreich sehr hoch. Ein häufig geschildertes Phänomen ist dabei, dass viele Frauen sich bei erfolgloser Arbeitssuche aus der Erwerbstätigkeit zurückziehen (vgl. Kurz 2003). Letzterer Punkt trifft in hohem Ausmaß auch auf Frauen mit Migrationshintergrund zu, vor allem wenn sie aus patriarchal geprägten Herkunftskulturen stammen.

Auch wenn die aktuelle Zahl der Hochschulabsolventinnen über jener von Hochschulabsolventen liegt, sind Frauen häufiger im Niedriglohnssektor beschäftigt oder arbeiten Teilzeit. In besonderem Maße von Arbeitsmarktferne betroffen sind dabei Frauen ohne berufliche Ausbildung und Frauen aus ländlichen Regionen, da bei letzteren oft auch das Problem mangelnder Mobilität oder fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeiten virulent wird.

Betreuungspflichten stellen allgemein in vielen Fällen einen Indikator für Arbeitsmarktferne dar. Zu einem hohen Prozentsatz wird sowohl die Kinderbetreuung als auch die Betreuung von kranken oder älteren Familienmitgliedern wiederum durch Frauen wahrgenommen. Damit manifestiert sich die Abhängigkeit von ihren Partnern und somit steigt auch die Armutsgefährdung nach Trennungen eklatant an.

3.3.4 Personen mit Migrationshintergrund

Migrationshintergrund stellt ebenfalls einen zentralen Risikofaktor für Arbeitsmarktferne dar. In der zweiten Antragsrunde für ESF SP3b-geförderte Projekte wurden daher auch explizit MigrantInnen als Zielgruppe für die Maßnahmen definiert. MigrantInnen sind dabei meist auf mehreren Ebenen von Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt gefährdet. Die wichtigste Barriere stellt meist die Sprache dar, weshalb auch in einem Großteil der SP3b-Projekte Sprachkurse angeboten werden.

MigrantInnen sind aber zudem oft damit konfrontiert, dass Bildungsabschlüsse oder erworbene Qualifikationen aus ihren Heimatländern in Österreich nicht anerkannt werden und sie somit in Konkurrenz um Arbeitsplätze treten müssen, die eigentlich unter ihrem Qualifikationsniveau liegen. Für viele Menschen mit Migrationshintergrund – vor allem wenn sie erst kurz in Österreich sind – stellen zudem auch kulturelle Umgangsformen und arbeitskulturelle Fertigkeiten eine Herausforderung dar.

Jugendliche MigrantInnen haben in Summe schlechtere Bildungsabschlüsse als ihre österreichischen KollegInnen und auch häufiger Probleme bei der Lehrstellensuche (vgl. Unterwurzacher 2007:87ff.). Dadurch sind MigrantInnen oftmals von mehreren Risikoindikatoren für Arbeitsmarktferne gleichzeitig betroffen und werden dadurch an den Rand der Gesellschaft gedrängt – zumal sie in vielen Fällen auch mit öffentlich vorgetragenen Ressentiments konfrontiert werden.

Gleichzeitig wird die Zielgruppe der MigrantInnen innerhalb der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen von vielen befragten ProjektleiterInnen positiv hervorgehoben und von anderen TeilnehmerInnen abgegrenzt: *„Migranten bringen andere Themen mit als wie unser Stammklientel oder unser ursprüngliches (...) die MigrantInnen sind viel mehr wohnversorgt, sind auch meist in einem familiären Umfeld, Suchtverhalten ist eher nicht gegeben und somit kommen andere Themen rein, die dann auch im Arbeitsalltag präsent sind. Es geht darum sie zu stabilisieren, sie in der Gesellschaft einmal einzuleben und Fuß zu fassen. (...) Bei den MigrantInnen (ist) schon eine Aufbruchsstimmung spürbar bzw. dann schon eine Resignation, umso mehr gescheiterte Versuche es gibt.“ (Interview P10)*

Diese stärkere Motivation zur Integration in den Arbeitsmarkt bei MigrantInnen im Vergleich zu österreichischen Arbeitsmarktfernen wird auch von anderen ProjektleiterInnen beschrieben und konnte auch in den Fokusgruppen – vor allem bei Jugendlichen – festgestellt werden. Im Gegenzug sind arbeitsmarktferne MigrantInnen mehr von gesellschaftlicher Ausgrenzung oder mangelnder sozialer Teilhabe betroffen und haben häufiger sprachliche Defizite.

3.3.5 Niedrigqualifizierte Personen

Ein Risikofaktor für Arbeitsmarktferne stellen auch mangelnde berufliche Ausbildung oder geringe Qualifikationen allgemein dar. In der Evaluierung der ersten SP3b-Antragsrunde des Steirischen Beschäftigungspaktes wurde geringe Ausbildung gar als wichtigste Arbeitsmarktbarriere identifiziert (vgl. Paier/Stoppacher 2009:31). Auch die TeilnehmerInnenstruktur an den durchgeführten Fokusgruppen und die Erfahrungen der befragten ProjektleiterInnen und ExpertInnen haben einen hohen Anteil an niedrigqualifizierten Personen an den Projekten gezeigt.

Niedrigqualifizierte Personen haben große Probleme mit den Anforderungen, die im modernen Arbeitskontext an sie gestellt werden, umzugehen und sind somit in hohem Maß gefährdet nach Verlust ihres Arbeitsplatzes lange Zeit vom Arbeitsmarkt fern zu bleiben. In diesem Fall kumulieren sich die Probleme der arbeitsmarktfernen Personen allerdings oft weiter, da eine lange Abwesenheit vom Erwerbsleben meist eine weitere Dequalifizierung mit sich zieht.

In einer rationalisierten und arbeitsteiligen Gesellschaft werden die Arbeitsplätze ohne hohe Qualifikationsansprüche zunehmend abgebaut und die wenigen Jobs, die von niedrigqualifizierten Personen ausgeführt werden können, sind meist in einem sehr prekären Bereich angesiedelt. Das Nachholen von Bildungsabschlüssen oder beruflichen Qualifikationen stellt daher eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Reintegration in den Arbeitsmarkt dar.

3.3.6 Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen

Diese Personengruppe ist in sich wiederum relativ heterogen. Sie reicht einerseits von Menschen mit erkennbaren körperlichen Beeinträchtigungen bis zu Menschen, die (zum Teil auch nur vorübergehend) aufgrund psychischer Probleme keine Regelarbeitsverhältnisse eingehen können. Für erstere Personengruppe ist einerseits die Schaffung von genügend dauerhaften Arbeitsplätzen am zweiten Arbeitsmarkt von Bedeutung, gleichzeitig ist aber auch die Durchlässigkeit der Arbeitsmarktsphären zentral, da ansonsten Beschäftigungen im geschützteren Bereich schnell als stigmatisierend erlebt werden können. Dies trifft nach Einschätzung einiger ProjektleiterInnen vor allem auf Personen zu, die von ihrer Belastbarkeit zwischen beiden Bereichen liegen.

Für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen stellt wiederum die Bewältigung eines Arbeitstages an sich eine Hürde dar. Dieses Gefühl wird durch lange Abwesenheit vom Arbeitsmarkt und damit verbunden auch von regelmäßigen Tagesstrukturen noch verstärkt. In diesen Fällen stellt sich meist eine langsame Heranführung an größere Arbeitsvolumen als zielführend heraus. Von ProjektleiterInnen und ExpertInnen im niederschweligen Beschäftigungsbereich wurde hier auch auf die positive Wirkung von Arbeit in der Natur (etwa Park- oder Gartenpflege) betont.

Physische Einschränkungen sind des Weiteren oft auch die Folge von langjähriger schwerer körperlicher Arbeit. Dadurch ist eine Ausübung der gewohnten Arbeit nicht mehr möglich. Die Personen sind zugleich aber nicht mehr dazu im Stande eine neue berufliche Herausforderung einzugehen: *„In meinem Alter hat ja so eine Ausbildung sowieso keinen Sinn mehr.“*

3.3.7 Personen mit langen Abwesenheiten vom Arbeitsmarkt

Langzeitbeschäftigungslosigkeit stellt ebenfalls einen zentralen Indikator für Arbeitsmarkferne dar. Wie von einigen befragten ExpertInnen beschrieben, führt eine lange Abwesenheit vom Arbeitsmarkt in vielen Fällen dazu, dass (oft unbewusst) individuelle Vermeidungsstrategien entwickelt werden, die gegen die immer wieder erlebten Enttäuschungen bei der Arbeitssuche immunisieren sollen.

Die physische und psychische Belastbarkeit nimmt dabei mit Fortdauer der Beschäftigungslosigkeit immer mehr ab, worunter einerseits die Motivation zur Arbeit zunehmend sinkt und andererseits auch die arbeitskulturellen Fertigkeiten der betroffenen Personen leiden.

Wie in vielen anderen Studien beschrieben (vgl. Stelzer-Orthofer/Kranewitter 2006) sind langzeitbeschäftigungslose Personen aber auch gefährdet immer mehr in Resignation oder später auch Apathie zu verfallen. Dies führt oft zu einer Aufsummierung weiterer Problemlagen und wirkt einer erfolgreichen Reintegration in den Arbeitsmarkt entgegen.

Folgende Risikogruppen innerhalb der Zielgruppe des SP3b konnten also abgeleitet werden:

- ▶ Jugendliche und junge Erwachsene
- ▶ Ältere Personen
- ▶ Frauen
- ▶ Personen mit Migrationshintergrund
- ▶ Niedrigqualifizierte Personen
- ▶ Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen
- ▶ Personen mit langen Abwesenheiten vom Arbeitsmarkt

Jede dieser Personengruppen hat mit den jeweils beschriebenen Problemkonstellationen zu kämpfen, die dann auch besondere Herausforderungen für die Erreichung der Zielgruppe und die erfolgreiche (Re)-Integration in den Arbeitsmarkt darstellen. In Folge wird nun anhand von Fallbeispielen von TeilnehmerInnen an SP3b-geförderten Projekten eine Typologie entwickelt, die eine Kategorisierung der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen ermöglichen kann. Ein quantitativer Vergleich über den Grad an Arbeitsmarktferne der verschiedenen Typen ist aber wie schon erwähnt aufgrund der individuellen Betroffenheiten nicht möglich. Die Typologie kann allerdings dazu dienen, Integrationsketten festzulegen und somit Know-How der ProjektträgerInnen nachhaltig zu sichern.

3.4 Typologie arbeitsmarktferner Personen

Um die angesprochene subjektive Sicht und somit auch die TeilnehmerInnenperspektive von SP3b-geförderten Maßnahmen aufzuzeigen, werden in Folge nun einige Fallbeispiele von TeilnehmerInnen angeführt und im Anschluss eine Typologie der Betroffenheiten und Problemkonstellationen arbeitsmarktferner Personen erstellt. Ziel dabei ist es, Indikatoren und Kategorien zu entwickeln anhand derer das diffuse Verständnis und der Gebrauch des Terminus arbeitsmarktferne Personen konkretisiert werden kann. Dies kann in weiterer Folge auch als Grundstein einer Operationalisierung der Graduierung von verschiedenen Ebenen von Arbeitsmarktferne dienen und somit eine Erweiterung der oftmals als zu eng empfundenen Vorgaben über soziodemographische Daten im Rahmen der Prioritätsachsen darstellen.

In Summe wurden im Rahmen von 6 Fokusgruppen in Dornbirn, Enns, Graz, Salzburg, St. Pölten und Villach in Summe 47 ehemalige und aktuelle TeilnehmerInnen von Maßnahmen im ESF SP3b befragt. Die nachstehende Tabelle zeigt zunächst eine Übersicht über die wichtigsten

soziodemographische Merkmale der Personen. Es zeigt sich indes schon hier die große Heterogenität und die große Bandbreite der DiskutantInnen⁷.

Tabelle 3 Übersicht TeilnehmerInnen Fokusgruppe

	Geschlecht		gesamt
	männlich	Weiblich	
Migrationshintergrund			
Mit Migrationshintergrund	15	17	32
Ohne Migrationshintergrund	9	6	15
Alter			
< 25 Jahre	9	10	19
26-45 Jahre	10	11	21
> 45 Jahre	5	2	7
Ausbildung			
Pflichtschule	14	10	24
Lehrberuf	1	1	2
Matura oder höher	0	7	7
Kein Abschluss	9	5	14
gesamt	24	23	47

Auffallend ist dabei vor allem die Gruppe der Frauen mit guten Bildungsabschlüssen. Auch in den Interviews mit ProjektleiterInnen wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass gerade Frauen aus Afrika und Südostasien auch Universitätsabschlüsse haben, aber dennoch an Beschäftigungsprojekten – die zudem oftmals klassische Geschlechterrollen reproduzieren – teilnehmen müssen, da sie in ihren Berufsfeldern keine Arbeit finden können bzw. ihre Ausbildungen in Österreich nicht anerkannt werden. Sieben von 23 befragten TeilnehmerInnen an Fokusgruppen haben mindestens einen Maturaabschluss oder ähnliches Qualifikationsniveau. Aufgrund langwieriger und komplizierter Nostrifizierungsverfahren und mangelnder Kenntnis der diesbezüglichen bürokratischen Prozesse würden die meisten Frauen aber eine Nostrifizierung oft gar nicht anstreben und eher Jobs im Niedriglohnssegment suchen.

Anhand von sechs Idealtypen wird nun eine Typologie von arbeitsmarktfernen Personengruppen entwickelt, die dann mit realen Beispielen von TeilnehmerInnen an Fokusgruppen anschaulich gemacht wird. Es handelt sich dabei um folgende Typen:

- ▶ „MigrantIn mit unklarem Qualifikationsprofil“
- ▶ „SchulabbrecherIn aus bildungsfernem Milieu“

⁷ Die Auswahl der TeilnehmerInnen für die Fokusgruppe erfolgte in Absprache mit den ProjektleiterInnen. Die DiskutantInnen sollten dabei die erreichte Zielgruppe der Projekte möglichst gut repräsentieren. Gerade bei Maßnahmen mit hohem Anteil an MigrantInnen ohne gute deutsche Sprachkenntnisse spielte zudem auch die Sprachkompetenz der TeilnehmerInnen eine wichtige Rolle, da dies ansonsten die Kommunikation und Diskussion in der Fokusgruppe erheblich erschwert hätte. Wir möchten uns daher an dieser Stelle auch bei allen TeilnehmerInnen an den Fokusgruppen und auch den ProjektleiterInnen, die die DiskutantInnen zur Teilnahme ermuntert haben, bedanken. Ihre rege Beteiligung an den Fokusgruppen hat diesen Teil der Forschung erst ermöglicht. Unser Dank gilt in gleichem Maße natürlich auch den ProjektleiterInnen, TrainerInnen, SP3b-KoordinatorInnen und ExpertInnen für die Bereitschaft zur Durchführung von Interviews.

- ▶ „Armutsgefährdeter Reservearbeiter“
- ▶ „Ehemalige/r GastarbeiterIn“
- ▶ „Langsame/r ArbeiterIn“
- ▶ „Hausfrau mit Betreuungspflichten“

Die einzelnen Personengruppen sind dabei freilich nicht immer klar voneinander abzugrenzen, da es auch Mischformen gibt. Dennoch können mit dieser Typologie Problemlagen einzelner arbeitsmarktferner Personengruppen und somit die Breite der Gesamtproblematik von Arbeitsmarktferne gut dargestellt werden.

3.4.1 „MigrantIn mit unklarem Qualifikationsprofil“

MigrantInnen sind eine spezifische Teilgruppe arbeitsmarktferner Personen bei der sich Arbeitsmarktferne primär über kulturelle, politische und soziale Distanz zur Ausnahmegesellschaft manifestiert. AsylwerberInnen haben in ihren Heimatländern teils hohe Qualifikationen erworben, die sie aber aufgrund der Ausnahmesituation der Flucht nicht formal nachweisen können. Da ihre deutsche Sprachkompetenz in vielen Fällen gering ist, ist der Umgang mit offiziellen Einrichtungen und Behörden für sie teilweise angstbesetzt. Daher suchen sie auch Arbeit im Niedriglohnbereich – für den sie zwar überqualifiziert sind – und begegnen gerade hier oft Resentiments.

Am Anfang von erfolgreichen Integrationsketten stehen daher der Erwerb von Sprachkompetenzen sowie das Erlernen von grundlegenden arbeitskulturellen Fertigkeiten. Schrittweise gewonnene Erfahrung im Umgang mit öffentlichen Organen und formalen Abläufen (Ausfüllen von Formularen und Anträgen) ist dabei Voraussetzung für eine eventuelle spätere Nostrifizierung von Ausbildungen.

Entgegen anderen Teilgruppen arbeitsmarktferner Personen ist diese Zielgruppe nicht selten in ein funktionierendes soziales Umfeld eingebettet und weist auch eine überdurchschnittliche Motivation zur Arbeitssuche auf, wie in Interviews bestätigt wurde. Die Personen sind daher eher psychisch stabil und sozial kompetent.

Anhand von zwei exemplarischen Fallbeispielen wird der Typ „MigrantIn mit unklarem Qualifikationsprofil“ beschrieben.

Herr Baschir R., 30 Jahre, geboren in Tschetschenien⁸

Persönlicher Hintergrund

- ▶ vor ca. fünf Jahren mit seiner Frau aus Tschetschenien geflohen
- ▶ mittlerweile zwei Kinder und nimmt Versorgungspflichten auch für weitere Familienmitglieder wahr
- ▶ zuerst Wohnung über Integrationsfond bekommen, jetzt eine neue „zu kleine“ Wohnung bekommen und bei mehreren Genossenschaften angemeldet

Ausbildung/Qualifikation

- ▶ Pflichtschule in Tschetschenien abgeschlossen
- ▶ LKW-Führerschein in Tschetschenien und Russland – wird aber in Österreich nicht anerkannt. Derzeit macht er den PKW-Führerschein.
- ▶ Besucht derzeit täglich einen Deutschkurs

Erfahrungen am Arbeitsmarkt

- ▶ War einige Jahre LKW-Fahrer in Tschetschenien und Russland
- ▶ Immer wieder diverse Hilfsarbeiten in Tschetschenien („da ist man einfach hingegangen und hat gesagt, ich will hier arbeiten“)

Arbeitshindernisse

- ▶ Migrationshintergrund
- ▶ mangelnde Deutschkenntnisse
- ▶ Keine formalen Qualifikationen

Frau Naila G., 35 Jahre, geboren im Irak

Persönlicher Hintergrund

- ▶ Seit 5 Jahren in Österreich
- ▶ Fünf Kinder, das jüngste ist vier Jahre alt
- ▶ Verheiratet
- ▶ Ihr Mann arbeitet „immer wieder, verdient aber nicht sehr viel Geld“

Ausbildung/Qualifikation

- ▶ Studium der Betriebswirtschaft im Irak
- ▶ Ausbildungsvorbereitungskurs für Sozialarbeiterin und Altenpflegerin bei der Caritas

⁸ Um die Anonymität der befragten TeilnehmerInnen zu wahren, wurden die Namen geändert und das Alter gerundet.

- ▶ Mehrere Deutschkurse („Hier in Österreich konnte ich keine gute Ausbildung machen, bisher habe ich nur Deutschkurse gemacht, aber keine gute Ausbildung“)

Erfahrungen am Arbeitsmarkt

- ▶ Hat einige Jahre als Buchhalterin bei einer großen Firma im Irak gearbeitet
- ▶ In Österreich noch keine Berufserfahrung

Arbeitshindernisse

- ▶ Migrationshintergrund
- ▶ Mangelnde Deutschkenntnisse
- ▶ Betreuungspflichten

3.4.2 „SchulabbrecherIn aus bildungsfernen Milieu“

Die Risikogruppe SchulabbrecherInnen ist dadurch gekennzeichnet, dass in ihrem sozialen Umfeld „Bildung“ keinen hohen Stellenwert hat. Viele TeilnehmerInnen an Maßnahmen, die in diese Typologie eingeordnet werden, berichten von „schweren Kindheiten“, die geprägt sind von Gewalt oder dem Missbrauch von Alkohol und Drogen.

Diese Risikogruppe, die oft auch in die Gruppe der Nicht-Versicherten fällt, hat meist noch keinerlei Erfahrungen mit Arbeit und es fehlt auch an positiven Rollenbildern für einen sozialen Ein- oder Aufstieg. Durch negative Erfahrungen im Umgang mit Schule oder öffentlichen Institutionen überhaupt haben diese Jugendlichen oft Vermeidungsstrategien entwickelt, durch die sie sich in einer Opferrolle sehen.

Als Grundstein für eine erfolgreiche Integrationskette muss nach Angaben der ProjektleiterInnen und TrainerInnen zunächst Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten aufgebaut werden, da sie bisher immer gewohnt waren, zu versagen. In einem weiteren Schritt und nach Erfolgserlebnissen in einem positiven Umfeld geht es dann darum, gemeinsam Zukunftsvisionen zu entwickeln und Lebenspläne zu entwerfen. Soziale Stabilisierung spielt in diesem Zusammenhang immer eine tragende Rolle.

Drei unterschiedliche Profile von Jugendlichen sollen in Folge die unterschiedlichen Teilgruppen des Typs „Die/Der junge SchulabbrecherIn aus bildungsfernen Milieu“ veranschaulichen.

Herr Jakob H., 18 Jahre, geboren in Österreich

Persönlicher Hintergrund

- ▶ Ist in einem schwierigen familiären Umfeld aufgewachsen („Ich war früher voll frech und meine Mutter ist schwer krank und es sind immer Sozialarbeiter gekommen und die haben gesagt, ich soll ausziehen, und dann bin ich in die WG gekommen.“)
- ▶ Schon „als Kind“ Erfahrungen mit Drogen und Gewalt

Ausbildung/Qualifikation

- ▶ Musste die dritte Klasse Volksschule wiederholen („*Ich habe mich in der Schule immer blöd benommen. Das hat schon in der Volksschule angefangen, Lehrer geschlagen und so.*“)
- ▶ Hauptschule in der dritten Klasse abgebrochen, weil er zu alt war

Erfahrungen am Arbeitsmarkt

- ▶ keine

Arbeitshindernisse

- ▶ Keine formalen Qualifikationen
- ▶ Psychosoziale Einschränkungen
- ▶ Keine Arbeitserfahrung

Herr Ümit K., 17 Jahre, geboren in der Türkei

Persönlicher Hintergrund

- ▶ Ist mit 4 Jahren mit seinen Eltern nach Österreich gekommen
- ▶ Ist in einem bildungsfernen Milieu aufgewachsen

Ausbildung/Qualifikation

- ▶ Schulabbruch mit 13 „*weil mich das nicht mehr interessiert hat*“
- ▶ Danach zwei Jahre in der Sonderschule
- ▶ Hat eine Berufsvorbereitungsklasse abgeschlossen
- ▶ Momentan macht er den Hauptschulabschluss, sucht dabei aber auch nach Arbeit („*Ja wenn man irgendwas findet, dann bricht man (den Hauptschulabschlusskurs, Anm. SP) einfach ab. Dann arbeitet man, dann versucht man es wieder, dann bricht man es wieder ab.*“)

Erfahrungen am Arbeitsmarkt

- ▶ Hat ein paar Monate als Tischlereihilfsarbeiter gearbeitet

Arbeitshindernisse

- ▶ Migrationshintergrund
- ▶ Keine formalen Qualifikationen
- ▶ Kaum Arbeitserfahrung

Frau Alexija S., 19 Jahre, geboren im ehemaligen Jugoslawien (Bosnien)

Persönlicher Hintergrund

- ▶ Ist mit einem Jahr mit ihren Eltern nach Österreich gekommen
- ▶ Verheiratet (ihr Mann findet in Österreich keine Arbeit und ist daher oft monatelang in Bosnien)

Ausbildung/Qualifikation

- ▶ Hauptschulabschluss
- ▶ HBLA nach wenigen Wochen abgebrochen, weil sie immer gemobbt wurde
- ▶ Lehre zur Einzelhandelskauffrau nach wenigen Tagen abgebrochen

Erfahrungen am Arbeitsmarkt

- ▶ Hat einige Monate in der Gastronomie gearbeitet, wurde dort aber ebenfalls gemobbt und belästigt
- ▶ Seither hat sie viele Vorstellungsgespräche gehabt, aber nur Ablehnungen bekommen

Arbeitshindernisse

- ▶ Migrationshintergrund
- ▶ geringe formalen Qualifikationen
- ▶ Psychisch wenig belastbar
- ▶ Kaum Arbeitserfahrung

3.4.3 „Armutsgefährdeter Reservearbeiter“

Diese Typologie beschreibt meist männliche arbeitsmarktferne Personen zwischen 30 und 45, die aufgrund von Schicksalsschlägen oder bewussten Entscheidungen („AussteigerInnen“) eine lückenhafte Erwerbsbiographie mit vielen Arbeitswechseln aufweisen. Sie sind meist in prekären Berufsfeldern beschäftigt, die ihnen weder eine langfristige Absicherung noch eine Perspektive auf beruflichen Aufstieg geben.

Ihre formalen Qualifikationen sind meist sehr gering, sie leben meist durchgehend in Armutsgefährdung und sind daher immer wieder auf Unterstützungsleistungen aus dem ersten oder zweiten sozialen Sicherungsnetz abhängig. Durch die vielen negativen Erfahrungen in der Arbeitssuche, werden sie zunehmend resignierter und arrangieren sich in Folge mit ihrer Situation als „Gelegenheitsarbeiter“ am Rande der Gesellschaft, wie es ein Teilnehmer ausdrückt.

Eine erfolgreiche Integration dieser Zielgruppe in den regulären ersten Arbeitsmarkt scheint in vielen Fällen nur sehr schwer möglich zu sein. Durch die Aufnahme in Transitbeschäftigungsmaßnahmen oder andere geschützte Bereiche kann allerdings mittelfristig eine Stabilisierung der Personen erreicht werden. Die kann zu einer Steigerung des Selbstwertes führen und somit für einige Personen einen Weg aus der Resignation weisen. Einige ProjektleiterInnen haben aber

auch betont, dass man sich im Klaren sein müsste, dass ein Teil dieser Zielgruppe die Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes wohl nur schwer erfüllen könnte.

Zwei Personenprofile sollen die Risikogruppe des „armutsgefährdeten Reservearbeiters“ veranschaulichen.

Herr Franz J., 35 Jahre, geboren in Österreich

Persönlicher Hintergrund

- ▶ Zweimal geschieden
- ▶ Lebt derzeit in einer Notschlafstelle

Ausbildung/Qualifikation

- ▶ Hauptschulabschluss und Polytechnikum
- ▶ Zwei Jahre Lehre als Maler (die Firma ist dann in Konkurs gegangen und es wollte ihn niemand übernehmen)
- ▶ Lehren als Schlosser, Tischler und Elektriker angefangen, aber meist sehr bald wieder beendet

Erfahrungen am Arbeitsmarkt

- ▶ Viele verschiedene Arbeitsstellen im Baubereich
- ▶ Lagerarbeiter bei Lebensmittelgeschäften
- ▶ Dazwischen auch längere Zeiten der Arbeitslosigkeit (*„Dann war ich zwei Jahre arbeitslos. Das war für mich auch ziemlich schwer – keine einfache Zeit. Ich habe viele Bewerbungen geschrieben, aber nur lauter Absagen bekommen oder sie haben sich gar nicht gemeldet. In der Zeit war ich dann auch sehr depressiv auch, weil ich dachte, das kann doch nicht sein, dass ich keine Arbeit finde.“*)

Arbeitshindernisse

- ▶ Geringe formale Qualifikationen
- ▶ Unsicheres Wohnverhältnis

Herr Hans P., 40 Jahre, geboren in Österreich

Persönlicher Hintergrund

- ▶ Psychisch wenig belastbar, dadurch häufige Arbeitswechsel
- ▶ Versucht die Zeit bis zur Pension zu überbrücken (*„Ich arbeite halt als Hackler, sofern ich es körperlich aushalte (...) Also das ist halt für mich in den nächsten Jahren eher die Lösung als mir irgendetwas zu überlegen ... weil in meinem Alter brauch ich nicht mehr viel machen. Da kann ich wirklich nur noch schauen, dass ich irgendwie auf das richtige Platzerl falle und einfach versichert bin und halt irgendwas mache.“*)

Ausbildung/Qualifikation

- ▶ Elektrotechniker – hat in diesem Beruf aber kaum gearbeitet, weil es ihn psychisch überfordert hat.

Erfahrungen am Arbeitsmarkt

- ▶ Lückenhafte Erwerbsbiographie mit langen Zeiten der Arbeitslosigkeit („*Mein Leben hat einfach so einen Verlauf genommen. Als ich jung war, war ich ein Optimist. Ich war ein Aussteiger und ich hab das gerne gemacht und ich hab ziemlich hergehalten dafür. Und jetzt bin ich so alt, dass ich weiß, dass ich mit der Masche nicht mehr weiterkomme.*“)
- ▶ Transitarbeitsplätze durch das AMS und Leiharbeitsplätze in verschiedenen Firmen
- ▶ Viele negative Erfahrungen am Arbeitsmarkt („*Und ja, was soll ich sagen. Ich hab da schon ziemlich lange zugeschaut, und das hat mir nichts geholfen. Ich war immer nur der Gefickte und der Ausgenutzte.*“)

Arbeitshindernisse

- ▶ Lange Abwesenheiten vom Arbeitsmarkt
- ▶ Geringe psychische Belastbarkeit

3.4.4 „Ehemalige/r GastarbeiterIn“

Dieser Typ von arbeitsmarktfernen Personen ist in den 70er oder 80er Jahren im Zuge der Arbeitskräftewerbung im ehemaligen Jugoslawien und der Türkei nach Österreich gekommen. Die Personengruppe war vorrangig im Hilfsarbeiterbereich beschäftigt und weist daher auch meist nur geringe formale Qualifikationen auf.

Entgegen der damaligen politischen Einschätzung sind viele der Personen aber nicht in ihre Heimatländer zurückgekehrt, sondern haben sich dauerhaft in Österreich angesiedelt. Durch die oft schwere körperliche Arbeit in ihren Berufsfeldern hat diese Zielgruppe in fortgeschrittenem Alter immer mehr mit gesundheitlichen Einschränkungen zu kämpfen und kann daher nicht mehr in ihrem angestammten Bereich arbeiten.

Da die Beitragsjahre für einen Pensionsanspruch durch Unterbrechungen oder teilweise „illegale“ Beschäftigungen in vielen Fällen aber nicht ausreichen und ausländische Arbeitszeiten nicht angerechnet werden, pendeln viele „ehemalige/r Gastarbeiter“ zwischen Gelegenheitsarbeiten und AMS-Kursen und finden keine dauerhafte Beschäftigung mehr.

Eine erfolgreiche (Re-)Integration in den ersten Arbeitsmarkt scheint für die Risikogruppe „ehemalige/r Gastarbeiter“ mit vielen Hindernissen verbunden. Es geht daher primär um Unterstützung der Zielgruppe in der Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten in einem geschützten Bereich.

Folgendes Personenprofil zeigt beispielhaft die Arbeitshindernisse ehemaliger GastarbeiterInnen.

Herr Predrag M., 60 Jahre, geboren im ehemaligen Jugoslawien (Montenegro)

Persönlicher Hintergrund

- ▶ Kam 1977 als „Gastarbeiter“ nach Österreich
- ▶ Lebt getrennt von seiner Frau und seinen Kindern
- ▶ Hat mittlerweile mehrere körperliche Einschränkungen (Kreuzleiden, Knieprobleme etc.) und ist daher physisch kaum belastbar
- ▶ Teilnahme am Projekt gibt im Stabilität und ermöglicht soziale Kontakte (*„Und ich sage noch, für mich z.B.: ich bin immer das Arbeiten gewöhnt, ich bin kein Fauler. Für mich macht das fast Spaß, weil meine beiden Kinder sind groß, 34 und 26 Jahre alt, sind beide selbstständig. Vor ein paar Jahren hatte ich eine Scheidung, und dann bin ich alleine zuhause ... für mich macht das Spaß, sagen wir so.“*)

Ausbildung/Qualifikation

- ▶ Pflichtschulabschluss in Jugoslawien
- ▶ Hat in Jugoslawien eine Schlosserlehre begonnen, aber nicht abgeschlossen

Erfahrungen am Arbeitsmarkt

- ▶ fast 25 Jahre bei einer großen Möbelfirma auf Montage (*„wurde dann leider dort wegrationalisiert“*)
- ▶ zweimal eher erfolglos im Gastronomiebereich selbstständig
- ▶ seit etwa zehn Jahren pendelt er zwischen AMS und verschiedenen Maßnahmen und Projekten und versucht die Zeit bis zur Pension zu überbrücken

Arbeitshindernisse

- ▶ Alter
- ▶ Körperliche Einschränkungen
- ▶ geringe formale Qualifikationen
- ▶ Migrationshintergrund

3.4.5 „Langsame/r ArbeiterIn“

Die Zielgruppe umfasst Personen, die in Berufen wie LagerarbeiterInnen, BotInnen oder Portiere beschäftigt waren. Die Zugehörigkeit dieser Personen zur Risikogruppe arbeitsmarktferner Personen ist als Produkt von Flexibilisierung und Rationalisierung des Arbeitsprozesses zu verstehen. VertreterInnen dieser Gruppe sind Personen, die zwar *„gut arbeiten“* können, aber nur über geringe formale Qualifikationen verfügen und komplexeren Aufgaben kaum gewachsen sind. Ein Projektleiter bezeichnet diese Personengruppe als *„langsamere Arbeiter“*, die allerdings den Anforderungen in einer immer dynamischeren Arbeitswelt immer weniger gewachsen sind.

Dass es Personen gibt, die eine eingeschränkte Leistungsfähigkeit aufweisen, ist an sich ist dabei kein neues Phänomen. Allerdings gibt es durch zunehmende Kostenminimierung als Folge ver-

schärften Konkurrenzdrucks am Markt immer weniger Arbeitsplätze für diese Personen. So wurden diese Beschäftigungsbereiche durch zunehmende Technisierung entweder überhaupt weg-rationalisiert oder können ebenfalls nur von höherqualifizierten Personen ausgeführt werden (Bsp. Lagerarbeit/Logistikmanagement). Einige Projektleiter haben daher auch darauf hingewiesen, dass früher dieser Personengruppe Arbeitsplätze in großen (zum Teil) öffentlichen Unternehmen oder auch in lokal verwurzelten Kleinunternehmen zur Verfügung gestellt wurden, was aber heute immer weniger möglich scheint.

Im Gegensatz zu anderen Typen arbeitsmarktferner Personen ist die/der „langsame/r ArbeiterIn“ immer schon in einem relativ geschützten Bereich des Arbeitsmarktes tätig, der in den letzten Jahren aber einer strukturellen Rationalisierung unterworfen war. Die Anforderungen des Regel-arbeitsmarktes konnten von dieser Personengruppe oft schon vor Verlust ihres Arbeitsplatzes nicht erfüllt werden. Im Zuge des Integrationsprozesses müssen also Wege gefunden werden, wie diese Risikogruppe – für die die Möglichkeit „gut zu arbeiten“ meist einen besonderen Bestandteil für gesellschaftliche Inklusion ausmacht – einen sinnvollen gesellschaftlichen Beitrag leisten kann. Die Integration von TeilnehmerInnen an SP3b-Maßnahmen in sozialökonomische Betriebe (SÖB) oder gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) kann hier als erfolgreiche Zielerreichung angesehen werden.

Das untenstehende Fallbeispiel eines „langsamen Arbeiters“ soll die Betroffenheit und die besonderen Bedürfnisse dieser Risikogruppe veranschaulichen.

Herr Georg J., 45 Jahre, geboren in Österreich

Persönlicher Hintergrund

- ▶ Alleinstehend
- ▶ Teilnahme am Projekt ermöglicht ihm soziale Kontakte herzustellen und zu pflegen
- ▶ Kann aufgrund von Übergewicht keine schweren körperlichen Tätigkeiten mehr verrichten

Ausbildung/Qualifikation

- ▶ Sonderschulabschluss

Erfahrungen am Arbeitsmarkt

- ▶ Hat jahrelang als Lagerarbeiter gearbeitet und danach über Leihfirmen in verschiedenen Logistikfirmen im Fertigungsbereich
- ▶ Wenige länger andauernde Beschäftigungsverhältnisse (*„Meine Meinung ist, dass es heute viele Firmen die Leute aussuchen können. Da zählen Qualifikationen und Schulungen, die die Leute oft machen und die Leute, die die Arbeit wirklich machen wollen, bleiben auf der Strecke.“*)

Arbeitshindernisse

- ▶ Keine formalen Qualifikationen
- ▶ Mangelnde Flexibilität

- ▶ Gesundheitliche Einschränkungen
- ▶ Alter

3.4.6 „Hausfrau mit Betreuungspflichten“

Eine besondere Risikogruppe für Arbeitsmarktferne stellen auch Frauen dar, die etwa aufgrund von frühen Schwangerschaften oder weil „es die Eltern verboten haben“, wie es eine Teilnehmerin ausdrückt, keinen Schulabschluss oder keine Berufsausbildungen haben und daher keine formalen Qualifikationen vorweisen können. Damit begeben sie sich oft in starke Abhängigkeitsverhältnisse zu ihren Partnern, was durch intensive Betreuungspflichten für Kinder oder kranke und ältere Familienmitglieder noch verstärkt wird.

Ihr Mangel an formalen Qualifikationen wird noch dadurch verstärkt, dass sie oft keinerlei „offizielle“ Berufserfahrung vorweisen können und somit fungieren sie als „stille Reserve“ am Arbeitsmarkt. Dadurch erwerben sie auch keine versicherungsrechtlichen Ansprüche und sind auch nicht beim AMS oder Sozialamt registriert. Zu einer Risikogruppe werden sie vor allem dann, wenn sie aufgrund von finanziellen Notsituationen nach Schicksalsschlägen oder Trennungen plötzlich auf Erwerbsarbeit angewiesen sind, zumal sie durch ihre Betreuungspflichten in ihrer potentiellen Arbeitszeit stark eingeschränkt sind.

Am Anfang von erfolgreichen Integrationsketten steht bei dieser Risikogruppe daher soweit dies möglich ist das Nachholen von Schulabschlüssen oder beruflichen Qualifikationen, wobei der Vereinbarkeit mit den Betreuungspflichten hier eine zentrale Rolle zukommt, um die Frauen aus der „stillen Reserve“ locken zu können.

Frau Erika R., 35 Jahre, geboren in Österreich

Persönlicher Hintergrund

- ▶ Verheiratet und hat sechs Kinder
- ▶ Teilnahme am Projekt wird als Anfang des (Wieder-)Einstiegs betrachtet

Ausbildung/Qualifikation

- ▶ Schulabbruch mit 16 Jahren wegen Schwangerschaft

Erfahrungen am Arbeitsmarkt

- ▶ Hat teilweise als Tagesmutter oder als Hausmeisterin gearbeitet

Arbeitshindernisse

- ▶ Keine Berufserfahrung
- ▶ Kinderbetreuungspflichten
- ▶ Keine formalen Qualifikationen

Die angeführten Typen von Risikogruppen mit den Fallbeispielen von TeilnehmerInnen an SP3b-geförderten Maßnahmen spiegeln die Heterogenität der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen

wider. Arbeitsmarktferte manifestiert sich also in einer Fülle von Arbeitshindernissen, die im Zusammenspiel eine erfolgreiche (Re)-Integration in die Erwerbsgesellschaft erschweren. Die entwickelte Typologie der Arbeitsmarktferte kann dabei helfen einerseits Projekte nach den jeweiligen Bedürfnissen der Risikogruppen abzustimmen und idealtypische Integrationsketten aufzuzeigen andererseits Definitionen relevanter Zielgruppen von Fördermaßnahmen zu vereinfachen.

3.5 Erreichung der Zielgruppe

Eine besondere Herausforderung stellt das Erreichen der oft auch auf Projektebene sehr heterogenen Zielgruppen dar. Hier ist zwischen Projekten zu unterscheiden, die ihre TeilnehmerInnen durch direkte Zuweisungen oder Vermittlungen übergeordneter Stellen (v.a. des AMS) zugeteilt bekommen und Projekten, die gezielt genau jene Personengruppen ansprechen, die nicht beim AMS oder der Sozialhilfe registriert sind. Für die letzteren Maßnahmen ist es freilich eine besondere Herausforderung alternative Strukturen zur Erreichung der TeilnehmerInnen zu erproben. Andererseits sind aber auch gerade die Personengruppen, die bisher nicht vom sozialen Sicherungsnetz erfasst werden, besonders von Arbeitsmarktferte betroffen.

Das Wissen über diese Nicht-Versicherten („U-Boote“) ist relativ gering und es gibt daher auch nur grobe Schätzungen über deren Anzahl⁹. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Nicht-Versicherten in den letzten Jahren allerdings kontinuierlich zugenommen hat und damit auch immer mehr Menschen aus den sozialen Sicherungsnetzen gefallen sind¹⁰. Auch in mehreren ExpertInneninterviews wird betont, dass die Erreichung dieser Zielgruppe eine große Herausforderung werden wird: *„Auch das AMS bestätigt, dass das das größte Problem der Zukunft werden wird, weil irgendwann kommen sie wieder zurück – nach ein paar Jahren wo sie halt so über die Runden gekommen sind und dann ist noch schwieriger sie zu integrieren. Weil dann die lange Abwesenheit noch dazu kommt – und die fehlende Qualifikation (...) das bleibt ja auch und dann kommt vielleicht noch ein Problem zusätzlich.“* (Interview E7)

Besonders wichtig stellen sich in der Erreichung hier Kooperationen und Kontakte zu Organisationen, die mit Teilzielgruppen in Kontakt stehen, heraus. Die befragten ExpertInnen und ProjektleiterInnen betonen daher auch die große Bedeutung von Fallkonferenzen und organisationsübergreifenden Treffen, gerade für die Erreichung schwer zugänglicher Personengruppen.¹¹ Meist wird dabei festgestellt, dass TeilnehmerInnen an Maßnahmen auch schon in Kontakt mit anderen sozialen Einrichtungen stehen und dadurch Synergien genutzt werden können. Eine befragte Projektleiterin beschreibt dies folgendermaßen: *„Es ist dann eigentlich so, dass wir uns ganz stark auf Arbeit konzentrieren – wenn wir merken, dass die Person ganz gut in ein Hilfe-*

⁹ Einen Teil dieser Nicht-Versicherten machen Teile der „Early School Leavers“ – also frühen SchulabrecherInnen – aus, deren Anteil von der EUROSTAT für Österreich 2008 auf ca. 10,1% (vgl. Steiner 2008:3) und 2010 auf 8,7% geschätzt wurde (vgl. Steiner 2011:66). Zur Anzahl von Nicht-Versicherten in Österreich gibt es hingegen nur sehr vage Einschätzungen.

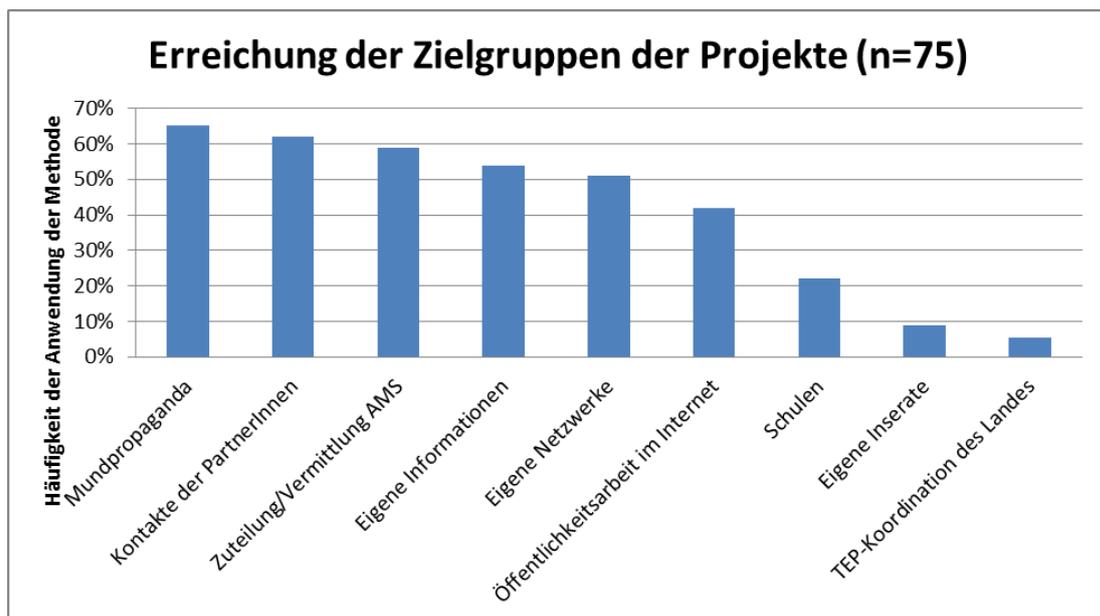
¹⁰ Mit der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung soll dieser Ausgrenzung insofern entgegengewirkt werden, zum einen, da BezieherInnen durch die E-Cards nun versichert sind und zum anderen mit der Möglichkeit der Antragstellung beim AMS die Scham, Mindestsicherung zu beantragen, verringert werden soll.

¹¹ Der Terminus „Case Management“ wird von einigen befragten ProjektleiterInnen und ExpertInnen abgelehnt, da er in letzter Zeit als Modewort fungiert habe und sich somit sehr viele Organisationen damit rühmen, Case Management zu betreiben. Letztlich „gehöre es aber zum Standardrepertoire“ sozialer Projekte nicht nur eine Problemdimension zu bearbeiten.

rinnennetzwerk eingebettet ist, dann konzentrieren wir uns vornehmlich auf die Arbeit – so ist dann auch das Einvernehmen (mit den anderen Organisationen, Anm. SP).“ (Interview P10)

Es gibt hier freilich Unterschiede zwischen ProjektträgerInnen, die mit Projekten in ähnlicher Form in ihrem regionalen Umfeld schon etabliert sind und somit bei Vereinen und arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen schon bekannt sind und Projekten kleinerer TrägerInnen, die noch eher neu im thematischen Feld und noch nicht etabliert sind¹². Letztere sind in deutlich höherem Maß auf Hilfestellungen und Vermittlungen durch das AMS oder der Sozialämter angewiesen. In den Interviews mit ExpertInnen wurde zudem aber auch betont, dass es gerade für die Erreichung von „Problemzielgruppen“ (genannt werden: Frauen mit Migrationshintergrund sowie Jugendliche und junge Erwachsene ohne Arbeitserfahrung) wichtig ist, dass Projekte oder Träger in dem thematischen Feld etabliert sind und regional bekannt sind. In diesem Zusammenhang wird auch Kritik an der häufigen Kurzfristigkeit von Projektförderungen geübt, da diese dazu führe, dass durch das Angebot Bedarfe geschaffen werden, die dann aber nicht längerfristig bedient werden können. Dies führt dann zu weiteren Frustrationen bei potentiellen TeilnehmerInnen. Dies ist allerdings ein Phänomen, das charakteristisch für die arbeitsmarktpolitische Projektförderung allgemein ist, daher wird diese Problematik im Kapitel 5 näher behandelt. Zunächst soll aber gezeigt werden, welche Kanäle für die Erreichung von Zielpersonen für die SP3b-geförderten Projekte des ersten und zweiten Calls am wichtigsten waren:

Abbildung 1 Methoden zur Erreichung der Zielgruppen der Projekte



Die Darstellung zeigt die Methoden zur Erreichung der Zielgruppe der Projekte. Es zeigt sich, dass die meisten Projekte ihre TeilnehmerInnen über Mundpropaganda, sowie eigene Kontakte und Kontakte der ProjektpartnerInnen erreichen. Auch in der Kategorie „Eigene Netzwerke“, die ebenfalls einen Wert über 50% aufweist, finden sich vornehmlich Kontakte zu anderen sozialen

¹² Die Unterscheidung zwischen kleineren und größeren, bzw. etablierten und neueren ProjektträgerInnen ist nicht einfach zu treffen. Es zeigt sich allerdings, dass in etwa 40% der Projekte von österreichweit tätigen Sozialeinrichtungen und Sozialvereinen wie Caritas, BFI, FAB, BBRZ oder Volkshilfe getragen werden. Die Trägerschaft sagt dabei aber noch nichts über den innovativen Charakter der Projekte aus.

Einrichtungen, persönliche Kontakte und informelle Netzwerke. Dies lässt darauf schließen, dass für die Erreichung der Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen ein breites Netzwerk aus sozialen Einrichtungen für die ProjektträgerInnen unerlässlich ist. Eine gut vernetzte „Sozialszene“ kann also durchaus als Erfolgskriterium für die Erreichung einiger Typen von arbeitsmarktfernen Personen (insbesondere „Armutgefährdeter Reservearbeiter“, „SchulabbrecherIn aus bildungsfernem Milieu“ und „Langsame/r ArbeiterIn“) bezeichnet werden. Daneben stellen auch Zuteilungen und Vermittlungen vom AMS eine wichtige Quelle für die Zielgruppenerreichung dar.

Gerade was die Rolle des AMS bei der Erreichung der Zielgruppe betrifft, gibt es freilich einen großen Unterschied zwischen Projekten, die eher niederschwellige Maßnahmen anbieten und Projekten, die relativ nahe am ersten Arbeitsmarkt angesiedelt sind. Während erstere ihre TeilnehmerInnen primär über ihre sozialen Netzwerke erreichen, sind höherschwellige Maßnahmen, bei denen das AMS ja auch oftmals Gehaltszahlungen übernimmt, viel enger an die Förderstruktur des AMS gebunden und damit auch in der Zuteilung der TeilnehmerInnen vom AMS abhängig. Mit der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) im Rahmen derer das AMS als Antragstelle fungieren soll, steigt allerdings das Interesse des AMS an der Zielgruppe. Die befragten ExpertInnen verweisen in diesem Zusammenhang auch darauf, dass das AMS zwar bisweilen „große Probleme hat zielgerecht zuzuweisen“ (Interview E3), zumal gerade die beschriebenen Typen von arbeitsmarktfernen Personen auch keine Kernzielgruppe in den Vermittlungskriterien des AMS sind¹³. Dennoch wird von den befragten SP3b-KoordinatorInnen betont, dass im Vorfeld der dritten Antragsrunde (Beginn ab Herbst 2011) das Engagement des AMS im SP3b zusehends stärker geworden ist, was sich in veränderten Zielgruppendefinitionen und verstärkter Kofinanzierungstätigkeit zeigt.

Tabelle 4 Methoden zur Erreichung der Zielgruppe der Projekte

		Institutionen und Methoden									
		Mundpropaganda	Kontakte der ProjektpartnerInnen	Zuteilung/ Vermittlung AMS	Eigene Infos	Eigene Netzwerke	Öffentlichkeitsarbeit im Internet	Schulen	Eigene Inserate	TEP/SP3b- Koordination	n
Antragsrunde	1. Call	22	18	17	15	19	12	4	1	1	31
	1. Call in %	71%	58%	55%	48%	61%	39%	13%	3%	3%	31
	2. Call	33	35	33	31	24	24	15	7	3	54
	2. Call in %	61%	65%	61%	57%	44%	44%	28%	13%	6%	54
	gesamt	55	53	50	46	43	36	19	8	4	85
	gesamt in %	65%	62%	59%	54%	51%	42%	22%	9%	5%	85

Eine noch eher untergeordnete Rolle in der Erreichung der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen spielen verschiedene Methoden der Bewerbung der Projekte (eigene Infos, Öffentlichkeits-

¹³ Probleme mit der Zuweisung von TeilnehmerInnen durch das AMS werden auch von vielen ProjektträgerInnen geschildert. Probleme ergeben sich einerseits bei Zuweisungen von Personen, die nicht ins Profil der Maßnahme passen. Andererseits sehen sich Projekte aber auch mit Widerständen des AMS konfrontiert, wenn Personen aufgenommen werden, die nach den AMS Kriterien nicht förderbar sind. Diese Probleme werden allerdings sowohl von den ProjektträgerInnen selbst, als auch von den SP3b-KoordinatorInnen als Prozesse des gegenseitigen Voneinander-Lernens beschrieben.

arbeit im Internet, eigene Inserate), wobei diese noch am ehesten über das Internet funktioniert. Bei innovativen Modellprojekten mit einer doch relativ kurzen Projektlaufzeit ist das allerdings wenig überraschend.

Bezogen auf die Entwicklungen vom ersten zum zweiten Call ist zudem noch auffallend, dass vor allem im ersten Call Mundpropaganda und Kontakte über eigene Netzwerke die dominanten Quellen für die Erreichung der TeilnehmerInnen waren und beide im zweiten Call abnehmen. Dies ist wohl vor allem darauf zurückzuführen, dass viele Projekte des zweiten Calls Fortführungen des ersten Calls und daher schon bekannter sind und somit auch mehr in die Bewerbung des Projekts investieren können. Daher werden die verschiedenen Methoden der Bewerbung im zweiten Call wichtiger. Diese Entwicklung kann aber durchaus auch als Hinweis für eine Professionalisierung der TrägerInnen der Maßnahmen an sich und den Koordinationsstellen gesehen werden. So wird von der Mehrheit der befragten ExpertInnen explizit die verbesserte Kooperation wichtiger arbeitsmarktpolitischer AkteurInnen im Bereich arbeitsmarktferne Personen erwähnt, die auch positive Auswirkungen auf die Bekanntheit einzelner Maßnahmen hat. Der große Anstieg der Bedeutung der Schulen zur Erreichung der Zielgruppe (+15 Prozentpunkte) ist wohl vor den Charakter der Projekte des zweiten Calls sowie auf die verstärkte Orientierung auf jüngere Menschen als Zielgruppe in der zweiten Antragsrunde zu erklären.

4. Charakteristika von SP3b-geförderten Projekten

4.1 Projektentwicklung und -beantragung

In Folge soll nun beschrieben werden, auf welche Weise Projekte und Maßnahmen des ESF-SP3b im ersten und zweiten Call beantragt wurden und welche besonderen Charakteristika diese Projekte sind. Dazu werden fünf Maßnahmen anhand von Fallstudien kurz vorgestellt. Interessant im Zusammenhang mit der Projektbeantragung ist freilich, auf welche Erfahrungen die ProjektträgerInnen im Bereich arbeitsmarktferne Personen zurückgreifen. So gaben zwar 77% der Befragten im Rahmen der Fragebogenerhebung an, dass sie schon zuvor Erfahrung mit Projektanträgen wie dem SP3b-Antrag hatten¹⁴. Dennoch stellt die technische Abwicklung und die Dokumentationspflichten der von ESF-geförderten Projekten für viele TrägerInnen eine große Herausforderung dar. In den Interviews mit ProjektleiterInnen wurde mehrmals darauf verwiesen, dass es mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden war die eigene Buchhaltung mit den Erfordernissen des ESF in Einklang zu bringen. Auf jeden Fall stellen Erfahrungen der TrägerInnen mit der Abwicklung von ESF-geförderten Projekten einen kritischen Erfolgsfaktor dar.

Zudem zeigt sich auch, dass beinahe alle ProjektträgerInnen auf langjährige Erfahrungen im thematischen Feld ihres Projekts aufbauen konnten, was entsprechend der Förderrichtlinien auch Voraussetzung für die Förderung war (Zustimmungsrate von 97%).

Im Vorfeld der Antragsstellung waren für 85% der ProjektträgerInnen persönliche Kontakte „sehr wichtig“ oder „wichtig“. 60% hatten auch im Vorfeld schon mit anderen geförderten Modellprojekten Kontakt, 95% mit anderen Projekten für arbeitsmarktferne Personen. Es zeigt sich also, dass viele Projekte und Maßnahmen auf formeller und informeller Kooperation zwischen verschiedenen Organisationen im sehr heterogenen Feld arbeitsmarktferner Personen aufbauen. Wie schon erwähnt ist gerade für Projekte im niederschweligen Beschäftigungsbereich die Kooperation mit anderen sozialen Einrichtungen oder Projekten im gleichen thematischen Feld von sehr großer Bedeutung. So schildern etwa TrainerInnen des Vorarlberger Projekts Job Ahoi & Alb@tros ihre Kooperationen folgendermaßen *„Mit allen. Also Arbeiterkammer... wir machen ja auch Sozialkompetenztraining und Bewerbungstraining (...) die WK auch schon öfters, wenn es um Lehrstellen geht. Ja und das Land sowieso (...) Wir haben aber auch Kontakte mit dem Kinderdorf Vorarlberg, Sozialdienste, Caritas, Psychosozialer Gesundheitsdienst. Bei mir sind auch sehr viele vom betreuten Wohnen (...) Mit der Bewährungshilfe haben wir viel zu tun.“*

Ähnlich wird das auch in anderen niederschweligen Maßnahmen wie bei Erfa in Graz oder auch Lebensarbeit II in Salzburg geschildert. Vielfältige Kooperationen der ProjektträgerInnen stellen daher einerseits schon ein Auswahlkriterium in der Projektbeantragung dar und sind mit Sicherheit auch Erfolgskriterium für Maßnahmen überhaupt anzusehen.

Neben persönlichen Kontakten mit anderen ProjektträgerInnen spielten im Vorfeld der Beantragung aber auch die Koordinationsstellen der Bundesländer eine wichtige Rolle. 60% der Pro-

¹⁴ Durch die hohe Rücklaufquote von ca. 91% spiegeln die Ergebnisse der Fragebogenerhebung die Gesamtsicht der ProjektträgerInnen sehr gut wider.

jektträgerInnen gaben an, in der Projektentwicklung und –anbahnung von der TEP-Koordination unterstützt worden zu sein, wobei unter TEP-Koordination von den befragten ProjektleiterInnen nicht unbedingt die SP5-Koordinationsstelle verstanden wurde, sondern teilweise auch die SP3b-Koordination¹⁵. Am häufigsten wurden dabei Informationen (etwa zwei Drittel der Angaben) sowie Unterstützungen bei der Konzeptplanung und Entwicklung (etwa ein Drittel der Angaben) genannt.

Allerdings wurden auch in der Maßnahmenentwicklung und der darauf aufbauenden Projektbeantragung durch die Interviews mit SP3b-KoordinatorInnen und ExpertInnen Unterschiede zwischen den Bundesländern sichtbar. Die Bandbreite reicht hier von relativ offenen Aufrufen zur Antragsstellung in Oberösterreich bis hin zur unmittelbaren Kontaktaufnahme mit ausgewählten TrägerInnen im Vorfeld in Wien. Durch die letztendliche Projektauswahl im Rahmen der Paktstrukturen sollte allerdings in allen Bundesländern gewährleistet sein, dass die relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen in den Entscheidungsprozess eingebunden sind und somit auch die regionale „Sozialszene“ gut eingeschätzt werden kann. Die Integration in die Struktur des TEP bildet somit ein wichtiges Erfolgskriterium für die Abwicklung der Projekte des SP3b.

4.2 Projekte im SP3b nach Projektarten

Die Heterogenität der Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen und ihre spezifischen Problemlagen und Hindernisse für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erfordert oftmals ein methodisches Maßnahmenbündel. Im OP Beschäftigung (2009: 92) wurden folgende Maßnahmenarten im SP3b als förderungswürdig klassifiziert:

- ▶ Beratung-, Betreuungs- und Clearingmaßnahmen;
- ▶ Case Management;
- ▶ berufliche Orientierung und aktive Arbeitssuche;
- ▶ Erwerb und Verbesserung von Qualifikationen (einschließlich Schlüsselqualifikationen und sozialer Kompetenz) und von Praxiserfahrung;
- ▶ kombinierte Maßnahmen von beruflicher Qualifizierung und Beschäftigung (insbesondere Sozialökonomische Betriebe);
- ▶ Beschäftigungsaufnahme in Betrieben, gemeinnützigen Einrichtungen und öffentlichen Dienststellen (einschließlich der Kombination von Erwerbseinkommen und Sozialleistungen);
- ▶ Externe Beratung und Begleitung des Prozesses
- ▶ Studien, Evaluierungen und Öffentlichkeitsarbeit.

¹⁵ Durch die unterschiedliche Struktur der TEPs in den Bundesländern (vgl. Evaluation des SP5) und damit verbunden auch der Abwicklungsstruktur des SP3b kann es kein österreichweit einheitliches Verständnis von den verschiedenen Koordinationsstellen des Landes oder ausgelagerter Strukturen für die ProjektträgerInnen geben. So ist in Niederösterreich und der Steiermark die ZWIST zugleich auch die SP3b-Koordination und beide beim Land angesiedelt, während in Vorarlberg die SP3b Koordination gänzlich ausgelagert ist. Daher wird in Folge bei der Analyse der Ergebnisse der Fragebogenerhebung die Bezeichnung „TEP/SP3b-Koordination“ verwendet. Die Koordinationsstrukturen werden aber weiter unten noch ausführlicher behandelt.

In Folge soll nun aufgezeigt werden, welche Maßnahmen in den Projekten hauptsächlich zur Anwendung kommen. Die ProjektträgerInnen waren daher aufgerufen, die in ihren Projekten angewandten Maßnahmen diesen Kategorien zuzuordnen.

Tabelle 5 Häufigkeit der angewandten Maßnahmen in den Projekten

	Maßnahmen								n
	Beratung, Betreuung, Clearing	Komb. Maß. berufl. Qualifiz. und Beschäftigung	Beschäftigungsaufnahmen	Ext. Beratung und Prozessbegleitung	Berufsorientierung	Case Management	Erwerb und Verbesserung von Qualifikationen		
Antragsrunde	1. Call	20	12	7	3	14	13	18	35
	1. Call in %	57%	34%	20%	9%	40%	37%	51%	35
	2. Call	40	18	9	7	36	13	34	57
	2. Call in %	70%	32%	16%	12%	63%	23%	60%	57
	gesamt	60	30	16	10	50	26	52	92
	gesamt in %	65%	33%	17%	11%	54%	28%	57%	92

Im zweiten Call gingen Case Management (-14 Prozentpunkte), Beschäftigungsaufnahmen (-4 Prozentpunkte) und Kombinierte Maßnahmen aus beruflicher Qualifizierung und Beschäftigung (-2 Prozentpunkte) zurück, die anderen Maßnahmen haben zugenommen. Auffallend ist vor allem Berufsorientierung mit einer Zunahme von 23 Prozentpunkten und Beratung, Betreuung und Clearing mit einem Plus von 13 Prozentpunkten. Insgesamt zeigt sich, dass vor allem drei Maßnahmenarten, die nach dem OP 2007-2013 SP3b förderbar sind, häufig Anwendung finden. Beratungen, Betreuungen und Clearing, Erwerb und Verbesserung von Qualifikationen und Berufsorientierung werden in ca. 3 von 5 Projekten angewandt. Im Vergleich zu intensivem Case Management sind dies freilich auch die Maßnahmenarten, die tendenziell weniger Betreuungsaufwand verursachen und oftmals in vielen Projekten neben anderen zusätzlich eingesetzt werden.

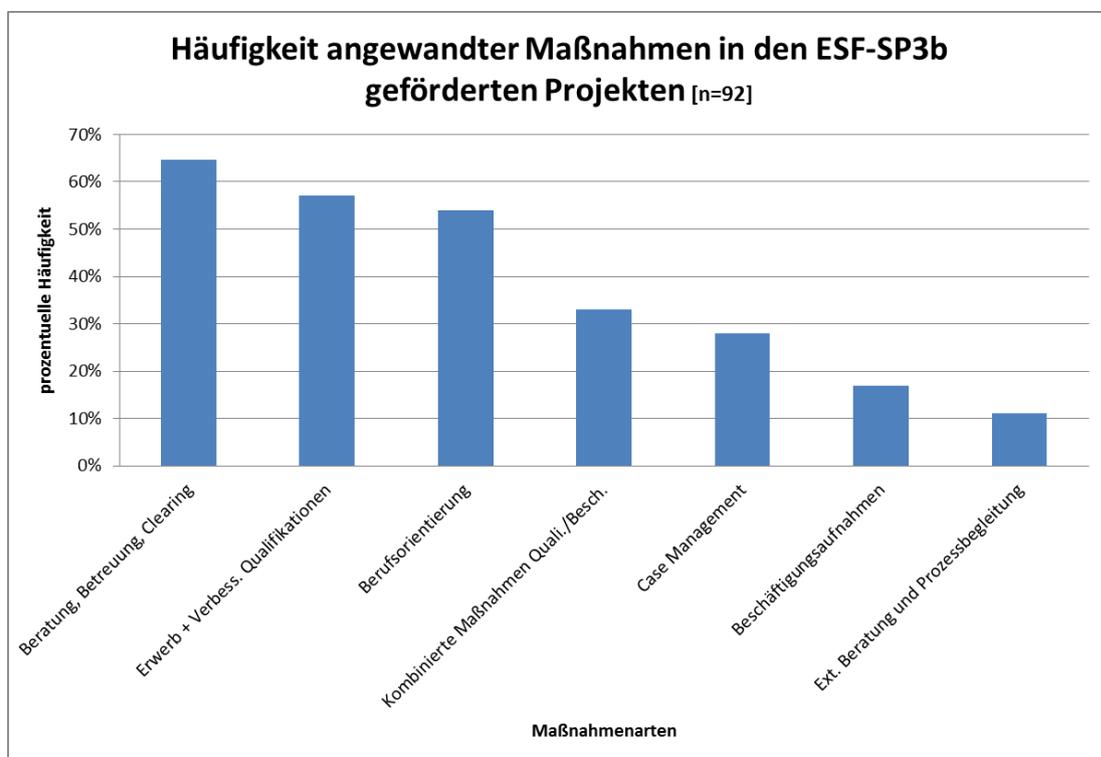
Überraschend erscheint trotzdem die starke Abnahme von Case Management, da gerade für die Gruppe arbeitsmarktferner Personen längere, aufeinander abgestimmte Betreuungsketten nötig sind, um eine Integration in den Regelarbeitsmarkt leisten zu können, wie es auch Paierl/Stopbacher (2009:146f.) betonen. In ExpertInneninterviews werden Schnittstellenkooperation und Fallkonferenzen ebenfalls als Erfolgskriterien in der Arbeit mit arbeitsmarktfernen Personen erachtet. Die Abnahme an Case Management lässt sich daher auf drei Ursachen zurückführen. Erstens war im ersten Call explizit die Verbesserung der Schnittstelle zwischen Notstandshilfe und Sozialhilfe im Fokus. Daher spielte Case Management schon im Ausschreibungsprozess eine wichtigere Rolle. Zweitens stellt – vor allem intensiv betriebenes – Case Management eine sehr betreuungsintensive Maßnahme dar, die auch mit hohem Ressourceneinsatz verbunden ist. Durch den oftmals auch von den ProjektträgerInnen in den letzten Jahrzehnten beschriebenen vermehrt spürbaren Spardruck werden diese dann drittens dazu gedrängt, sich immer mehr auf ihre Kerngebiete zu spezialisieren.

Diese Entwicklung ist dabei allerdings ambivalent zu beurteilen. Einerseits führt die Spezialisierung dazu, dass in den einzelnen Organisationen Know-How generiert und somit auf langjährig-

gen Erfahrungen aufgebaut werden kann. Andererseits besteht die Gefahr, dass die Gesamtsicht auf einzelne Personen verloren geht. Gerade für die Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Personen sind Beziehungsbrüche aber in mehrerer Hinsicht problematisch, wie von den befragten Trainee-Rinnen und ProjektleiterInnen beschrieben wird: „Ich glaube, in diesem Bereich ist so viel Spezialisierung passiert und überall ist aber so ein Spalt und in den Spalten sind ganz viele mittlerweile drinnen, habe ich das Gefühl.“ (Interview P5) Die Projektleiterin kritisiert damit, dass durch die Spezialisierung einzelner Projekte oft zusätzliche Hindernisse für eine erfolgreiche Integrationskette geschaffen werden.

Auch wenn die Rolle einer externen Case Management Organisation unterschiedlich betrachtet wird, wird doch von den befragten ExpertInnen relativ einhellig die Meinung vertreten, dass für die erfolgreiche Integration der Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen in den Arbeitsmarkt eine gut funktionierende Abstimmung verschiedener sozialer Einrichtungen eine der Haupterfolgs-kriterien darstellt. Dabei muss allerdings auch betrachtet werden, dass Case Management auch als Terminus von manchen ExpertInnen kritisch betrachtet wird, weil die Tendenz dazu bestehe, schon vereinzelte Kontakte mit anderen Organisationen als Case Management zu bezeichnen. Damit in Verbindung steht auch die von mehreren befragten ExpertInnen vorgetragene Forde-rung nach der Gründung und Finanzierung von Kompetenzzentren, in denen Angebote ver-schiedener Organisationen für die Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen gebündelt werden. Dadurch würde gewährleistet, dass Doppelgleisigkeiten weitestgehend vermieden würden und TrägerInnen verschiedener Einrichtungen auch besser über die Arbeit der jeweils anderen Bescheid wüssten.

Abbildung 2 Häufigkeit angewandter Maßnahmen in den ESF-SP3b geförderten Projekten



4.3 Fallstudien von SP3b-Projekten

Der hohe Grad an Heterogenität der Projekte und Maßnahmen im SP3b erschwert den Vergleich erheblich. Anhand einiger Fallbeispiele können allerdings best practice Modelle und innovative Ansätze auf systemischer, struktureller, prozessualer und methodischer Ebene aufgezeigt werden. Um der Breite der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen gerecht zu werden, wurden die Maßnahmen nach einem theoretischen Sampling Verfahren eingegrenzt. Die Auswahl erfolgte dann einerseits nach den Dimensionen Region und Zielgruppen und andererseits durch Absprache mit den SP3b-KoordinatorInnen der einzelnen Bundesländer¹⁶. In den kurzen Fallstudien sollen daher prägnant besondere, innovative Charakteristika aufgezeigt werden, die sich einerseits aus den Fokusgruppengesprächen mit TeilnehmerInnen an den Maßnahmen herauskristallisiert haben und andererseits von den befragten TrainerInnen und ProjektleiterInnen als Erfolgskriterien dargestellt wurden. Da die Maßnahmen meist eigenständige Öffentlichkeitsarbeit machen und über einen Internetauftritt verfügen, werden die Projektbasics nur in Grundzügen dargestellt.

In Folge werden nun also folgende sechs Projekte im Rahmen von Fallstudien vorgestellt:

- ▶ ERfA – Erfahrung für Alle – Integrationsmodell für MigrantInnen in Graz
- ▶ Job Ahoi! & Alb@tros in Dornbirn
- ▶ Lebensarbeit (2. Runde) in Salzburg
- ▶ MOSAIK – Motivation, Orientierung, Stabilisierung, Arbeitstraining, Integration und Kompetenz in St. Pölten
- ▶ Mowijob in Villach
- ▶ Stützpunkt IAW – Integration, Arbeit, Wohnen in Enns

4.3.1 ERfA – Erfahrung durch Arbeit – Integrationsmodell für MigrantInnen

Projektgrundlagen

Das Grazer Projekt ERfA wird getragen vom Verein „ERfA – Erfahrung für Alle“ (www.era-graz.at). Die Ursprünge des Vereins liegen in der Betreuung von Punks, für die fallweise und unregelmäßige Beschäftigungsangebote geschaffen wurden. Dieser niederschwellige Zugang zu sozialen Randgruppen wurde auch in den beiden Runden der SP3b-Förderung beibehalten. Nach der entwickelten Typologie der Arbeitsmarktferne sind die angesprochenen TeilnehmerInnen vor allem den Typen „Armutgefährdeter Reservearbeiter“ und „Langsame/r ArbeiterIn“ zuzuordnen. Dazu kommen im zweiten Call auch verstärkt die Typen „MigrantIn mit unklarem Qualifikationsprofil“ Die Beschäftigungsbereiche reichen dabei von Entrümpelungen und Sanierungen von Sozialwohnungen (Sozialwerkstatt) über eine Nähwerkstatt bis zu Park-, Gewässer

¹⁶ Nach Absprache mit den SP3b-Koordinatorinnen in Tirol und Wien stellte sich heraus, dass hier bereits intensive Evaluierungen der Projekte laufen und daher eine doppelte Erhebung mit Fokusgruppen und Interviews der ProjektleiterInnen und TrainerInnen die Trägerorganisationen eventuell überfordern bzw. verärgern könnte. Detaillierte Darstellungen von Wiener Projekten finden sich in Schernhammer (2011) oder Trauner (2011). Die Evaluierung der Tiroler Produktionsschulen wird derzeit vom IHS durchgeführt und liegt in einem Zwischenbericht vor.

und Flurreinigungen. Die Erteilung der Aufträge erfolgt in den meisten Fällen direkt über das Grazer Sozialamt.

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 Gerlinde Kohlroser 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 Nähwerkstatt 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 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 Gerlinde Kohlroser 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 Gerlinde Kohlroser in vielen Bereichen als Bereicherung beschreiben.

Projektcharakteristika und Innovationen

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 Gerlinde Kohlroser 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 Selbstwertgefühls¹⁷ für eine Gruppe, die aus diesem Lebensbereich bisher ausgegrenzt war. Kohlroser 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.“*

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 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.“*

¹⁷ Ähnlich beschreibt es auch der US-amerikanische Soziologe Richard Sennett (2007) in seinem Buch „Handwerk“.

4.3.2 Job Ahoi! & Alb@tros

Projektgrundlagen

Job Ahoi! & Alb@tros¹⁸ 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 und dem Typ „SchulabbrecherIn aus bildungsfernen Milieu“ entsprechen. 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.

Projektcharakteristika und Innovationen

Gerade für jugendliche Personen, die aus verschiedenen Gründen als Risikogruppen definiert werden (Migrationshintergrund, Lernschwächen, schwieriges soziales Umfeld) sind schon bisher im Rahmen des ESF SP3b 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

¹⁸ Nähere Informationen zum Angebot von Job Ahoi! & Alb@tros können unter 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 Projekt¹⁹ 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.

4.3.3 Lebensarbeit (2. Runde)

Projektgrundlagen

Das Modellprojekt Lebensarbeit wird gemeinsam von der Soziale Arbeit GmbH und der Caritas Salzburg in Salzburg angeboten und stellt eine adaptierte Fortführung des SP3b-Projekts Lebensarbeit – erste Runde sowie den Projekten Integration durch Arbeit – Modul Jobchance und EP Lebensarbeit der beiden Trägerorganisationen dar²⁰. Die TeilnehmerInnen der Fokusgruppe bei Lebensarbeit (2. Runde) sind den Typen „Langsame/r ArbeiterIn“, „MigrantIn mit unklarem Qualifikationsprofil“, „Ehemalige/r GastarbeiterIn“ sowie „Hausfrau mit Betreuungspflichten“ zuzuordnen. Durch den höheren MigrantInnenanteil im zweiten Call werden durchgehend Deutschkurse direkt am Projektstandort angeboten.

¹⁹ 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.

²⁰ Nähere Informationen zum Projekt können unter <http://esage.at/lebensarbeit.html> abgerufen werden.

Lebensarbeit (2. Runde) ist in vier Phasen eingeteilt, die eine Integrationskette in den Arbeitsmarkt mit Nachbetreuung darstellen sollen. Die erste Phase ist daher ein Clearing über die Potentiale der TeilnehmerInnen verbunden mit einer eingehenden Sozialanamnese. In der zweiten Phase werden die Arbeits- und Belastungsfähigkeit der TeilnehmerInnen im Rahmen von Beschäftigungsangeboten geprüft und ihr möglicher Qualifizierungsbedarf erhoben. Durch die Zusammenarbeit vor allem in einer Tischlereiwerkstatt²¹ sollen die soziale Kompetenz sowie die psychische und physische Belastbarkeit der TeilnehmerInnen verbessert werden (vgl. TEP Salzburg 2009).

Diese Art der Beschäftigung im Projekt kann dann nach Bedarf der TeilnehmerInnen bzw. um die angesprochenen Zielsetzungen der zweiten Phase noch zu intensivieren in Folge bis zu einem halben Jahr verlängert werden. Diese Verlängerung wurde von den TeilnehmerInnen der Fokusgruppe daher auch als Zielsetzung in den ersten drei Monaten empfunden. Ähnlich wie auch von einem Teilnehmer des Projekts MOSAIK (siehe Kapitel 4.3.4.) geschildert werden diese drei Monate also als eine Art „Bewährungsprobe“ wahrgenommen. So meint ein Teilnehmer *„Probezeit gibt es eh bei jeder Firma und wenn sie sehen, dass man fleißig ist, dann wird verlängert.“* Die Motivation gute Arbeit zu leisten kann daher durch diese Form der Beschäftigung gesteigert werden. Gleichzeitig wurde aber von ExpertInnen in diesem Zusammenhang auch betont, dass eine Nicht-Verlängerung das vielen TeilnehmerInnen schon bekannte *„Muster des Versagens“* verfestigen könne. Während der gesamten Zeit der Beschäftigung werden die TeilnehmerInnen auch sozialpädagogisch betreut, was von allen ProjektleiterInnen als Erfolgskriterium der SP3b-Maßnahmen beschrieben wurde.

Die letzte Phase stellt ein gezieltes Outplacement in Absprache mit den TeilnehmerInnen dar. Die Absprache ist dabei vor allem für jene Personengruppen von Bedeutung, die in keine weiterführende Maßnahme oder ein Beschäftigungsverhältnis vermittelt werden konnten²². Daneben findet auch noch eine maximal dreimonatige Nachbetreuung statt.

Projektcharakteristika und Innovationen

Als Erfolgskriterium des Projekts wird die Verbindung aus Clearing- und Abklärungsphase mit der Möglichkeit der Beschäftigungserprobung in einem eher geschütztem Bereich gesehen. Ein erfolgreiches Zusammenspiel aus SozialpädagogInnen und ArbeitsanleiterInnen ermöglicht es, die Problemlagen der TeilnehmerInnen in ihrer Vielfalt besser wahrnehmen zu können und stellt somit auch eine methodische Innovation des Projekts dar.

Die gemeinsame, handwerkliche Arbeit in der Tischlerei stellt dabei einerseits eine Möglichkeit dar, soziale Kompetenzen in der Zusammenarbeit zu verbessern und dient zudem – vor allem Personen mit langen Abwesenheiten vom Arbeitsmarkt – dem (Wieder-)Erlernen arbeitskultureller Fertigkeiten. Dazu kommt auch, dass die TeilnehmerInnen durch das praktische Herstellen

²¹ Als andere Betätigungsfelder wurden Reinigungsarbeiten und fallweise auch Gartenarbeiten erwähnt, die „Holzarbeit“ mache nach Einschätzung des Projektleiters aber ca. 90% aus.

²² Einige TeilnehmerInnen der Fokusgruppe bei Lebensarbeit (2. Runde) hatten indes auch wenig Hoffnung, dass die Teilnahme ihre Situation verbessern könnte. Ein Teilnehmer, der dem Typus „langsamer Arbeiter“ zugeordnet werden kann, schildert seine Zukunftsvisionen nüchtern: *„(...) nachher wird es schlecht ausschauen. Ich werde halt wieder um Pension ansuchen und das wird wieder abgelehnt werden und dann geh ich wieder zum AMS – bekomme ich wieder Arbeitslosengeld und dann Notstandshilfe und so werden die Jahre vergehen und mir bleibt nichts anders über.“*

von Produkten, die auch Anwendung durch andere Menschen finden, einerseits einen Bezug zu „ihrer Arbeit“ bekommen und andererseits auch in ihrem Selbstbewusstsein gestärkt werden. Dieser „Stolz“ auf die eigene Arbeit – den etwa auch Sennett (2007) in „Handwerk“ beschreibt – wird von mehreren TeilnehmerInnen in der Fokusgruppe geschildert: *„Ich habe jetzt etwa den Putzwagen gebaut. Beim ersten habe ich noch sehr lange gebraucht, aber beim zweiten war ich schon viel schneller und er ist sehr schön geworden.“* Andere TeilnehmerInnen meinen allerdings auch, dass sie nachher *„sicher nichts mit Holz zu tun haben“* wollen und daher die Zeit bei Lebensarbeit nur *„als neunmonatige Unterbrechung der Arbeitslosigkeit“* sehen.

4.3.4 MOSAIK – Motivation, Orientierung, Stabilisierung, Arbeitstraining, Integration und Kompetenz

Projektgrundlagen

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 ZUGANG²³. 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 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.

MOSAIK ist also eine Kombination aus Beschäftigung und Schulung die für die TeilnehmerInnen auf ein halbes Jahr begrenzt ist. Angesprochen werden vor allem die Typen „Langsame/r ArbeiterIn“, „Armutsgefährdeter Reservearbeiter“ aber auch „Ehemalige/r GastarbeiterIn“. 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 MOSAIK werden die TeilnehmerInnen neben den Anweisungen durch ArbeitsanleiterInnen auch sozialarbeiterisch begleitet und beraten.

²³ Nähere Informationen zu den Projektgrundlagen von MOSAIK können etwa auf der Seite von GESA Niederösterreich unter www.gesa-noe.at/CAPA.htm heruntergeladen werden.

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 passen²⁴. Eine zweite wichtige Quelle für TeilnehmerInnen stellt auch die Arbeitsassistenz mit ca. 15% dar. Durch die erhöhte Bekanntheit des Projekts gewinnen aber auch eigene Kontakte und Mundpropaganda für die Erreichung der Zielgruppe an Bedeutung. Diese Einschätzung spiegelt auch den Trend wider, der im Rahmen der Fragebogenerhebung bei den ProjektträgerInnen allgemein konstatiert wurde. Etablierte Organisationen und Vereine bauen über die Jahre ein soziales Netzwerk auf, das es ihnen ermöglicht die oftmals sehr schwer greifbare Gruppe arbeitsmarktferne Personen anzusprechen und auch mit ihren Angeboten zu erreichen. 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.

Projektcharakteristika und Innovationen

Als wichtiges Erfolgskriterium des Projekts MOSAIK wird die Verknüpfung der Schulungs- und Beschäftigungsphase mit einem Beschäftigungsanbieter gesehen. Alle 13 Träger von MOSAIK-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 darstellt²⁵. 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 MOSAIK von mehreren TeilnehmerInnen als eine Art „Bewährungsprobe“, also *„so etwas wie eine sechs monatige Probezeit“* wahrgenommen wurde. Durch die Teilnahme an MOSAIK 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 Terminversäumnisse 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.

²⁴ Probleme mit der Zuweisung durch das AMS werden von mehreren ProjektleiterInnen und auch ExpertInnen bestätigt. Nach Ansicht der befragten ExpertInnen liege dies einerseits in einer möglichen Überforderung der AMS-BeraterInnen und andererseits in Zielkonflikten beim AMS die Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen betreffend.

²⁵ In Interviews mit Sozialarbeiterinnen im Projekt MOSAIK 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.

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.“*

Maßnahmen wie MOSAIK, bei denen es lange Wartelisten für die Teilnahme gibt, würden indes das Vorurteil entkräften, dass arbeitsmarktferne Personen nicht arbeiten wollen.

4.3.5 Mowijob

Projektgrundlagen

Das Projekt Mowijob (Modularer Wiedereinstieg Job/Berufsleben) wird von der VHS Kärnten in zwei Durchgängen zuerst in Oberkärnten und seit Herbst 2010 in Unterkärnten durchgeführt²⁶. Im Zentralraum Villach und Klagenfurt wurden die Kurse durchgehend angeboten, da hier der MigrantInnenanteil 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.

²⁶ Nähere Informationen zum Projekt Mowijob können über die Homepage der Volkshochschulen Kärnten unter www.vhsktn.at abgerufen werden.

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.

Projektcharakteristika und Innovationen

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. Der Typus der „Hausfrau mit Betreuungspflichten“ ist daher eine weitere wichtige Zielgruppe von Mowijob. 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 Niedriglohnssektor sind – eröffnen sich doch meist neue Perspektiven und „sie sind wieder soweit, dass sie darüber nachdenken – dass sie sich etwas vorstellen können.“

4.3.6 Stützpunkt IAW

Projektgrundlagen

Das Projekt Stützpunkt IAW (Integration, Arbeit, Wohnen) wird gemeinsam von den drei Vereinen SAUM, Wohnplattform und dem Institut für Ausbildungs- und Beschäftigungsberatung (IAB) in Enns (Oberösterreich) umgesetzt²⁷. Zielgruppe der Integrationsmaßnahme sind Asylberechtigte ohne Arbeit und in vielen Fällen auch ohne Wohnung. Die angesprochene Zielgruppe umfasst daher vor allem die Typen „MigrantIn ohne klarem Qualifikationsprofil“. Die TeilnehmerInnen werden im Rahmen des Projekts in den Bereichen Arbeit & Einkommen, Beratung & Qualifizierung und Wohnen & Wohnumfeld unterstützt. Durch die Kooperation der drei TrägerInnen wird gewährleistet, dass die Betreuung in allen Themenfeldern am gleichen Ort stattfindet (One-Stop-Shop-Prinzip als strukturelle Innovation), was gerade für die Zielgruppe wichtig ist, da es ihnen oft an grundlegenden Kulturtechniken fehlt und sie kaum im Umgang mit Behörden und öffentlichen Einrichtungen geübt sind bzw. diese Kontakte eher vermieden werden.

Da viele TeilnehmerInnen nach erfolgreichem Asylverfahren meist nicht ausreichend wohnversorgt sind, spielt der Bereich der Wohnberatung eine wichtige Rolle. Im Rahmen des Fokusgruppengesprächs wurde von einigen TeilnehmerInnen berichtet, dass sie aufgrund ihrer mangelnden Kenntnis der deutschen Sprache aber auch der Rechtssituationen in Österreich schon von VermieterInnen diskriminiert oder zu unverhältnismäßig hohen Ablösezahlungen aufgefordert wurden. Ein Teilnehmer berichtet etwa: „Als ich zum ersten Mal nach Österreich gekommen bin, habe ich den (Mietvertrag, Anm. SP) gar nicht verstanden und habe einfach einmal unterschrieben und dann gab es ein großes Problem mit den Betriebskosten. In einem Jahr waren das dann auf einmal 1.250 Euro Betriebskosten. Ich wohne in einem Gashaus und daher brauche ich viel Geld für Gas und jetzt habe ich das verstanden. Ich kann das lesen und weiß, was das heißt. Das ist gute Praxis für uns, wenn ich eine Wohnung tausche, bekomme ich dann auch die Provision zurück, auch das habe ich vorher nicht gewusst. Wenn ich das lesen kann, gibt es dann auch keine bösen Überraschungen.“

Wohnberatung hat daher unmittelbar auch mit dem Erlernen von staatsbürgerschaftlichen Grundkompetenzen und Kulturtechniken zu tun. Die Mehrzahl der befragten TeilnehmerInnen sieht es auch als einen der größten Erfolge der Teilnahme am Stützpunkt IAW, dass sie das „Ausfüllen von Formularen und Anträgen“ gelernt hätten.

Der zweite Schwerpunkt des Projekts ist die Qualifikation und Beratung, die jeweils am Freitag stattfindet. In diesem Rahmen werden entweder Bildungsangebote (Hauptschulabschluss,

²⁷ Nähere Informationen über das Projekt Stützpunkt IAW können unter www.stuetzpunkt-iaw.at abgerufen werden.

Berufsqualifikationen, Weiterbildungen etc.) vorgestellt oder Einblicke in verschiedene Berufsfelder im Rahmen von Berufsorientierungen gegeben. Im Rahmen der sozialarbeiterischen Betreuung werden Kontakte zu relevanten Anlaufstellen hergestellt und die TeilnehmerInnen so auch individuell begleitet. Daneben absolvieren alle TeilnehmerInnen bei verschiedenen Bildungseinrichtungen Deutschkurse.

Der dritte Schwerpunkt ist der Themenbereich Beschäftigung und Arbeit. Dieser gliedert sich in die Bereiche Wohnraumsanierung, Kleinreparaturen, Arbeitskräfteüberlassung und einen Sozialmarkt (SOMA). Ähnlich wie in anderen SP3b-geförderten Modellprojekten wird somit ein niederschwelliger Zugang zu Beschäftigung garantiert. Die Aufträge sind allerdings vor allem privat oder kommen von anderen Vereinen, daher stellt auch die Auftragsplanung teilweise ein Problem dar. Innovativ ist hier vor allem die Einrichtung eines Sozialmarktes, der direkt von den TeilnehmerInnen betrieben wird, womit ein unmittelbarer Kontakt zur ansässigen Wohnbevölkerung hergestellt wird.

Projektcharakteristika und Innovationen

Das Projekt Stützpunkt IAW grenzt sich von anderen SP3b-Modellprojekten vor allem durch die Zielgruppe ab. Die Problemdimensionen mit denen Asylberechtigte zu tun haben, unterscheiden sich doch sehr stark von denen anderer arbeitsmarktferner Personengruppen. Zentrales Erfolgskriterium ist im Stützpunkt IAW daher auch die Basis für eine erfolgreiche soziale und kulturelle Integration in die österreichische Aufnahmegesellschaft zu schaffen. Arbeit ist dafür mit Sicherheit ein wichtiger Faktor, was sich auch im Fokusgruppengespräch gezeigt hat. Der Stützpunkt wurde durchgängig als „Firma“ bezeichnet, was darauf schließen lässt, dass Arbeit auch von den TeilnehmerInnen als Vehikel für Integration und sozialen Aufstieg wahrgenommen wird.

In stärkerem Ausmaß als bei anderen SP3b-Projekten spielt aber im Stützpunkt IAW das Erlernen von Kulturtechniken, arbeitskulturellen Fertigkeiten und auch der Umgang mit öffentlichen Einrichtungen und Behörden eine zentrale Rolle. Durch oft langwierige Asylverfahren ist für viele TeilnehmerInnen der Umgang mit letzteren angstbesetzt und wird daher auch weitestgehend gemieden. Dazu stammt die Zielgruppe der Maßnahme meist aus politischen oder wirtschaftlichen Krisenregionen, wo es kaum funktionierende rechtsstaatliche Ordnungen gab. Daher müssen als Basis für einen erfolgreichen Integrationsprozess einerseits klassische Arbeitstugenden wie Pünktlichkeit oder Verlässlichkeit und andererseits grundlegende gesellschaftliche Umgangsformen angeeignet werden. Diese Prozesse haben freilich nicht immer unmittelbar mit Arbeit zu tun, sondern können in hohem Ausmaß nur im Rahmen von sozialer Stabilisierung und Verbesserung der Selbstorganisation der Teilnehmenden initiiert werden.

Das Projekt Stützpunkt IAW bietet daher den TeilnehmerInnen die Möglichkeit einen ersten Schritt in Richtung einer erfolgreichen Integration in die österreichische Gesellschaft zu machen und aus der sozialen Isolation, mit der sie als AsylwerberInnen oft konfrontiert waren, zu tun. Ein Teilnehmer drückt diese Stimmung kurz vor Beendigung der Maßnahme folgendermaßen aus: *„Am Anfang, also ich vor 5,5 Jahren gekommen bin, bin ich immer nur zuhause gesessen. Jetzt kann ich etwas machen und arbeiten und außerdem kann ich jetzt Formulare ausfüllen, für den Kindergarten oder das Krankenhaus oder meine Wohnung oder auch ohne Dolmetscher sprechen – daher kann ich auch am Leben teilnehmen.“*

4.4 Innovationen in SP3b-geförderten Projekten

In der überarbeiteten Lissabon Strategie die EU heißt es, dass „Wissen und Innovation der Dreh- und Angelpunkt des europäischen Wachstums sind.“ (Lissabon Strategie, überarbeitete Fassung 2007) Innovation wird zu einem zentralen Erfolgskriterium für eine positive Entwicklung Europas in einer wissensbasierten Gesellschaft erklärt. In Zeiten neuer sozialer und wirtschaftlicher Gegebenheiten, verbunden mit neuen Herausforderungen durch zunehmend dynamische Arbeitsmärkte gewinnen soziale Innovationsprozesse an Bedeutung. Im Bericht einer Arbeitsgruppe von EU-Mitgliedsstaaten für Innovation und Mainstreaming, die im Vorfeld der neuen ESF Programmplanung eingesetzt wurde, heißt es dazu pointiert: *„Die heutigen politischen Herausforderungen lauten Technologie und Globalisierung, demografischer Wandel und Erwartungen im Hinblick auf soziale Gerechtigkeit. Darüber hinaus sind neue Lösungen erforderlich, um althergebrachte Praktiken so anzupassen, dass die Möglichkeiten für integrative Ansätze mit institutionsübergreifenden Verantwortlichkeiten ausgeschöpft werden.“* (EQUAL Verwaltungsbehörden 2006:3)

Innovation stellt also ein zentrales Kriterium für die ESF-Förderung in der Förderperiode 2007-2013 dar, im Besonderen im SP3b. Im Rahmen eines Austauschtreffens der TEPs im Frühjahr 2010 wurde eine „SP 3b Innovationslandkarte Österreichs“ erstellt. Dabei wurden vier Dimensionen von Innovation unterschieden (vgl. www.pakte.at):

- ▶ Prozessinnovationen: etwa Erneuerungen hinsichtlich klarer, transparenter Kommunikation sowie für effizientere Abläufe und Verfahren
- ▶ Strukturelle Innovationen: etwa Vorläufer zu One-Stop-Shops
- ▶ Systemische Innovationen: etwa Neustrukturierung des Daten- und Schnittstellenmanagements bei Notstandshilfe- und Sozialhilfe-bezieherInnen
- ▶ Methodische Innovationen: etwa neue Maßnahmendesigns oder Koppelungen (Übergänge) zwischen Maßnahmen, also Maßnahmenketten, etc.

In einem ersten Schritt sollen zunächst methodische Innovationen auf Maßnahmenebene dargestellt werden. Systemische, strukturelle und Prozessinnovationen des SP3b werden teilweise in den folgenden Kapiteln behandelt. Auf Maßnahmen oder Projektebene sind vor allem die Erprobung von neuen Betreuungsansätzen und die Konzeption von aufeinander abgestimmten Betreuungsverläufen von Bedeutung. In der Maßnahmenentwicklung ist dabei allerdings der Grad an Innovation zwischen den beantragten Projekten äußerst unterschiedlich. Elisabeth Gierlinger, SP3b-Koordinatorin in Oberösterreich, drückt den Innovationsgrad der Maßnahmen im SP3b folgendermaßen aus: *„(...) 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 – so sehe ich das.“*

In Interviews mit anderen ExpertInnen für die Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen wurde dazu auch die Problematik angesprochen, dass für den Erfolg einer Gesamtstrategie wichtig ist, dass innovative Methoden nicht zu weit von der Regelförderung entfernt sind, da sonst die Gefahr droht, dass ein Pilotprojekt an das nächste anschließe ohne dabei für eine nachhaltige Verbesserung der Lage arbeitsmarktferne Personen zu sorgen: *„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)

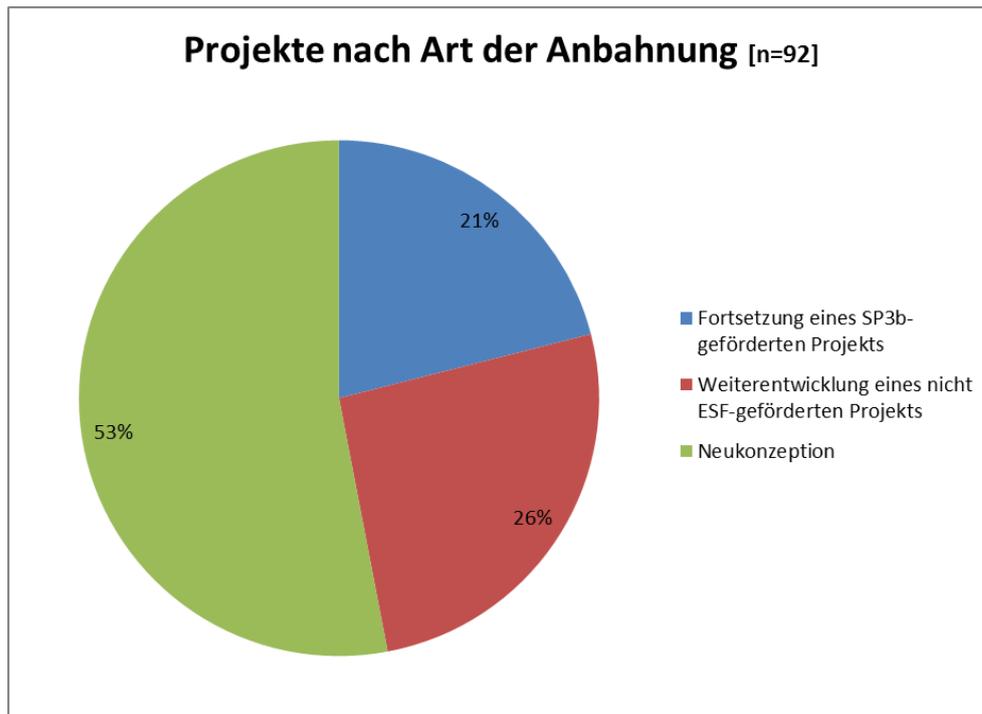
Gerade die methodischen Innovationen in den Projekten befinden sich daher nach Einschätzung der ExpertInnen in einem Spannungsfeld. Einerseits bedeutet das Erproben neuer Ansätze immer einen Lernprozess, auf den in Folge auch aufgebaut werden kann. Andererseits sollte aber immer auch darauf geachtet werden, dass innovative Maßnahmen gerade im Sinne der Zielgruppe nicht zu einem Selbstzweck werden, sondern Anbindung an das Regelinstrumentarium finden und auch eine längerfristige Perspektive entwickeln. Viele der befragten ProjektträgerInnen ProjektleiterInnen haben zudem darauf hingewiesen, dass die Förderung immer neuer innovativer Projekte letztlich darüber hinwegtäusche, dass Maßnahmen für die Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen nur unzureichend gefördert werden. So meint auch eine Expertin: *„Der Eindruck bei uns ist, dass die Maßnahmen für diese Zielgruppe, vor allem auf den innovativen Maßnahmen basieren, aber nicht auf Regelinstrumentarien für die es auch ein Budget gibt.“* (Interview E5) Dies zeigt gleichzeitig aber auch die hohe Bedeutung die Maßnahmen im SP3b für die Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen haben und liefert daher auch eine wichtige Argumentationsgrundlage, warum der Schwerpunkt weitergeführt werden sollte.

In den dargestellten Modellprojekten konnten dennoch induktiv einige besonders innovative Ansätze in SP3b-Modellprojekten aufgezeigt werden. In Summe spiegeln die Projekte in den ersten beiden Calls im SP3b aber genau diese Vielfalt an innovativen Ansätzen wider. Wie es auch einige ExpertInnen ausgedrückt haben *„liegt die Latte für Innovationen nicht sehr hoch“*, da letztlich lediglich gefordert wird, dass die Maßnahme in der Region in dieser Form noch nicht bestehen soll. Gleichzeitig wurde aber auch betont, dass die Erreichung der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen auch von einer gewissen Kontinuität der TrägerInnen und des Angebots abhängt.

Gleichzeitig erleichtert aber vor allem die Struktur der TEP als Koordinationsgremium für alle relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen strukturelle und systemische Innovationen, wie etwa die Anwendung des One-Stop-Shops-Prinzip in einigen geförderten Maßnahmen oder auch die verbesserte Schnittstellenarbeit zwischen Sozialhilfe und Notstandshilfe im Zuge der Einführung der BMS.

Gerade im Hinblick auf den geforderten Innovationscharakter von SP3b-geförderten Projekten war es zunächst auch interessant, wie die TrägerInnen selbst ihre Maßnahme einschätzen. Sie sollten dabei zwischen Neukonzeption, Fortsetzung eines Projekts aus dem ersten Call oder Weiterentwicklung eines anderen Projekts, das bisher nicht mit ESF-Mitteln aus dem OP gefördert wurde, unterscheiden. Bei letzterer Kategorie handelt es sich oftmals um Vorläuferprojekte aus der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Dies soll einerseits die Selbsteinschätzung des Innovationsgrades der Projekte aufzeigen, andererseits kann es aber auch als Hinweis auf die Art der Projektanbahnung verstanden werden.

Abbildung 3 SP3b-geförderte Projekte nach der Art ihrer Anbahnung im ersten und zweiten Call



Obige Grafik zeigt daher zunächst die Übersicht über die Aufteilung der Projekte nach Art ihrer Anbahnung. Da Fortsetzungen von SP3b-Projekten freilich nur im zweiten Call konzipiert werden konnten, ist es sinnvoll zwischen den beiden Antragsrunden zu unterscheiden, um die tatsächlichen Unterschiede aufzeigen zu können.

Tabelle 6 Projekte nach der Art ihrer Konzeption und Anbahnung

		Projektart				
		Fortsetzung eines SP3b geförderten Projekts	Weiterentwicklung eines anderen Projekts	Neukonzeption		n
Antragsrunde	1. Call	-	13	22		35
	1. Call in %	-	37%	63%		35
	2. Call	19	10	26		55
	2. Call in %	38%	18%	44%		55
	gesamt	19	23	48		90
	gesamt in %	21%	26%	53%		90

Während im ersten Call noch etwa zwei Drittel der Projekte Neukonzeptionen waren, liegt der Anteil im zweiten Call nur mehr bei 44%. Beinahe gleich häufig (38%) handelte es sich bei Projekten im zweiten Call um Fortsetzungen von Projekten aus dem ersten Call. Es zeigt sich des Weiteren auch, dass der Anteil von Projekten, die als Fortsetzung von nicht ESF-SP3b-Projekten von ca. einem Drittel auf ca. ein Fünftel etwa um die Hälfte abnimmt. Insgesamt kann festge-

stellt werden, dass etwa die Hälfte der Projekte für den Antrag auf ESF-Förderung aus dem OP 2007-2013 SP3b neu konzipiert wurden, die andere Hälfte setzt sich aus Weiterentwicklungen und Fortführungen von schon bestehenden Projekten zusammen. Dadurch wird auch die Einschätzung von SP3b-KoordinatorInnen und ExpertInnen bestätigt, wonach Innovation oftmals bedeutet, dass neuartige Betreuungsansätze oder Instrumente in bestehende Projekte integriert werden und somit neue Projekte entstehen.

Interessant ist dabei die regionale Aufteilung. So wurden vor allem in Oberösterreich (78%) und in Tirol (67%) überdurchschnittlich viele Projekte aus dem ersten Call fortgesetzt. Auf der anderen Seite verstehen sich in Wien, der Steiermark und Niederösterreich jeweils ca. zwei Drittel der Projekte als Neukonzeptionen. Vor allem in der Steiermark hängt dies möglicherweise auch mit dem sehr transparenten Auswahlverfahren für Projekte und Maßnahmen zusammen. Es wurden im steirischen Antragsformular die Bewertungskriterien detailliert beschrieben und auch die danach getroffenen Entscheidungen dadurch begründet. Am Auswahlprozess nahmen alle beteiligten Institutionen des STEBEP mit gleichem Stimmrecht teil²⁸. Dadurch scheinen eine möglichst transparente Entscheidungsfindung und eine breite Beteiligung aller relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen gegeben zu sein. Dies schlägt sich dann auch in dem hohen Anteil an Neukonzeptionen nieder, wodurch ein hoher Innovationsgrad erreicht werden kann²⁹.

Im Gegensatz dazu waren in Oberösterreich etwa vier Fünftel der Projekte des zweiten Calls Fortsetzungen von Projekten des ersten Calls. In Oberösterreich wurden daher vor allem Projekte bereits bewährter TrägerInnen in den Antrag aufgenommen. Dies wird auch durch ein Interview mit einer Projektträgerin bestätigt, die dabei aber auch die mangelnde Transparenz bzw. die Verpolitisierung des Entscheidungsprozesses kritisiert. Diese habe dazu geführt, so die interviewte Projektleiterin, dass einige TrägerInnen im dritten Call gar nicht mehr eingereicht hätten. Freilich sind Fortsetzungen von Projekten des ersten Calls nicht zwingend auch weniger innovativ als Neukonzeptionen und es erscheint durchaus sinnvoll auf bereits bestehendes Know-How im arbeitsmarktpolitischen Feld aufzubauen, wie es auch von ExpertInnen bestätigt wird. Für oft kleinere innovative Projekte noch kaum etablierter TrägerInnen bleibt dann allerdings weniger Platz. In diesem Zusammenhang wurde in einigen Interviews mit ProjektträgerInnen und SP3b-KoordinatorInnen darauf hingewiesen, dass die teilweise doch sehr hohen organisatorischen und finanztechnischen Erfordernisse von ESF-geförderten Projekten ein Ausschlusskriterium für kleinere ProjektträgerInnen darstellen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in den Projekten im SP3b eine große Vielfalt an innovativen Ansätzen verfolgt wurden. Die Innovationen umfassen einerseits Betreuungsansätze, die ursprünglich aus der Sozialarbeit kommend, im Rahmen der SP3b-Maßnahmen mit Beschäftigungsmaßnahmen verknüpft wurden. Daneben wurden in der Konzeption der Projekte und vor allem der verstärkten Kooperation der Träger mit übergeordneten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen auch Innovationen auf Prozess- und Systemebene erprobt, wie anhand der in Kapitel 4.4 vorgestellten Modellprojekte ersichtlich wird. Durch die gemeinsame Begleitung von Projekten durch die TEP-PartnerInnen lernen diese ihre jeweiligen Arbeitsweisen und Abläufe besser kennen, bzw. kommen auch persönlichen Kontakt, was einen positiven Nebeneffekt der

²⁸ Bei aller regionalen Unterschiedlichkeit der Paktstrukturen wurde doch auch von einigen ExpertInnen festgestellt, dass bundesweit einheitliche Vergabestandards einen effizienteren und auch transparenteren Auswahlprozess gewährleisten würden.

²⁹ In diesem Zusammenhang wurde von einigen ExpertInnen auch die Forderung nach bundesweit einheitlichen Vergabeverfahren aufgestellt.

Ansiedelung des SP3b im SP5 darstellt. So meint etwa eine SP3b-Koordinatorin: *„und jetzt ist auch diese verstärkte Kooperation und Zusammenarbeit mit dem AMS, wo wir uns auch intensiv austauschen. (...) 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.“*

Damit wird zumindest in diesem Teilbereich auch eine nachhaltige Verbesserung der Kooperation erreicht, was von der Koordinationsstelle der TEP am ZSI auch explizit als Qualitätsmerkmal innovativer Maßnahmen festgelegt wurde. (vgl. ZSI 2009)

Die Unterteilung von Innovation in die vier genannten Dimensionen soll dazu dienen, innovative Ansätze besser zu kategorisieren. Andererseits kann eine zu enge Innovationsdefinition auch dazu führen, dass gerade der neuartige Charakter, der zentral für innovative Ansätze ist, unterbunden wird. Dieser Eindruck wurde zumindest von einigen ProjektleiterInnen vermittelt, die kritisieren, dass durch die teilweise Orientierung an quantitativen Erfolgskriterien auch im SP3b und vielen Prüfungen der Technischen Hilfe, der Freiraum, den die Erprobung besonders innovativer und damit auch ergebnisoffener Maßnahmen eingeengt wird.

4.5 Kritische Erfolgsfaktoren für Projekte für arbeitsmarktferne Personen

Auch wenn die Projektlandschaft im SP3b durch einen hohen Grad an Heterogenität ausgezeichnet ist, konnten doch einige kritische Erfolgsfaktoren analysiert werden, die von ExpertInnen wie auch von ProjektleiterInnen und TrainerInnen als zentral für eine erfolgreiche Erreichung der Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen sowie eine erfolgreiche Abwicklung des Projekts im Einklang mit den Zielvorgaben, erachtet werden.

Um der Multidimensionalität der Problemlagen arbeitsmarktferner Personen zu entsprechen, haben sich besonders niederschwellige Ansätze als positiv herausgestellt. Auch wenn Erwerbsarbeit im österreichischen Sozialsystem noch immer den größten Stellenwert als Mittel zur Vermeidung von Armutsgefährdung aufweist, zeigt sich gerade bei der Zielgruppe des SP3b, dass dieses Ziel manchmal in so weite Ferne gerückt ist, dass Maßnahmen wesentlich näher an den spezifischen Lebenssituationen der Betroffenen ansetzen müssen. Kreative Ansätze zur Erreichung der spezifischen Zielgruppe spielen daher eine wichtige Rolle.

Trotz des hohen Grades an Heterogenität der Projekte im SP3b, der letztlich eine vergleichende Bewertung der Maßnahmen erschwert, haben sich doch einige zentrale Erfolgskriterien für die Arbeit der ProjektträgerInnen herausgestellt, die im Folgenden anhand einiger Fallbeispiele dargestellt werden sollen.

4.5.1 Niederschwellige Angebote für arbeitsmarktferne Personen

Auf erhöhte Bedeutung von niederschweligen Angeboten für arbeitsmarktferne Personen wurde in den letzten Jahren in vielen Studien hingewiesen (Paierl/Stoppacher 2009, Steiner/Angel 2007, Sundl/Reiter 2009). Hemma Mayrhofer (2011) unterteilt das Konzept der Niederschwelligkeit in vier Umsetzungsdimensionen:

- ▶ Zeitliche Dimensionen: Geringhalten der Vorstrukturierungen in der Zeitdimension

- ▶ Räumliche Dimensionen: Keine bzw. geringe Bedingungen für räumliches Erreichen von Hilfsangeboten
- ▶ Inhaltliche bzw. sachliche Dimensionen: Keine enge Begrenzung der thematisierbaren Problemlagen und keine bzw. niedrige Anforderungen an zu erreichende Erfolge/Ziele
- ▶ Soziale Dimensionen: Möglichkeit zu Anonymität, Freiwilligkeit, Unverbindlichkeit

Niederschwelligkeit zeichnet sich also durch einen hohen Grad an Offenheit aus, durch den gewährleistet wird, dass der Zugang zu niederschweligen Maßnahmen für alle Typen arbeitsmarktferner Personen möglich wird. In den Interviews mit ExpertInnen hat sich herausgestellt, dass besonders für arbeitsmarktferne Personengruppen mit multiplen Problemlagen zunächst sehr niederschwellige Angebote geschaffen werden müssen, da ein Regelarbeitsverhältnis von ihnen noch nicht eingegangen werden kann und somit auch eine Vermittlung dahin kaum erfolgreich sein wird. In weiteren Schritten kann dann stufenweise die Annäherung an den Arbeitsmarkt erfolgen, wie es etwa auch im Stufenplan des Steirischen Beschäftigungspakts dargestellt wird.

Vor allem für Menschen mit Migrationshintergrund stellen niederschwellige SP3b-geförderte Maßnahmen eine erste Möglichkeit dar, über eine bezahlte (Teil)-Beschäftigung einen ersten Schritt in Richtung Aufnahme in die österreichische Erwerbsgesellschaft zu machen. Eine Fokusgruppe mit ProjektteilnehmerInnen wurde in einem Projekt mit überwiegend jungen Menschen mit Migrationshintergrund bzw. subsidiär Schutzberechtigten und geringem Ausbildungsniveau durchgeführt. Einige der TeilnehmerInnen wiesen schon zu Beginn des Gesprächs darauf hin, dass die Teilnahme am Projekt ihnen eine erste Möglichkeit für die Integration in die österreichische Gesellschaft ermögliche. Eine Teilnehmerin meinte etwa: *„Unsere Chefs helfen uns immer und erklären uns auch Briefe, die wir nicht verstehen und sie erklären uns dann immer wie das ganze System funktioniert. Und jetzt bin ich auf einem guten Weg.“*

Die Bedeutung von „Arbeit“ geht daher in diesem Zusammenhang weit über die Daseinssicherung durch Lohnarbeit hinaus und wird schlichtweg zu einem Anker, um an einer zentral von Erwerbsarbeit geprägten Gesellschaft teilhaben zu können. Kocka/Offe (2000:9) drücken die Bedeutung von Erwerbsarbeit folgend aus: *„Erwerbsarbeit und das durch sie erzielte Einkommen spielen eine zentrale Rolle für das materielle Wohlergehen, das Selbstverständnis, die Lebenschancen, die Anerkennung und die gesellschaftliche Einbindung der meisten Individuen.“*

Inhalt solcher niederschweligen Maßnahmen ist also meist auch das Erlernen von arbeitskulturellen Grundfertigkeiten und daneben auch von grundlegenden Kulturtechniken abseits des Arbeitszusammenhangs. TeilnehmerInnen von Projekten mit einem hohen Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund haben dazu oftmals auf die Wichtigkeit der deutschen Sprache für den Umgang mit offiziellen Institutionen, aber auch im Rahmen von Bewerbungssituationen hingewiesen. Der Teilnehmer A. M. aus Somalia erklärt zum Beispiel: *„Also Deutsch ist schon immer ein Problem bei uns. Wenn ich wo hinkomme, egal ob Amt oder eine Firma ist immer die Frage, wie gut ich deutsch kann und wenn ich da viel nicht verstehe, dann habe ich gar keine Chance – da kann ich noch so gut arbeiten.“*

Die stratifikatorische Wirkung von Erwerbsarbeit spielt daher vor allem für Menschen mit Migrationshintergrund eine bedeutende Rolle, da diese soziale Differenzierung auf mehreren Ebenen erfahren und Lohnarbeit eine Möglichkeit zur sozialen Anerkennung darstellen würde. Viele

Studien zeigen allerdings auf, dass MigrantInnen – auch in zweiter Generation – in ihren Bildungskarrieren wesentlich häufiger mit Barrieren konfrontiert sind und daher in AHS (erste Schwelle) und später in Universitäten (zweite Schwelle) deutlich unterrepräsentiert sind und somit schlechtere formale Bildungsabschlüsse erreichen (Unterwurzacher 2007, Biffl 2002). Qualifikationsniveaus sind aber wiederum bestimmend für berufliche Karrieren, weshalb sich die Bildungsbarrieren auch am Arbeitsmarkt widerspiegeln. Für Flüchtlinge und MigrantInnen erster Generation wird in Interviews dazu auch oftmals das Problem der Nostrifizierung von ausländischen Bildungsabschlüssen beklagt.

4.5.2 Freiwilligkeit der Teilnahme

Als zentrales Merkmal für niederschwellige Maßnahmen wird von den befragten ExpertInnen und ProjektleiterInnen oftmals auch auf die Bedeutung der Freiwilligkeit der Teilnahme verwiesen. Anders als in Beschäftigungsprojekten des zweiten Arbeitsmarktes, wo eine unmittelbare Zuteilung des AMS erfolgt und ein Nicht-Erscheinen auch mit Konsequenzen wie einer Auszahlungssperre sanktioniert wird, soll der Zugang gerade bei Projekten am unteren Ende eines Integrationsstufenplans möglichst offen gestaltet werden. Da ESF SP3b geförderte niederschwellige Projekte ja kaum quantitative Erfolgskriterien erfüllen müssen, bieten sie auch die Möglichkeit auf Typen „Armutgefährdeter Reservearbeiter“, „SchulabbrecherIn aus bildungsfernen Milieu“ oder „Hausfrau mit Betreuungspflichten“ zuzugehen, die bei Zwang schnell zu Abbrüchen neigen.

In diesem Zusammenhang berichten einige ProjektträgerInnen allerdings über Probleme mit dem AMS, da sich in dieser Frage ein klarer Interessengegensatz zeigt. Auch wenn auf Seiten des AMS ebenfalls eine Entwicklung zu multiplern Erfolgsindikatoren (Bildungsquote, Drop-Out Quote, Empowermentansätze etc.) zu beobachten ist (vgl. Steiner/Angel 2007), stellt doch die Vermittlungsquote noch immer das zentrale Erfolgskriterium für AMS-Maßnahmen dar. Es ist daher auch verständlich, dass das AMS als Fördergeber gerade auf regionaler Ebene tendenziell Personen an SP3b-Maßnahmen weiterleitet, die eher Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt oder Weitervermittlung in andere Maßnahmen haben. ProjektleiterInnen und TrainerInnen in SP3b-Projekten sehen in der ESF-Förderung aber im Gegensatz dazu vor allem auch die Möglichkeit, Personengruppen anzusprechen, die nicht den AMS-Förderkriterien entsprechen bzw. auch sehr weit von einer Vermittlung jeglicher Art entfernt sind. Ein Projektleiter beschreibt diese Freiheit im SP3b folgendermaßen: *„(...) uns war es aber von der Konzeption her wichtig, dass wir genau die Möglichkeit haben, dass man nicht nur die Stärkeren raussucht, sondern umgekehrt es auch noch mit Leuten versucht, wo man sagt, die Chance ist äußerst gering, aber die Menschen sollen die Chance kriegen, aber die Politik verkauft leider in erster Linie die Vermittlungsquoten und nicht das drum herum.“*

Nach Einschätzung von ProjektleiterInnen und ExpertInnen können manche Gruppen (in der vorgestellten Typologie von Arbeitsmarktferne vor allem insbesondere der „Armutgefährdeter Reservearbeiter“, „SchulabbrecherIn aus bildungsfernen Milieu“ und „Langsame ArbeiterIn“, insbesondere dabei auch Frauen mit Migrationshintergrund) nur über Freiwilligkeit der Teilnahme erreicht werden. Das soll allerdings nicht heißen, dass nicht im Laufe der Betreuung im Projekt durchaus auch immer höhere Verbindlichkeiten eingefordert werden können. Es hat sich in diesem Zusammenhang in Interviews mit TrainerInnen die Einschätzung manifestiert, dass in Betreuungsplänen zwar klare Vereinbarungen getroffen werden sollten, es dabei aber von

besonderer Bedeutung ist, dass die TeilnehmerInnen in der Maßnahme immer noch die Möglichkeit haben sollen, aus verschiedenen Bereichen auszuwählen.

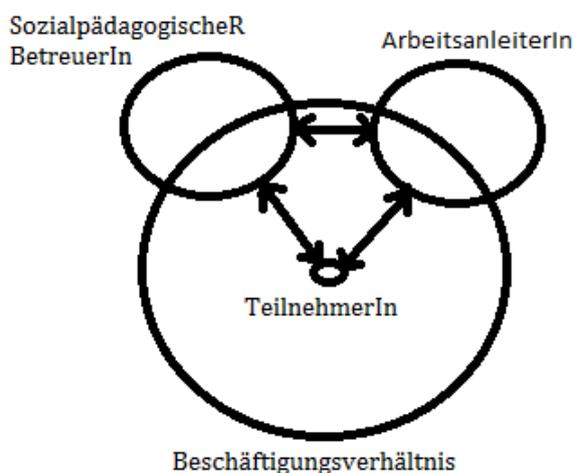
Wenn die Regeln in den Vereinbarungen zu eng werden, steigt die Gefahr des Abbruchs der Maßnahme rapide an. Es wird daher gerade in niederschweligen Beschäftigungsprojekten auf eine „Kultur der dritten oder vierten Chance“ hingewiesen, die im bewussten Gegensatz zu den strengen Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes steht. Was die Vermeidung von hohen Drop-Out-Raten betrifft, spielt daneben auch eine Breite des Angebots eine wichtige Rolle, wie auch eine SP3b-Koordinatorin schildert: *„(...) wenn da einmal ein Teilnehmer einen schlechten Tag hat, dann schicken sie ihn z.B. in die Maltherapie und da fängt er sich wieder. Ohne dieses Umfeld gäbe es wesentlich mehr Abbrüche.“*

Andererseits stellt gerade die Beschäftigung mit arbeitsmarktfernen Gruppen aber auch eine große Herausforderung für die TrainerInnen dar, da in vielen Bereichen tatsächlich kaum Erfahrungen mit Umgang mit einzelnen Teilzielgruppen bestehen und daher SP3b-Maßnahmen oft sehr individuelle Betreuungsansätze brauchen. Es wird dabei breites Know-How aufgebaut, das sich allerdings kaum quantitativ messen lässt. So meint eine Projektleiterin eines niederschweligen Beschäftigungsprojekts zu der spezifischen Zielgruppe ihres Projekts: *„Weil da einfach verschiedene Problemlagen aufeinander treffen und was erschwerend dazu kommt ist, dass es schwer ist mit dem eigenen Leben klarzukommen und meistens noch so viele Baustellen da sind, dass zuerst einmal ein paar weggeräumt werden müssen, dass der Blick wieder frei wird und dahin gehen kann wieder in die Arbeit zu gehen.“*

Sozialpädagogische und sozialarbeiterische Begleitung der TeilnehmerInnen nimmt daher gerade in SP3b-Projekten einen sehr hohen Stellenwert ein. Ein zentrales Erfolgskriterium für eine gute und somit auch erfolgreiche Betreuung arbeitsmarktferner Personen liegt daher in der Zusammenarbeit zwischen ArbeitsanleiterInnen und SozialarbeiterInnen.

Johann Lechner vom Projekt MOSAIK in Niederösterreich versteht daher auch die Zusammenarbeit zwischen Sozialarbeit und Arbeitsanleitung und daher auch Dreiergespräche dieser beiden mit den TeilnehmerInnen als „wichtigstes Erfolgskriterium“. Untenstehendes Modell veranschaulicht zunächst diesen Ansatz.

Abbildung 2 Dreieck aus ArbeitsanleiterIn, Sozialpädagogischer Betreuung und TeilnehmerIn im Arbeitskontext.



Durch die Betreuung der TeilnehmerInnen einerseits unmittelbar im Arbeitskontext und andererseits auch individuell auf sozialpädagogischer Ebene ermöglicht eine Gesamtsicht der Problemdimensionen der betroffenen Person. Damit kann schon früh auf die Multidimensionalität der individuellen Arbeitsmarktferne Rücksicht genommen werden. Lechner sieht daher in diesem Zusammenspiel ein großes Potential, das „Hamsterrad“ aus Enttäuschungen in der Jobsuche und zunehmender Resignation und sozialer Isolation auf das auch in anderen Interviews mehrmals Bezug genommen wurde, zu durchbrechen: *„(...) ich denke, das ist schon ein Modell, da kann jemand durch das begleitete Arbeiten und diese Selbstreflexion und das Bearbeiten von belastenden Sachen – wenn sie nicht bearbeitet werden, kann man sich ja auch gar nicht bewerben – dann kann das auch das bringen, dass wir das Vehikel durchbrechen.“*

Zusammenfassend muss daher festgestellt werden, dass für die Betreuung der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen gerade auf den unteren Ebenen eines Integrationsstufenplanes quantitative Erfolgskriterien kaum zielführend sind bzw. auch kontraproduktiv wirken können, da ProjektträgerInnen dazu genötigt werden, TeilnehmerInnen nach Kriterien auszuwählen, die dazu führen, dass besonders arbeitsmarktferne Personen wiederum ausgegrenzt bleiben. Ein Projektleiter meint dazu treffend, dass sich *„die Vermittlungsquote schon in der Auswahl der TeilnehmerInnen an der Maßnahme“* festlegt. Auch wenn die Betroffenheit von Arbeitsmarktferne meist individuell sehr verschieden ist, kann die vorgestellte Typologie von Dimensionen von Arbeitsmarktferne aber dennoch behilflich sein, besondere Gruppen mit spezifischen Ansprüchen besser zu erreichen und geeignete Integrationsketten zu forcieren.

4.5.3 (Wieder)-Erlernen von arbeitskulturellen Fertigkeiten und Kulturtechniken

Ein weiterer Mehrwert, den SP3b-geförderte Projekte den teilnehmenden arbeitsmarktfernen Personen bieten, ist das (Wieder)-Erlernen von arbeitskulturellen Fertigkeiten. In einer immer höher qualifizierten und technisierten Gesellschaft steigen die Anforderungen an grundlegende Kulturtechniken, die eine Partizipation auf sozialer, politischer und kultureller Ebene erst ermöglichen, ständig an. Viele niederschwellige Projekte setzen daher an Basisfähigkeiten im Bereich Rechnen, Lesen und Schreiben sowie grundlegender Staatsbürgerschaftskunde (hier vor allem für MigrantInnen) an.

In diesem Zusammenhang sind freilich vor allem auch die Ergebnisse der PISA-Tests 2009 für Österreich alarmierend, da hier bescheinigt wurde, dass österreichische SchülerInnen eine statistisch signifikant unterdurchschnittliche Lesekompetenz im OECD Vergleich aufweisen. So können 28% der 15- und 16-jährigen nicht sinnerfassend lesen (vgl. Der Standard 2010). Schätzungen über die Anzahl an funktionalen Analphabeten in Österreich gehen von etwa 300.000 Personen aus.

Grundlegende Kulturtechniken oder Basisbildung ist also Grundbedingung für jegliche weitere Qualifizierung. Funktionaler Analphabetismus äußert sich oftmals in mangelnder Teilhabe an gesellschaftlicher Öffentlichkeit und kann mittelfristig zu sozialer Isolation führen.

Neben Basisqualifikationen steht am Anfang einer erfolgreichen Integrationskette auch das (Wieder)-Erlernen arbeitskultureller Fertigkeiten. In Interviews mit ExpertInnen und ProjektleiterInnen hat sich gezeigt, dass etwa die „klassischen Arbeitstugenden“ wie Pünktlichkeit, Verlässlichkeit und das Einhalten von Vereinbarungen und Terminen in vielen Fällen von den Teilneh-

merInnen³⁰ meist erst mühevoll erlernt werden müssen und dadurch bei diesen Personen – unabhängig von ihren sonstigen Qualifikationen – auch eine direkte Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt nicht möglich ist. Das (Wieder-)Erlernen arbeitskultureller Fertigkeiten ist dabei ein langfristiger Prozess, der auch nur dann erfolgreich abgeschlossen werden kann, wenn ein Vertrauensverhältnis zwischen TeilnehmerIn und TrainerIn oder ArbeitsanleiterIn besteht.

4.5.4 Strukturierung des Tagesablaufs

Längere Abwesenheit vom Arbeitsmarkt kann in vielen Fällen wie beschrieben zu Resignation führen. Diese Resignation wird oft als „Leere“ beschrieben: *„(...) Der Tag läuft dann einfach dahin.“* Die Teilnahme an SP3b-geförderten Projekten gibt den TeilnehmerInnen oft erst wieder eine Aufgabe und auch die Möglichkeit ihren Tagesablauf zu strukturieren. In Fokusgruppen-gesprächen wurde auch direkt darauf hingewiesen, dass man durch die Mitarbeit am Projekt und dem Erleben eines geregelten Tagesablaufs *„fast wieder ein ganz normales Leben führen“* könne. In diesem Zusammenhang wird von befragten TeilnehmerInnen an Maßnahmen auch die neu gewonnene Unterscheidung zwischen Arbeit und Freizeit betont: *„(...) am Nachmittag freue ich mich, wenn ich nachhause komme – kochen, fernsehen, alles mit einem Programm. Ich genieße auch das Wochenende und Montag fängt die Woche wieder an – so ist das – ein ganz normaler Mensch bin ich hier.“*

In vielen Gesprächen ist daher ein starkes Bestreben nach „Normalität“ auf gesellschaftlicher oder auch individueller Ebene spürbar. Da das „Normalarbeitsverhältnis“ oder auch Erwerbsarbeit an sich noch immer den zentralen Orientierungspunkt für gesellschaftliche Normvorstellungen darstellt, ermöglichen daher Beschäftigungsverhältnisse – auch wenn sie in einem geschützten Bereich stattfinden – den TeilnehmerInnen, einen Schritt aus der sozialen Isolation zu tun. In diesem Zusammenhang ist daher auch die Art der Arbeit nicht von großer Bedeutung, da es primär um das Wesen der Erwerbsarbeit an sich geht³¹.

Die Strukturierung des Tagesablaufs trägt damit auf einer individuellen Ebene auch dazu bei, dass zum Teil lange aus der Arbeitswelt ausgeschlossene Personen Wege aus der Resignation und teilweise auch der Apathie finden, in die sie durch lange Arbeitslosigkeit und das damit verbundene Gefühl lediglich als gesellschaftliche Belastung wahrgenommen zu werden, verfallen sind. Einige TeilnehmerInnen, die im Rahmen von Fokusgruppen befragt wurden, haben schon eine lange Zeit der Arbeitslosigkeit hinter sich und beschreiben diese meist sehr trist: *„Arbeitslos vier Jahre das ist schlimm – ich hätte nicht gedacht, dass das so schlimm ist.“* Meist erfolglose Arbeitssuche stellt dabei für „arbeitsmarktferne Personen“ eine zusätzliche Belastung dar, die in vielen Fällen letztlich dazu führt, dass sich die Personen immer mehr verschließen und nur mehr schwer auf neue Maßnahmen einlassen, wie es auch einige ProjektleiterInnen und TrainerInnen beschreiben. So wird etwa ein vorher beruflich erfolgreicher Mann, der etwa 1,5

³⁰ Hier handelt es sich vor allem um die Typen „MigrantIn ohne klares Qualifikationsprofil“, „Armutgefährdeter Reservearbeiter“, „SchulabbrecherIn aus bildungsfernen Milieu“ und „Hausfrau mit Betreuungspflichten“. Die Typen „Ehemalige/r GastarbeiterIn“ und „Langsame/r ArbeiterIn“ hingegen kommen mit den Umgangsformen des Arbeitsmarktes nach Einschätzung der ExpertInnen meist ganz gut zurecht.

³¹ Die Bedeutung der Strukturierung des Tagesablaufs ist ähnlich wie das (Wieder-)Erlernen von arbeitskulturellen Fertigkeiten besonders für die Integrationskette der Typen „MigrantIn ohne klares Qualifikationsprofil“, „Armutgefährdeter Reservearbeiter“, „SchulabbrecherIn aus bildungsfernen Milieu“, wie allgemein für Personen mit langer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt von Bedeutung.

Jahre auf Arbeitssuche war und nun vor der Aufnahme in ein Beschäftigungsprojekt steht vom Projektleiter folgendermaßen beschrieben: *„(...) der Mensch ist irgendwie, der baut von einem Monat zum andern total ab – er war ein selbstbewusster Mann man erschreckt sich jetzt immer wie rapid das bergab geht und er wird auch schon eigenartig – apathisch schon fast.“* (Interview P8)

Auf ähnliche Weise werden auch andere TeilnehmerInnen beschrieben. Wie von Jahoda et al. (1933) in „Die Arbeitslosen von Marienthal“ beschrieben, zeigt sich also auch bei arbeitsmarktfernen TeilnehmerInnen an SP3b-Projekten, dass lange Arbeitslosigkeit zu „Resignation“ und „Apathie“ – nach der Klassifikation von Jahoda et al. – führen kann. Der Kreislauf aus Enttäuschungen, Resignation und Apathie kann durch die aktive Beteiligung an Maßnahmen allerdings in vielen Fällen durchbrochen werden. Ein Teilnehmer drückt dies folgendermaßen aus: *„Es ist zumindest die Chance, sich langsam aber sicher auch an die Arbeitswelt zu gewöhnen. Weil viele kommen auch hierher und haben keine Lust mehr zu arbeiten ... weil es macht wirklich auch Spaß eigentlich, zu arbeiten.“*

Insgesamt stellt das (Wieder)-Erlernen von grundlegenden arbeitskulturellen Fertigkeiten, gerade für Projekte, die eher am unteren Ende eines Integrationsstufenplans angesiedelt sind, daher einen wichtigen Erfolgsfaktor dar. Einerseits durch die schrittweise Annäherung an Anforderungen der „Normarbeitsverhältnisse“ und andererseits auf individueller Ebene durch das Durchbrechen des Kreislaufs aus Enttäuschungen in der Arbeitssuche und damit verbunden zunehmender Resignation und Apathie.

4.5.5 Integrationsstufenpläne und Integrationsketten

Wie auch im OP Beschäftigung 2007-2013 festgestellt wird, kann eine erfolgreiche Integration von arbeitsmarktfernen Personen nur über Teilschritte erfolgen. Wie es auch aus Interviews mit ProjektleiterInnen und ExpertInnen klar wurde, sind daher Integrationsketten von großer Bedeutung. Der Verknüpfung von besonders niederschweligen Maßnahmen mit Projekten, die näher am Regelarbeitsmarkt angesiedelt sind, kommt daher eine wichtige Rolle zu.

Im Antrag des Steirischen Beschäftigungspaktes (STEBEP) auf ESF SP3b-Fördermittel im ersten Call wurde auf ein Stufenmodell hingewiesen, dass eine idealtypische Arbeitsmarktintegration von arbeitsmarktfernen Personen über mehrere Schritte verfolgt (Paierl/Stoppacher 2009:10). Ziel ist also eine schrittweise Heranführung an den Arbeitsmarkt, wobei die Nähe zu einer Regelbeschäftigung und auch das Ausmaß an Beschäftigungsintensität und –willigkeit mit jeder Stufe zunehmen. Das Stufenmodell ist freilich eine idealtypische Darstellung, da die Durchlässigkeit der einzelnen Maßnahmen nicht unmittelbar gegeben sein kann und auch regionale Aspekte berücksichtigt werden müssen³². Projekte im SP3b sollen also demnach einerseits aufeinander abgestimmt sein und andererseits auch in die regionale Projektlandschaft passen. So formuliert es auch Elfriede Harrer für den Wiener TEP: *„Wir haben mehrere Projekte, die ein*

³² Die Durchlässigkeit ist vor allem für den Grazer Raum nach Einschätzung der SP3b-Koordinatorin Silvia Paierl relativ gut gegeben. Allerdings war im ersten Call durch die Fokussierung auf Beschäftigung (im zweiten Call kommen stärker auch der Berufsorientierungsbereich und der Perspektivenbereich dazu) das Stufenmodell unmittelbarer erkennbar. Das Bestreben, die Projekte stimmig in eine Gesamtstrategie zu integrieren, kann aber auch im zweiten Call erkannt werden.

Paket sind – also Stufenmodelle. Das finde ich total wichtig, dass sich Begleitsteuerungsgruppen oder jour fixes (...) gebildet haben und sich regelmäßig treffen, die Umsetzung so eng begleitet wird auch von den Fördergebern und es funktioniert sehr gut.“

Abbildung 3 Stufenmodell des Steirischen Beschäftigungspaktes (STEBEP 2008)



Für gut abgestimmte Stufenmodelle ist daher vor allem eine gut abgestimmte Gesamtstrategie des Paktes wichtig, in die alle relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen eingebunden sind. Eine besondere Herausforderung für eine erfolgreiche Heranführung arbeitsmarktferne Personen an den Regelarbeitsmarkt stellen zum Einen die Hürde zwischen niederschweligen Beschäftigungsprojekten in den Stufen „Heranführung“ und „Stabilisierung“ und Projekten in der Stufe „Konsolidierung“ und dann vor allem „Vermittlung“ und zum Anderen die letzte Stufe der Integration in den ersten Arbeitsmarkt dar.

Letztlich stellen die Stufen des Integrationsplans die Übergänge zwischen dritten, zweiten und ersten Arbeitsmarkt dar. Während der zweite Arbeitsmarkt schon lange im politischen Fokus stand, ist die Diskussion über den dritten Arbeitsmarkt eine eher neue³³. Für einige Teilgruppen arbeitsmarktferner Personen, die mit dem Tempo, der geforderten Flexibilität und erhöhten Qualifikationsanforderungen moderner Arbeitsprozesse nicht mehr zurechtkommen, stellt aber solch ein dritter Arbeitsmarkt oft die einzige Möglichkeit dar, überhaupt in irgendeiner Weise am Erwerbsleben zu partizipieren (Dimmel 2008). Die nicht unumstrittene Forderung nach einem subventionierten und auf Dauer angelegten dritten oder auch „erweiterten“ Arbeitsmarkt wurde auch in Interviews mit ProjektleiterInnen und TrainerInnen oft vorgetragen. So etwa eine Projektleiterin: „Die Frage ist immer, wie viele Plätze sind da, aber die Leute müssen wissen, dass es da was gibt, wo man relativ unbürokratisch und einfach auf ihre Möglichkeiten und Bedürf-

³³ So hat die Bundesagentur für Arbeit in Deutschland 2006 die öffentliche Subventionierung eines dritten Arbeitsmarktes angekündigt, der im Gegensatz zum zweiten Arbeitsmarkt (in Deutschland etwa 1-Euro-Jobs) auf Dauer angelegt sein soll.

nisse abgestimmte Arbeit machen kann. Ich glaube, man kann die Zielgruppe erreichen, aber es braucht definitiv diese Arbeit in einem zweiten und dritten Arbeitsmarkt – für eine gewisse Zielgruppe wird das nie vermeidbar sein, sonst hängt einfach eine gewisse Gruppe von Personen in der Luft.“ (Interview P10)

Es wird auch in anderen Interviews bestätigt, dass innerhalb der Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen Subgruppen gibt, die letztlich noch viel mehr Zeit brauchen würden als durch die vorhandenen Regelinstrumente (und auch die Maßnahmen im SP3b) vorgegeben ist, um sich an Arbeitsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt anzunähern. Die Installation eines dritten Arbeitsmarktes als residuales Beschäftigungsangebot wird in diesem Zusammenhang als Möglichkeit gesehen, um der sozialen Isolation dieser Personen einerseits, aber auch späteren Kosten für soziale Sicherungssysteme vorzubeugen.

Ein Problem, das in diesem Zusammenhang immer wieder auftaucht, ist die oft strikte Trennung zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt und in weiterer Folge auch dem dritten Arbeitsmarkt. Einerseits ist es für einige Zielgruppen zwar notwendig, dass auch auf längere Dauer ein geschützter Arbeitsbereich geschaffen wird, da die Anforderungen im ersten oder Regelarbeitsmarkt aus schon beschriebenen Gründen zu hoch sind. Gleichzeitig wurde in den Interviews mit ExpertInnen auch oftmals darauf hingewiesen, dass ein zweiter oder auch dritter Arbeitsmarkt auch zu einer Falle für die Betroffenen werden kann, wenn die Durchlässigkeit zwischen den Sphären nicht ausreichend gegeben ist. Mangelnde Durchlässigkeit führt dabei zu Stigmatisierung von Personen, die in geschützten Bereichen tätig sind und erhöht somit auch die Aversion vieler TeilnehmerInnen an SP3b-Maßnahmen in geschützten Bereichen tätig zu sein. Pointiert drückt dies ein Projektleiter eines niederschweligen Beschäftigungsprojekts aus: *„(...) die Durchlässigkeit muss gegeben sein, das ist ganz wichtig – ich bin kein Fan von der geschützten Werkstätte, wo du einmal drinnen bist und dann nicht mehr rauskommst.“ (Interview P8)*

Gerade für niederschwellige Projekte hat es sich zudem auch als erfolgreich herausgestellt, Beschäftigungsmaßnahmen mit Transitmaßnahmen, sozialökonomischen Betrieben (SÖB) oder gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBP) zu verbinden und somit die Durchlässigkeit der Arbeitsmarktsphären schon innerhalb des Projekts zu gewährleisten. Einerseits werden dadurch Möglichkeiten für TeilnehmerInnen der SP3b-Maßnahme aufgezeigt und andererseits kann auch eine schrittweise Heranführung an den zweiten Arbeitsmarkt besser gelingen. Gerade für Personen, die noch nicht in Resignation verfallen sind, können in solch einem Maßnahmensetting SP3b-Projekte zu einer „Bewährungsprobe“ oder „Probezeit“, wie es von TeilnehmerInnen ausgedrückt wurde, werden.

4.5.6 Heterogene Zusammensetzung der TeilnehmerInnen in den Maßnahmen

Dabei spielt vor allem die Motivation eine wichtige Rolle. Gerade Personen, die schon viele Enttäuschungen erfahren haben, haben oft nur mehr wenig Hoffnung auf Verbesserung ihrer Lebenslagen und setzen daher auch wenige Erwartungen in die Teilnahme an Projekten. Gerade diese Motivation zu wecken, wird daher auch von ProjektleiterInnen oft als eine der größten Herausforderungen für ihre tägliche Arbeit gesehen.

Neben innovativen Ansätzen in der Betreuung der Zielgruppe (Verbindung Qualifizierung und Arbeit, sozialpädagogische Unterstützung am Arbeitsplatz, Fallkonferenzen etc.) und auch in

den Tätigkeiten (siehe Fallstudien) hat die Mehrzahl der TrainerInnen auch explizit darauf verwiesen, dass gemischte Gruppen aus Personen mit verschiedenen Problemlagen oft einen zusätzlichen Motivationsanreiz für die betroffenen Personen darstellen. In der Zusammenarbeit mit Menschen, die ebenfalls von (anderen) multiplen Problemlagen betroffen sind, werde die eigene Situation oftmals als weniger belastend empfunden und dadurch auch das oft sehr geringe Selbstwertgefühl der TeilnehmerInnen gesteigert. Zudem kommt, dass auch Personen, die sich über Jahre mit ihrer Situation arrangiert haben und oft eine Opferrolle eingenommen haben, mit anderen Problemlagen konfrontiert werden und dadurch angespornt werden, wieder initiativer zu werden: *„Ja, oder sie sehen eben, dass jeder eine schwere Kindheit hatte. Und dass das auch nicht alles erklärt und entschuldigt. Dass das, was sie jetzt für sich als existenzbedrohlich empfinden...also wenn du das dann vergleichst mit der Situation von einem Asylwerber...oder weißt du, wenn sie manchmal sagen: ich hab überhaupt keine Chance, mich will eh niemand. Dann sag ich manchmal: ja, rede einmal mit dem XX, was der für Chancen hat. Den holen sie vielleicht morgen.“ (Interview P4)*

Besonders bei ProjektträgerInnen, die neben niederschweligen Beschäftigungsmaßnahmen im SP3b auch SÖBs oder GBPs betreiben, hat es sich zudem bewährt, gemischte Gruppen aus TeilnehmerInnen beider Maßnahmen zu bilden. Einerseits ermöglichen gemischte Gruppen, dass verschiedene Typen arbeitsmarktferner Personen voneinander lernen und andererseits wird dadurch auch die Trennung zwischen den Arbeitsmarktsphären aufgehoben. Durch das Aufeinandertreffen verschiedener Dimensionen von Arbeitsmarktferne in gemischten Gruppen profitieren also nach Einschätzung der befragten ExpertInnen meist alle TeilnehmerInnen: *„(...) wenn da z.B. Ältere, die nur wegen dem Alter oder halt auch, weil sie gesundheitlich eingeschränkt sind (keine Arbeit finden, Anm. SP), aber sonst gut gefestigt sind mit den ganz Jungen die noch gar nicht gesettelt sind zusammenkommen – das ist dann ganz fruchtbar. (...) wir haben immer wieder einmal welche, die auch so eine Vorbildfunktion übernehmen.“ (Interview P6)*

Ein weiterer Punkt in diesem Zusammenhang ist auch die Durchmischung in Arbeitsgruppen von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Oft stellt ja für MigrantInnen gerade die mangelnde Sprachkenntnis ein großes Hindernis für eine erfolgreiche Integration in den Regelarbeitsmarkt dar. Umgekehrt zeigte sich in den Fokusgruppen, dass arbeitsmarktferne MigrantInnen eher zuversichtlich sind, was ihre zukünftigen Chancen betrifft und zudem auch eine höhere soziale Kompetenz aufweisen als arbeitsmarktferne Menschen ohne Migrationshintergrund. Dieser Eindruck wurde auch von der Mehrzahl der ProjektleiterInnen und TrainerInnen bestätigt. Pointiert wird dies in einem Interview mit einer Projektleiterin einer Qualifikationsmaßnahme ausgedrückt: *„(...) die Österreicher lernen von den Migranten die Sozialkompetenz, und die Migranten lernen von den Österreichern die Sprache.“ (Interview P3)*

4.5.7 Länge der Projektlaufzeit

Wie schon eingangs beschrieben, zeichnet sich die Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen auch dadurch aus, dass sie oft bedingt durch die lange Abwesenheit von Regelarbeitsverhältnissen, mit den zeitlichen und inhaltlichen Anforderungen eines Arbeitstages überfordert sind.

Gleichzeitig wird von ProjektleiterInnen beklagt, dass der allgemeine Trend in der Projektförderungslandschaft eher in Richtung kurzfristigen Förderungen mit klar definierten Zielvorgaben

geht. Dies führt einerseits dazu, dass die Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen generell nicht im Fokus arbeitsmarktpolitischer Förderungsinstrumente steht³⁴ und andererseits immer wieder Brüche in der Betreuung der Betroffenen entstehen. Diese Beziehungsbrüche stellen vor allem für Personen, die ohnehin schon von sozialer Exklusion bedroht sind und dadurch meist geringes Selbstwertgefühl haben, ein zusätzliches Hindernis auf. Eine Expertin spricht daher auch von einem „Hamsterrad an kleinen einzelnen Maßnahmen“, aus dem die betroffenen Personen nur schwer ausbrechen können.

Eine zentrale Forderung die zugleich als Erfolgskriterium für die Integration von arbeitsmarktfernen Personen beschrieben wird, ist daher die Langfristigkeit der Projektförderung, wie auch internationale Erfahrungen zeigen (vgl. hierzu: Konle-Seidl/Lang 2006). Nur durch den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen den TeilnehmerInnen und den BetreuerInnen könnten wieder Zukunftsperspektiven entwickelt werden und in einem weiteren Schritt auch mehr Verbindlichkeiten vereinbart werden. Die ESF-Projekte mit einer Laufzeit von zwei Jahren werden in diesem Zusammenhang von den befragten ProjektleiterInnen auch sehr positiv beurteilt, da sie auch längere Betreuungszeiträume ermöglichen³⁵.

In Verhandlungen mit potentiellen FördergeberInnen über eine Übernahme in eine Regelförderung ist allerdings zumeist die Projektlaufzeit bzw. Verweildauer der TeilnehmerInnen der Ansatzpunkt für Kürzungen. Gerade Kürzungen in diesem Bereich werden daher von den befragten ProjektleiterInnen und ExpertInnen allerdings scharf kritisiert, da sie dazu führen, dass wiederum gerade die schwächste Teilzielgruppe ausgeschlossen bleibt: *„(...) gekürzt wurde sehr oft bei der Verweildauer. Dass man gesagt hat, so das Projekt war ein halbes Jahr, jetzt kürzen wir es auf vier Monate herunter. Und das finde ich total schlecht. Das ist für mich die schlechteste Kürzung überhaupt (...) Dann lieber ein Projekt ganz zu machen und sagen, wir konzentrieren und auf das und das, weil das macht für uns Sinn, oder wie auch immer. Aber einfach so über den Kamm scheren und sagen, ja sparen wir überall ein Monat ein, das wirkt kontraproduktiv.“ (Interview P5)*

Aufschlussreich ist dabei vor allem, dass in den Interviews mit ProjektleiterInnen und TrainerInnen darauf hingewiesen wurde, dass zu kurze Betreuungszeiträume nicht nur wenig erfolgreich sind, sondern in vielen Fällen sogar kontraproduktiv wirken, da sich „Muster des Versagens“ (in der Schule, bei der Arbeitssuche, in Jobs etc.) manifestieren und sich die betroffenen Personen noch weiter vom Arbeitsmarkt entfernen³⁶. Mittel- und langfristig sind dann allerdings diese Personen immer stärker von sozialer Ausgrenzung betroffen, da „fehlgeschlagene Aktivierungsversuche (...) die Motivation der betroffenen Menschen (verringern) und ihre Problemlagen verhärten“, wie es Bruno Schernhammer (2011:230) feststellt. Er kritisiert in diesem Zusammenhang auch die Kürzung der Projektlaufdauer des Wiener Modellprojekts Step2Job im Rahmen der Überführung in die Regelförderung.

³⁴ Die Förderung der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen im ESF SP3b hat allerdings nach einheitlicher Einschätzung der befragten ExpertInnen eine erhöhte Wahrnehmung der Zielgruppe zur Folge. Auf den Nutzen und den Mehrwert der ESF-Förderung im SP3b wird gegen Ende noch näher eingegangen.

³⁵ Auf die hohe Bedeutung von kontinuierlicher Betreuung der Zielgruppe durch die gleiche Ansprechperson und in der gleichen Maßnahme weisen etwa auch Steiner/Angel (2007) hin: *„Ein ständiger Wechsel von Kursmaßnahmen und Vertrauenspersonen (auf TrainerInnenebene) stört die Kontinuität in der Betreuung und Weiterbildung und hindert somit viele Arbeitslose in ihrer beruflichen Weiterentwicklung.“*

³⁶ Allgemein gelte hier nach Einschätzung einiger TrainerInnen und ProjektleiterInnen, dass die Länge der benötigten Projektlaufdauer für den Start einer erfolgreichen Integrationskette unmittelbar davon abhängt wie lange die Personen vom Arbeitsmarkt entfernt waren.

Es stellt sich also einerseits auf gesellschaftspolitischer Ebene die Frage, wie eine Gesellschaft mit ihren schwächsten Mitgliedern umgeht. So wurde etwa in der Schweiz die Städteinitiative unter dem Titel: „Sozialpolitik öffnen und vernetzt handeln. Strategie 2015“ auf kommunaler Ebene eine Initiative gestartet, die bewusst auf die Integration schwacher Bevölkerungsgruppen abzielt. In der Einleitung wird folgende Vision formuliert (Schweizer Städteinitiative Sozialpolitik 2007:3): *„Eine Stadt mit Raum für eine Vielfalt von Menschen und Gruppen, die unterschiedliche Lebensentwürfe verwirklichen können. Eine Stadt, die auch den Schwächeren Chancen bietet. Integration als Bild für Zugehörigkeit, Akzeptanz und Gleichwertigkeit, Integration als Prävention gegen sozialen Ausschluss.“*

Andererseits gilt aber gerade bei arbeitsmarktfernen Personen, dass möglichst frühe Präventionsarbeit wesentlich zur Entlastung angespannter öffentlicher Budgets beiträgt, da diese Zielgruppe ansonsten auch hohe soziale Kosten verursacht. Daher ist auch die Argumentation für Kürzungen der Förderzeiträume aufgrund angespannter budgetärer Lagen und somit die Berufung auf scheinbar ökonomische Sachzwänge sehr kurzfristig.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass für eine erfolgreiche Heranführung der Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen an den Regelarbeitsmarkt längere Zeiträume der Betreuung von hoher Bedeutung sind. Daher sind Regelinstrumente des AMS für diese Zielgruppe in vielen Fällen auch kaum geeignet. Das Argument, wonach bei Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personen vor allem die lange Verweildauer nicht effizient sei und daher hier Kürzungen vorgenommen werden, berücksichtigt dabei nicht die hohen sozialen Folgekosten, die durch soziale Ausgrenzung entstehen.

5. Kooperationen im SP3b

Aufgrund der hohen Heterogenität der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen und der geteilten Zuständigkeiten zwischen AMS, Bund, Ländern und wiederum heterogen zusammengesetzten Vereinen und Organisationen ist eine Zielsetzung im OP Beschäftigung im SP3b die verbesserte Kooperation verschiedener Stellen in der Erreichung arbeitsmarktferner Personen. Im Begleitschreiben zum ersten Call (BMWA 2007:2) heißt es daher auch: *„(...) es ist daher die Zusammenarbeit aller Dienststellen in diesem Bereich erforderlich, unabhängig von der derzeit gegebenen Zuständigkeit.“* Eine Verbesserung der Schnittstellenkooperation hängt dabei auch maßgeblich von der erfolgreichen Zusammenarbeit der ProjektträgerInnen mit den übergeordneten TEP-PartnerInnen zusammen.

Die bundesweit eingerichteten TEP stellen dabei schon eine Struktur der Kooperation aller arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen zur Verfügung und sind daher als ein Erfolgskriterium für die Abwicklung des SP3b zu sehen. Die befragten ExpertInnen verwiesen dabei darauf hin, dass die Struktur der TEP die Nachhaltigkeit der im SP3b erprobten Projekte fördert, da schon in der Konzeption und dann auch in der Durchführung diejenigen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen beteiligt sind, die nach Ablauf der Förderperiode auch als Finanzierungsstellen auftreten können. Gerade was die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zur Integration der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen in den Arbeitsmarkt betrifft, die ja schließlich auch Ziel der ESF Förderung ist, ist die Kooperation mit TEP-AkteurInnen schon im Vorfeld der Beantragung wichtig. Elfie Karlinger, SP3b-Koordinatorin in Vorarlberg meint gar, dass sich *„die Nachhaltigkeit schon in der Projektplanungsphase entscheidet.“* Einerseits soll daher auf die Kooperation der SP3b-Projekte mit übergeordneten Stellen und arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen sowie auch anderen Projekten für die Zielgruppe eingegangen werden. Andererseits sollen die Ergebnisse der Befragung von SP3b-KoordinatorInnen Aufschluss über die Struktur der Zusammenarbeit arbeitsmarktpolitischer AkteurInnen und die Gesamtstrategie im Bereich arbeitsmarktferner Personen geben. Zunächst soll daher exemplarisch das Rollenverständnis von SP3b-Koordinationen in den verschiedenen Bundesländern dargestellt werden.

5.1 Rollenverständnis der SP3b-Koordinationen

Die SP3b-KoordinatorInnen spielen eine sehr wichtige Rolle für den Ablauf und die erfolgreiche Abwicklung von Projekten im SP3b. Es ist allerdings auffallend, dass sich die Aufgaben und die Struktur der Koordinationsstellen in den einzelnen Bundesländern doch beträchtlich voneinander unterscheiden.

Grundsätzlich lassen sich zwei idealtypische Modelle unterscheiden. Zunächst wird in kurzen Abrissen das „externe Beratungsmodell“, das am reinsten in Vorarlberg umgesetzt wird, vorgestellt. Hier ist die SP3b-Koordination ausgegliedert und wird von einer privaten Unternehmensberatungsfirma wahrgenommen. Die Unternehmensberatung nimmt teilweise zugleich auch die Agenden als Technische Hilfe wahr, die SP3b-Koordinatorin ist dazu oft auch noch zugleich SP5-Koordinatorin. Letzteres hängt freilich mit der Größe des Bundeslandes zusammen. Kennzeichnend hierfür ist, dass die inhaltliche Koordination weitestgehend unabhängig vom Land und somit auch politischer Einflussnahme ist. Durch diese Unabhängigkeit ist es auch leichter, Prozesse von außen immer wieder anzustoßen, wie Elfie Karlinger betont: *„Das ermöglicht eine*

bestimmte Qualität von Arbeit, weil man eine ganz andere Neutralität hat, die man sonst nicht haben kann.“

Als Vorzug wird zudem auch benannt, dass die enge Zusammenarbeit von inhaltlicher Koordination und Finanzabrechnung sicherstellt, *„dass man das Budget mit den Inhalten mitdenkt und umgekehrt, wenn man Budget macht auch ein Gefühl für die Inhalte hat; das ist ein ganz wichtiger Prozess und findet in der Verwaltung oft nicht statt.“* Die Aufgabe der SP3b-Koordination wird also durchaus als *„Dienstleisterin für die ZWIST“* verstanden und es ist hier auch viel Abstimmung nötig. Da die 3b-Koordination nicht gleichzeitig auch Fördergeber ist, kann sie den ProjektträgerInnen gegenüber unbefangener auftreten und somit auch leichter Vernetzungsaktivitäten anregen³⁷. Die SP3b-Koordinationen in Salzburg und auch in Kärnten verfolgen in vielen Bereichen ebenfalls das „externe Beratungsmodell“.

Das „interne Koordinationsmodell“, wie es vor allem in Niederösterreich im zweiten Call vertreten wird, sieht hingegen eine relativ enge Bindung von ZWIST und 3b-Koordination vor. Während im ersten Call die Technische Hilfe noch durch einen landesnahen Verein wahrgenommen wurde, sind im zweiten Call alle Agenden beim Land gebündelt. Die Bündelung von Aufgaben findet in ähnlicher Weise auch in Wien statt, allerdings nimmt in Wien der Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfond (Waff) eine besondere Rolle ein, da der Waff an sich schon eine ausgelagerte Struktur darstellt, die eine Drehscheibenfunktion für arbeitsmarktpolitische Agenden wahrnimmt.

Als Vorzug des „internen Koordinationsmodells“ wird gesehen, dass es für die ProjektträgerInnen einen zentralen Ansprechpartner gibt. Die Rolle der 3b-Koordination wird dabei etwa vom niederösterreichischen SP3b-Koordinator Stefan Hofer weniger in der inhaltlichen Abstimmung der Projekte, sondern vor allem als *„Sparringpartner, ob die Abrechnung im Rahmen des Projekts im 3b so geht“* verstanden. Vernetzungstreffen zwischen den ProjektträgerInnen werden zwar angeregt, inhaltlich wird den TrägerInnen aber viel Freiraum zugestanden. In Niederösterreich haben sich im Laufe der ersten beiden Antragsrunden regelmäßige Treffen auf LeiterInnen- und SozialpädagogInnenenebene etabliert. Das „interne Koordinationsmodell“ lässt sich teilweise in Oberösterreich wiederfinden, auch wenn Oberösterreich eine externe Stützstruktur (Technische Hilfe im SP6)³⁸ hat. Der relativ hohe Grad an Bürokratisierung ist allerdings auch für Oberösterreich charakteristisch. In der Steiermark ist die SP3b-Koordination ebenfalls in der ZWIST angesiedelt und die Technische Hilfe wird von einem externen Unternehmen wahrgenommen.

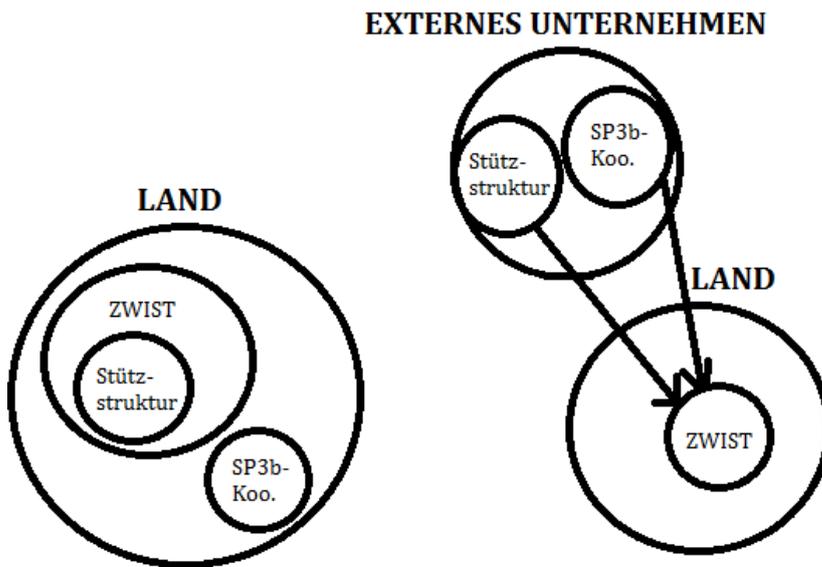
Im Gegensatz zum „internen Koordinationsmodell“ wird hier als wichtigster Erfolg in der Arbeit als SP3b-Koordination eine erfolgreiche second-level-control bezeichnet. Im „externen Beratungsmodell“ hingegen wird eine aktive inhaltliche Steuerung des Prozesses angestrebt. Erfolgreiche 3b-Koordinationsaktivität bedeutet hier daher: *„Handlungsfähigkeit herstellen! – wenn’s wo hängt, wie kann man das wieder in Bewegung bringen.“* (Karlinger)

³⁷ In Oberösterreich hingegen wurde von einigen ProjektträgerInnen die Kritik geäußert, dass Vernetzungsaktivitäten dadurch erschwert werden, weil es kaum eine Trennung zwischen Kontrolle und inhaltlichem Austausch gegeben habe.

³⁸ Die Ausdrücke Stützstruktur und Technische Hilfe werden synonym gebraucht, da sich in den Interviews mit ProjektleiterInnen und SP3b-KoordinatorInnen in verschiedenen Bundesländern herausgestellt hat, dass sich hier der sprachliche Gebrauch unterscheidet. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass den TrägerInnen beide Bezeichnungen bekannt sind.

Die untenstehende Grafik soll die unterschiedlichen Strukturen der beiden Idealtypen „interne Koordination“ und „externe Beratung“ schematisch darstellen. Die Darstellungen stellen dabei freilich Reinformen dar, die vor allem als Orientierung dienen sollen. Für beide Modelle gilt etwa die Kooperation zwischen den Finanzstellen und den inhaltlichen Koordinatoren nach übereinstimmender Einschätzung der ExpertInnen als zentrales Erfolgskriterium.

Abbildung 4 Schematische Darstellung der idealtypischen SP3b-Koordinationsstrukturen „internes Koordinationsmodell“ (links) und „externes Beratungsmodell“ (rechts). Eigene Darstellung.



Abschließend werden durch die folgende Übersicht noch einmal die Vorzüge der beiden SP3b-Strukturmodelle dargestellt.

Tabelle 7 Vorzüge idealtypischer SP3b-Koordinationsstrukturen

„internes Koordinationsmodell“	„externes Beratungsmodell“
<ul style="list-style-type: none"> • Unmittelbare Kontakte Land und ProjektträgerInnen 	<ul style="list-style-type: none"> • SP3b-Koordination und Stützstruktur/Technische Hilfe gemeinsam in einer kleinen Organisation ausgelagert
<ul style="list-style-type: none"> • Nähe der Projekte zu potentiellm Fördergeber 	<ul style="list-style-type: none"> • Neutralität in der inhaltlichen Koordinierung (SP3b-Koordination ist nicht Fördergeber)
<ul style="list-style-type: none"> • ZWIST und SP3b-Koordination in einer Stelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Vernetzung ohne Kontrolle erleichtert
<ul style="list-style-type: none"> • Bündelung von Aufgaben bei politischen EntscheidungsträgerInnen 	<ul style="list-style-type: none"> • Distanz zu bürokratischen Abläufen

5.2 Kooperation der SP3b-TrägerInnen mit TEP-AkteurInnen

Im Rahmen der Fragebogenerhebung bei den TrägerInnen von SP3b-geförderten Projekten wurde als wichtiges Kriterium auch die Bewertung der Kooperation mit diesen Stellen erhoben. Es soll daher aufgezeigt werden, in welchen Bereichen und mit welchen Organisationen und Koordinationsstellen Probleme in der Zusammenarbeit bestehen. Diese Erkenntnisse können dazu dienen, kritische Erfolgskriterien und Optimierungspotenziale aufzuzeigen, um die Kooperation in Zukunft effizienter zu gestalten.

5.2.1 Bewertung der Unterstützungsleistungen durch TEP, ZWIST und Stützstruktur

In den ersten Interviews, die im Vorfeld der Fragebogenerhebung durchgeführt wurden, zeigte sich, dass vor allem drei übergeordnete Koordinationsstellen für die Projekte von Bedeutung sind. Dies sind einerseits die TEP- und SP3b-Koordination, bei denen auch die Anträge auf Förderung im SP3b eingebracht wurden. Dazu kommen noch die zwischengeschalteten Stellen (ZWIST), die als bescheinigende Stelle fungieren und die Stützstrukturen, die von den Pakten zur Unterstützung der First-Level-Kontrolle eingesetzt werden. Zunächst wird daher die Bewertung der Zufriedenheit der ProjektträgerInnen mit der Unterstützungsleistung durch die Koordinationsstellen der Territorialen Beschäftigungspakte der Bundesländer (TEP/SP3b-Koordination), die ZWIST und die Stützstruktur der TEPs dargestellt. Auffallend war dabei, dass die Stützstruktur oder Technische Hilfe etwa einem Viertel, die ZWIST ca. 12% und die TEP/SP3b-Koordination ca. 10% der Befragten nicht bekannt war oder sie dazu keine Angaben gemacht haben. Der Umstand, dass die Stützstruktur oder Technische Hilfe so vielen ProjektträgerInnen nicht bekannt war, lässt sich dadurch erklären, dass diese in einigen Bundesländern nicht oder kaum präsent war oder ihre Aufgaben von den ZWIST wahrgenommen wurden. Es zeigt sich hier aber auch wieder die große Heterogenität der Strukturen und Zuständigkeiten in den Bundesländern. In Niederösterreich etwa gab es in der ersten Antragsrunde eine externe Stützstruktur und diese wurde vom SP3b-Koordinator Hofer auch als besonders wichtig bezeichnet („mit der Technischen Hilfe steht und fällt alles“). In der zweiten Antragsrunde hingegen gab es Probleme mit der Beantragung der Technischen Hilfe und somit hat das Land bzw. die ZWIST diese Aufgaben übernommen. Ein Großteil der befragten ProjektträgerInnen hat daher auch bestätigt, dass die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Stellen für sie nicht immer leicht zu treffen ist.

Dazu kommt auch, dass das Selbstverständnis der Stützstruktur (Technischen Hilfe im SP6), der SP3b Koordinationsstellen und der ZWIST bezüglich ihrer Aufgaben in der Unterstützung und Prüfung der SP3b-Projekte in den Bundesländern stark divergieren. So ist unmittelbare Projekt- und Prozessbegleitung für manche SP3b-KoordinatorInnen eine wichtige Aufgabe, andere sehen ihre Aufgabe eher in der Unterstützung der technischen Abwicklung der Projekte. Diese Unterschiede fußen aber wiederum in der Organisation des SP3b. Es gibt daher auch keine einheitliche Einschätzung, inwieweit inhaltliche und technisch-formale Agenden in einer Stelle gebündelt sein sollen. Auffallend ist dabei allerdings, dass mehrere befragte ProjektleiterInnen darauf hingewiesen haben, dass sie nach Berichtslegung zwar meist sehr viele Rückmeldungen zu der Abrechnung, aber meist kaum Feedback zum inhaltlichen Bericht bekommen. So meint eine Projektleiterin: „Für mich das signifikanteste Zeichen, dass da was nicht stimmt (...), ist, dass ich hunderte Rückmeldungen habe zu meiner Finanzabrechnung und keine einzige zum inhaltlichen Bericht.“ Unabhängig davon, wie die Koordinationsaufgaben institutionell vergeben sind, ist

eine funktionierende Kommunikation zwischen den Projekten und den Koordinationsstellen notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Erreichung der Gesamtzielsetzung des SP3b.

Zunächst soll aber aufgezeigt werden, wie die ProjektträgerInnen die Unterstützung durch übergeordnete Stellen bewerten.

Tabelle 8 Subjektive Bewertung der Zufriedenheit der ProjektträgerInnen mit Land, ZWIST und Stützstruktur als Mittelwerte³⁹

Bewertung der Zufriedenheit mit...					
		Unterstützung durch TEP/SP3b- Koordination	Unterstützung durch ZWIST	Unterstützung durch Stützstruktur	n
Antragsrunde	1. Call	2,55	2,41	2,89	28
	2. Call	1,77	1,69	2,29	53
	gesamt	1,99	1,95	2,48	81

Es zeigt sich, dass die Zufriedenheit in allen abgefragten Kategorien im zweiten Call höher ist als im ersten. Die höchste Zufriedenheit erreichten dabei die ZWIST mit einer durchschnittlichen Bewertung der Zufriedenheit von 1.95. 64% gaben dabei an sehr zufrieden oder eher zufrieden mit der Unterstützung durch die ZWIST zu sein und nur 9% waren nicht oder eher nicht zufrieden. Dies ist vor allem deshalb überraschend, da gleichzeitig relativ viele ProjektträgerInnen angaben, Probleme in der Zusammenarbeit mit den ZWISTs zu haben. (vgl. Tabelle 12) Dies ist allerdings wiederum vor allem auf regionale Unterschiede zurückzuführen. Zudem kommt der Umstand, dass Unterstützung der Projekte von vielen ZWISTs auch nicht als unmittelbare Aufgabe gesehen wird. Auffallend ist aber auch, dass die Zufriedenheit mit der Unterstützung durch die ZWIST im zweiten Call wesentlich höher ist als im ersten Call, was darauf schließen lässt, dass die neu geschaffene Struktur der ZWIST nach anfänglichen Abstimmungsproblemen nun besser mit den Projekten zusammenarbeitet, was sich auch in der Erhebung der Bewertung der Kooperation und der Probleme in der Kooperation zeigt⁴⁰.

Die Zufriedenheit mit der Unterstützung durch die Landes-TEPs wurde ebenfalls durchschnittlich mit „eher zufrieden“ bewertet, wobei hier 63% sehr zufrieden oder eher zufrieden waren, aber auch 13% nicht oder eher nicht zufrieden waren. Dies lässt auf regionale Unterschiede in der Bewertung der Unterstützung schließen, auf die später noch eingegangen wird.

³⁹ Die angegebenen Werte sind Mittelwerte der Bewertungen der Aussagen nach dem Schulnotensystem (1=sehr zufrieden,... 5=nicht zufrieden).

⁴⁰ Auch hier gibt es eine bemerkenswerte Diskrepanz zwischen erstem und zweitem Call. Im ersten Call wird die Zufriedenheit mit der Kooperation mit den ZWIST mit durchschnittlich 1.95 und im zweiten Call mit 1.54 bewertet. Zugleich geben im ersten Call auch 6 von 35 Projekten an, ein Problem mit den ZWIST zu haben, im zweiten Call sind das nur 7 von 57 Projekten, was eine fast um die Hälfte höhere Problemhäufigkeit im ersten Call ergibt.

Die Stützstruktur weist mit 2.48 den geringsten durchschnittlichen Zufriedenheitsgrad auf, wobei hier nur 37% der Befragten angaben mit der Unterstützung durch die Stützstruktur „sehr zufrieden“ oder „eher zufrieden“ zu sein. 17% gaben an „nicht zufrieden“ oder „eher nicht zufrieden“ zu sein. Allerdings muss hier darauf hingewiesen werden, dass die Stützstruktur einerseits relativ unbekannt sein dürfte bzw. mit der ZWIST verwechselt wird, da es im ersten Call noch kaum Anträge auf Förderung von technischer Hilfe gegeben hat. Positiv zu erwähnen ist auf jeden Fall, dass die Zufriedenheit mit den Unterstützungsleistungen und damit ein wichtiger Indikator für eine funktionierende Kooperation bei allen drei übergeordneten Stellen im zweiten Call wesentlich höher war als im ersten Call.

Regionale Unterschiede

Wie schon angedeutet, erweist sich die Bewertung der Kooperation als regional sehr unterschiedlich, wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 9 Regionale Unterschiede in der Bewertung der Unterstützungsleistung durch TEP/SP3b-Koordination, ZWIST und Stützstruktur durch die ProjektträgerInnen

Bewertung der Zufriedenheit mit...				
Bundesland	Unterstützung durch TEP/SP3b-Koordination	Unterstützung durch ZWIST	Unterstützung durch Stützstruktur	n
Vorarlberg	1,45	1,6	1,57	11
Tirol	1	1,6	1	5
Salzburg	2,2	1	2,75	5
Kärnten	1	1	1	5
Oberösterreich	2,61	3,2	3,24	20
Steiermark	2	2,17	2,25	14
Niederösterreich	1,67	1,67	2,25	6
Wien	2,21	1,53	2,91	22

Die Unterstützung durch die TEP/SP3b-Koordination wird von den ProjektträgerInnen in Oberösterreich mit 2.61 am schlechtesten beurteilt, es folgen Wien mit 2.21 und Salzburg mit 2.20. In Tirol und Kärnten waren hingegen alle Projekte mit der Unterstützung durch die TEP/SP3b-Koordination „sehr zufrieden“, wobei in Tirol nur fünf ProjektträgerInnen eine Bewertung abgegeben haben. Auch in Vorarlberg wird die Unterstützung mit 1.45 ziemlich hoch bewertet. Ein ähnliches Bild ergibt die regionale Aufschlüsselung der Unterstützungen der Projekte durch die ZWIST. Wiederum wird diese in Oberösterreich mit 3.20 deutlich am schlechtesten beurteilt, es folgt die Steiermark mit 2.17. In allen anderen Bundesländern wird die Unterstützung mit durchschnittlich mindestens 1.67 beurteilt, in Kärnten und Salzburg gaben alle ProjektträgerInnen an, dass sie mit der Unterstützung „Sehr zufrieden“ waren.

Im Interview mit der oberösterreichischen SP3b-Koordinatorin Elisabeth Gierlinger wurde diese schlechte Bewertung daher auch angesprochen. Es zeigte sich, dass die Unzufriedenheit mit der ZWIST und der TEP/SP3b-Koordination vor allem auf die unklaren Zuständigkeiten in dem Bereich zurückzuführen war, die dazu geführt haben, dass auch landesintern die Abstimmung zwischen den Abteilungen oft schlecht funktioniert hat. Verbunden mit Personalknappheit und

verzögerter Postennachbesetzung in diesem Bereich waren die ProjektträgerInnen daher oftmals mit langen Wartezeiten konfrontiert, die sich einerseits in Zahlungsverzögerungen und andererseits auch in mangelndem Informationsfluss gezeigt haben. Diese Unzufriedenheit hat aber auch dazu geführt, dass mehrere befragte ProjektträgerInnen angaben, dass sie oder andere TrägerInnen, mit denen sie in Kontakt stehen, in Zukunft nicht mehr auf derartige Projektcalls reagieren werden. Als Reaktion auf die Abstimmungsprobleme und Verzögerungen wurde in Oberösterreich aber Ende 2010 die ZWIST intern von der Abteilung Raumordnung in die Abteilung Wirtschaft übergeben und seither funktioniert die Kooperation nach Angabe der SP3b-Koordinatorin auch wesentlich besser. Dieser Eindruck wurde auch durch ein besseres Ergebnis in der second-level-control bestätigt.

Am größten ist die regionale Spreizung in der Zufriedenheit mit der Unterstützung durch die Stützstruktur. In Oberösterreich wird diese mit 3.24 wiederum am schlechtesten bewertet. Allerdings ist die Bewertung auch in Wien mit 2.91 und in Salzburg mit 2.75 durchschnittlich eher niedrig. In Tirol und Kärnten waren wiederum alle Projekte mit der Unterstützungsleistung durch die Stützstruktur „sehr zufrieden“, in Vorarlberg ist die Bewertung mit 1.57 ebenfalls ziemlich hoch. In Niederösterreich und der Steiermark liegt sie bei durchschnittlich 2.25.

Die schlechte Bewertung in Oberösterreich ist in Zusammenhang mit den schlechten Bewertungen der ZWIST und der TEP-Koordination zu sehen, da für die ProjektträgerInnen eine schlechte Kooperation dieser Stellen eine zusätzliche Verzögerung der Zahlungen bedeutet. Beschwerden über die Technische Hilfe in Interviews mit der SP3b-Koordinatorin und auch ProjektträgerInnen bezogen sich aber auch darauf, dass TrägerInnen auf Informationen und Zahlungen immer sehr lange warten mussten, Informationen und Berichte von ihrer Seite aber immer sehr kurzfristig gefordert wurden. Diese Unverhältnismäßigkeit und in diesem Zusammenhang auch fehlende Akzeptanz für Abläufe bei den Trägern wurde in ähnlicher Weise auch in Niederösterreich beklagt.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass in Oberösterreich die Zufriedenheit mit Unterstützungsleistungen durch übergeordnete Koordinationen von den ProjektträgerInnen durchgängig eher schlecht beurteilt wird. Mögliche Gründe hierfür könnten neben den angesprochenen auch die Breite an zum Teil kleineren TrägerInnen, die mit den organisatorischen und formellen Abläufen bei ESF-geförderten Projekten wenig vertraut sind, sein. Wie in Interviews mit ExpertInnen ebenfalls betont wurde, sind solche kleinen TrägerInnen von immer wieder vorkommenden Zeitverzögerungen in der Auszahlung besonders betroffen. Eine Projektträgerin aus Oberösterreich stellt hierzu etwa in einem Interview fest: *„Da war es oft so, dass die mit dem Verfahren so weit hinten waren, dass wir praktisch auf eigenes Risiko ein halbes Jahr vorfinanziert haben, obwohl wir noch keinen Vertrag gehabt haben. Viele kleine (ProjektträgerInnen, Anm. SP) haben dann eh nicht mitgezogen.“* (Interview P10)

In einem anderen Interview mit einer Koordinatorin wurde ebenfalls darauf hingewiesen, dass es immer wieder Abstimmungsprobleme zwischen den ZWIST, den Pakten und dem BMASK gibt, die sich dann in der verzögerten Überweisung finanzieller Mittel an die Projekte auswirken. Dies führt in Folge bei ProjektträgerInnen zu Frustrationen und somit schlechter Bewertung der Unterstützungsleistungen. Eine kleinstrukturierte Projektlandschaft muss dabei aber freilich nicht

zwingend auch zu schlechterer Bewertung der Unterstützung führen, wie etwa auch das Beispiel der Steiermark zeigt⁴¹.

Auf Zeitverzögerungen in der Auszahlung der Fördermittel wird insgesamt auch in der Fragebogenerhebung relativ häufig hingewiesen. Im Rahmen eines Interviews mit dem Projektleiter eines Salzburger SP3b-Projekts wurde ebenfalls darauf hingewiesen, dass fällige Zahlungen an den Projektträger schon beinahe ein Jahr ausstehen. Die Motivation des Trägervereins auch in der dritten Antragsrunde ein Projekt einzureichen sei daher eher gering.

Die ESF-Mittel stellen für die geförderten Projekte gleichzeitig die Möglichkeit dar, neue Betreuungsansätze zu erproben und daher ein Stück weit unabhängig von quantitativen Zielvorgaben operieren zu können. Dennoch können die formalen Erfordernisse der ESF-Abrechnung gerade kleinere Vereine auch überfordern. Ein befragter Projektträger drückt dies folgend aus: *„Es ist vielleicht kein existenzbedrohendes, aber schon sehr ernstes Problem, weil wenn man mit den Banken dann so verhandeln muss, ist schon sehr unangenehm“ (Interview P8)*. Dazu kommt, dass in Niederösterreich die ProjektträgerInnen dazu angehalten waren mit Banken in Kontakt zu treten, um Fremdmittel aufnehmen zu können, um die verzögerte Auszahlung zu kompensieren. Allerdings berichtet auch der SP3b-Koordinator von Niederösterreich, dass es hierzu zu großen Problemen kam, da die Banken – auch aufgrund strengerer Vorschriften im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise – von den ProjektträgerInnen persönliche Haftungen verlangt haben, da weder ein Schreiben des Landes noch die SP3b-Verträge als Sicherheit ausreichten.

Die Verzögerung der Auszahlung von ESF-Mittel verbunden mit den hohen formalen Erfordernissen führt also zum Teil zu einer Vorselektion von Trägern, die nicht über das Know-How in diesem Bereich verfügen, auch wenn sie inhaltlich in der Arbeit mit der Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen durchaus kompetent sind. Die meisten SP3b-KoordinatorInnen betonen daher in den Interviews, dass es wichtig sei, die ProjektträgerInnen schon im Vorfeld darauf hinzuweisen, dass sie Zahlungsverzögerungen in die Finanzplanung der Projekte miteinfließen lassen sollten bzw. werden vorwiegend Projekte in den Antrag aufgenommen, die schon einschlägige ESF-Erfahrungen aufweisen.

5.2.2 Bewertung der Kooperation mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen

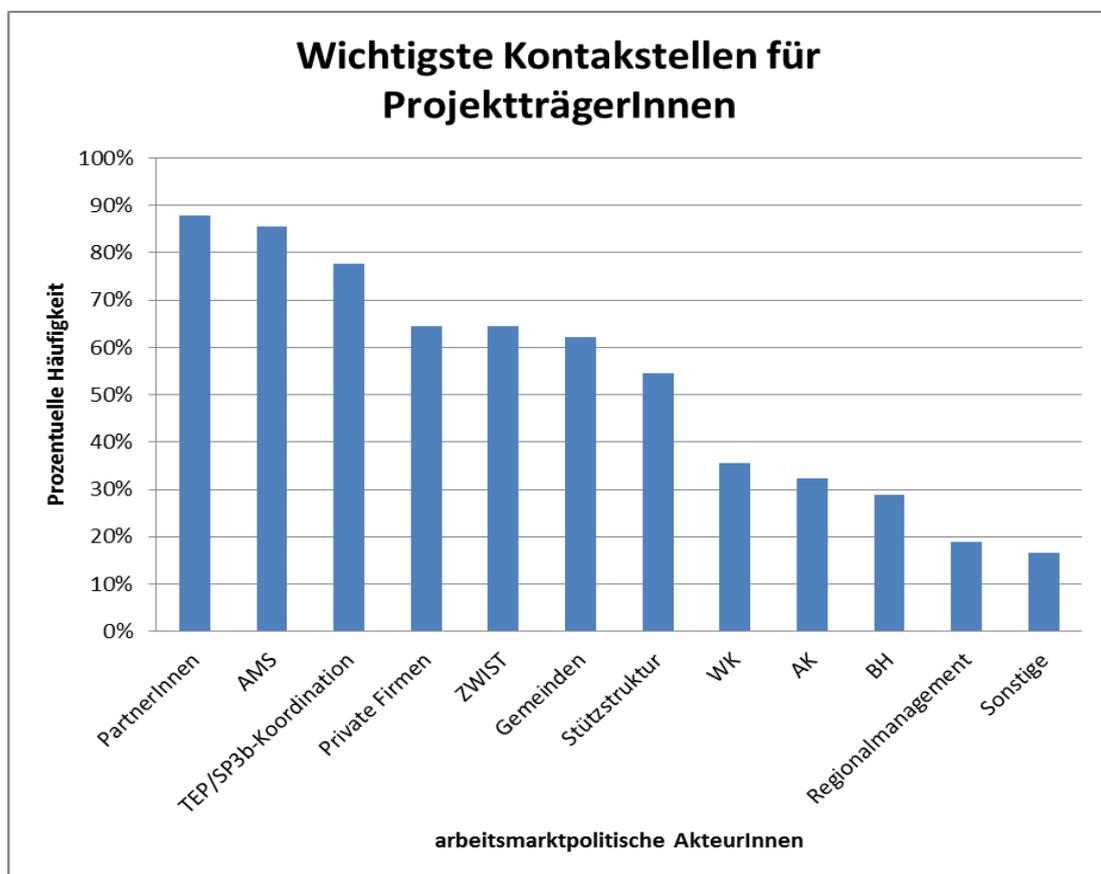
Wie schon erwähnt, ist für die Heranführung der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen an den Regelarbeitsmarkt eine gute Abstimmung verschiedener AkteurInnen im arbeitsmarktpolitischen Bereich nötig. ProjektträgerInnen von SP3b-geförderten Projekten sind somit mit vielen Stellen in Kontakt, um zu gewährleisten, dass eine schrittweise Integration arbeitsmarktferner Personen in den ersten Arbeitsmarkt gelingen kann. Die ProjektträgerInnen wurden daher im Zuge der Fragebogenerhebung über ihre Kontakte mit verschiedenen Stellen und des Weiteren auch über mögliche Probleme in der Kooperation befragt. Dabei treten wiederum große regionale Unterschiede auf, die oft in der Geschichte der Kooperation der wichtigen arbeitsmarktpolitischen

⁴¹ Auch die Steiermark zeichnet sich durch eine kleinstrukturierte Projektlandschaft für die Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen aus, wie mehrere ExpertInnen bescheinigen. So sind etwas die klassischen, großen Trägereinrichtungen wie AK, WK, Bfi und Wifi anders als in Oberösterreich nicht im SP3b engagiert. Dennoch wird die Zufriedenheit wesentlich besser beurteilt.

AkteurInnen in den TEP liegen. Vor allem was die Zusammenarbeit von Land und AMS betrifft, hängt dies, wie in vielen Interviews mit SP3b-KoordinatorInnen bestätigt wurde, mit einzelnen handelnden Personen zusammen.

Die Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen ist freilich in besonderem Maße von dieser Kooperation abhängig, da diese Personengruppe gerade an den Schnittstellen zwischen den beiden sozialen Sicherungssystemen auftaucht und mangelnde Kommunikation und Informations-transfer in der Vergangenheit oft dazu geführt hat, dass arbeitsmarktferne Personen sich „wie in einem Hamsterrad von einer Maßnahme zu nächsten bewegen“, wie es eine Expertin formuliert und alleine keine Möglichkeit mehr sehen daraus auszubrechen. Es ist daher aufschlussreich, mit welchen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen die SP3b-Projekte am meisten in Kontakt standen. Dabei kommt freilich dem AMS und dem Land eine besondere Rolle zu, da sie für viele Projekte als Fördergeber auftreten und die Kontakte zu ihnen daher zumindest auf zwei Ebenen stattfinden.

Abbildung 5 Kontakte von ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen



Obige Grafik zeigt daher die prozentuelle Häufigkeit der ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen, die im SP3b wichtig sind. Die wichtigste Kontaktstelle waren klarerweise die ProjektpartnerInnen mit 88%, wobei die fehlenden 12% Projekte darstellen, die nur durch eine Organisation getragen werden. Einen ebenfalls sehr hohen Wert weist das AMS mit 86% auf. Hohe Bedeutung als Kontaktstellen für die ProjektträgerInnen haben daneben noch die TEP/SP3b-Koordination mit 78%, sowie private Firmen, die ZWIST und die Gemeinden mit

denen etwa zwei Drittel der ProjektträgerInnen Kontakt hatten. Eine eher untergeordnete Rolle spielen die WK, die AK, sowie die Bezirkshauptmannschaften mit jeweils ca. einem Drittel.

Tabelle 10 Wichtigste Kontaktstellen für ProjektträgerInnen

arbeitsmarktpolitische AkteurInnen													
		AK	AMS	BH	Gemeinden	TEP/SP3b-Koordination	Projekt-PartnerInnen	Priv. Firmen	Regionalmanagement	Stützstruktur	WK	ZWIST	Sonstige
Antragsrunde	1. Call	21%	88%	35%	56%	62%	82%	62%	9%	47%	21%	59%	18%
	2. Call	39%	84%	25%	66%	88%	91%	66%	25%	59%	45%	68%	16%
	gesamt	32%	86%	29%	62%	78%	88%	64%	19%	54%	36%	64%	17%

In einer Aufschlüsselung nach Antragsrunden zeigt sich einerseits, dass es im zweiten Call insgesamt mehr Kontakte gab. Lediglich die Bezirkshauptmannschaften (-10 Prozentpunkte) und das AMS (-4 Prozentpunkte) wurden von den ProjektträgerInnen seltener als Kontaktstellen eingestuft, mit allen anderen gab es durchschnittlich relativ mehr Kontakte. Besonders hoch ist der Anstieg beim TEP/SP3b-Koordination (+26 Prozentpunkte), sowie bei den beiden Kammern (WK: +24 Prozentpunkte, AK: +18 Prozentpunkte). Die größere Bedeutung der TEPs im zweiten Call wird auch dadurch bestätigt, dass etwa zwei Drittel der Befragten angaben, von ihrer jeweiligen TEP/SP3b-Koordination im Vorfeld und direkt bei der Antragsstellung unterstützt wurden. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Kommunikation und Abstimmung mit den TEPs intensiviert wurde. Die Art der Unterstützung bezieht sich dabei vor allem auf Informationsweitergabe im Vorfeld der Beantragung (ca. zwei Drittel der Angaben), Hilfestellungen in der Projektkonzeption und dem Antragsprozess (jeweils ca. ein Drittel der Angaben).

Der verstärkte Kontakt mit Wirtschaftskammer und Arbeiterkammer kann zudem als positives Signal für den Erfolg der Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personen gedeutet werden, da die beiden Kammern die zentralen politische AkteurInnen im arbeitsmarktpolitischen Bereich sind und daher ein verstärkter Kontakt mit ihnen das Bewusstsein, die Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen als relevante arbeitsmarktpolitische Gruppe zu betrachten, erhöht. Der Kontakt zur AK wurde in einigen Interviews vor allem als Hilfestellung für vor allem jugendliche TeilnehmerInnen der Maßnahmen verstanden: „(...) Da kommt bei uns auch regelmäßig jemand von der AK. Damit die Jugendlichen die Einrichtung kennenlernen. Weil sollte es Probleme geben, wie z.B. mit Lehrvertrag oder überhaupt in der Lehrzeit, dann ist die AK die Stelle, wo ich einfach hin muss.“ (Interview P4)

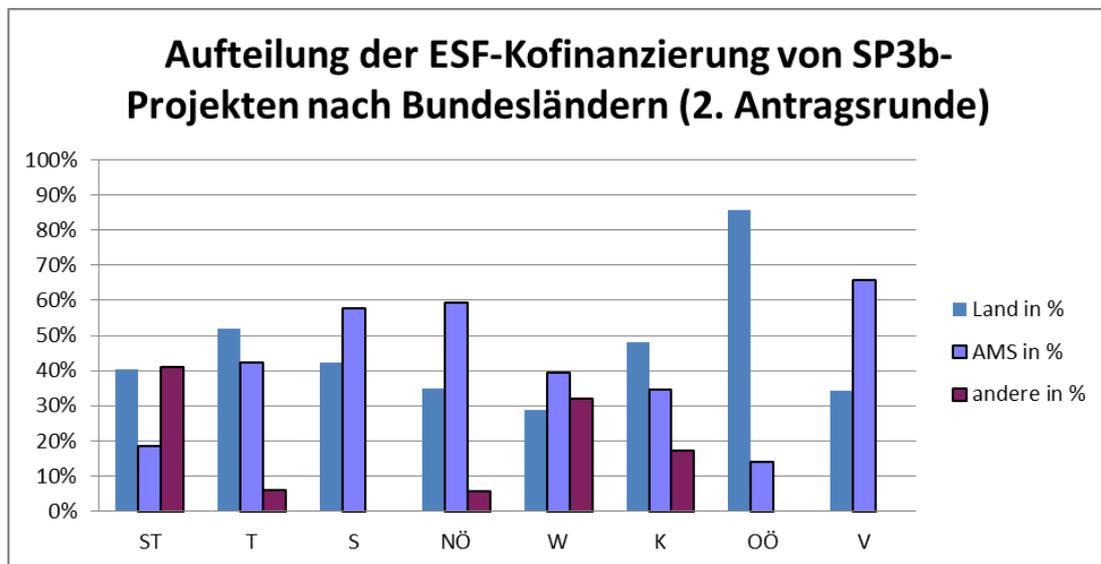
Der Kontakt zur AK ist daher nicht nur auf Ebene der Projektleitung für die forcierte Wahrnehmung der Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen, sondern auch auf individueller Ebene für jugendliche TeilnehmerInnen von Bedeutung und schafft somit für letztere auch einen nachhaltigen Mehrwert.

Regionale Unterschiede

In Folge sollen regionale Differenzen in der Kontakthäufigkeit der ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen dargestellt werden. Zentrales Augenmerk soll dabei auf das AMS und die TEP/SP3b-Koordination gelegt werden, da diese die beiden wichtigsten Kontaktstellen für SP3b-geförderte Projekte und zugleich wichtigsten Ko-Financiers sind. In der regionalen Auswertung der Kontakte der ProjektträgerInnen mit dem AMS zeigt sich, dass in Wien, Salzburg und Niederösterreich alle Projekte im Kontakt mit dem AMS gestanden sind. Auch die Steiermark liegt mit 93% noch klar über dem österreichweiten Durchschnitt von 86%. Es ist dabei auffallend, dass das AMS in den drei erstgenannten Bundesländern zumindest im zweiten Call auch Hauptträger der ESF-Kofinanzierung war, wie in der untenstehenden Grafik ersichtlich wird.

Im Gegensatz dazu wird das AMS vor allem in Tirol und Oberösterreich (46%ige bzw. 28%ige Abweichung vom österreichweiten Durchschnitt) von den ProjektträgerInnen selten als Kontaktstelle genannt. Die Abweichung in Tirol ist primär auf die Struktur der SP3b-Projekte zurückzuführen, da es sich um hier um Produktionsschulen mit jungen Mädchen handelt und die Zielgruppe daher keine klassische AMS-Zielgruppe darstellt. In Oberösterreich ist die relativ zum österreichweiten Durchschnitt eher geringe Bedeutung des AMS für die ProjektträgerInnen auffallend. Es wurde zudem auch in ExpertInneninterviews darauf hingewiesen, dass das AMS im oberösterreichischen SP3b eine eher untergeordnete Rolle im Vergleich zu den politischen EntscheidungsträgerInnen spielt.

Abbildung 6 Aufteilung der ESF Ko-Finanzierung für SP3b-geförderte Projekte nach Bundesländern in der zweiten Antragsrunde. Eigene Darstellung. Quelle: Anträge der TEPs auf Förderung im SP3b.



Die eher geringe Bedeutung des AMS im oberösterreichischen SP3b spiegelt sich auch in der Aufteilung der nationalen Ko-Finanzierung der ESF-Mittel wider. Im ersten Call ist das AMS in Oberösterreich überhaupt nicht als budgetärer Partner aufgetreten. Im zweiten Call liegt der Anteil des AMS an der ESF-Ko-Finanzierung ebenfalls nur bei 14% und stellt somit den geringsten prozentuellen AMS-Beitrag im österreichweiten Vergleich dar, wie aus obiger Grafik ersichtlich wird. Nach Angabe der SP-3b-Koordinatorin in Oberösterreich hat dies primär damit zu tun,

dass die Sozialabteilung des Landes schon im Vorfeld des ersten Calls im TEP signalisiert hat, dass das Land die Ko-Finanzierung im SP3b übernehmen wird. Da Oberösterreich 2007 nach einem langen Prozess mit breiter Beteiligung in diesem Bereich relevanter Gruppen die Erstellung eines Integrationsleitbildes abgeschlossen hat, war es dem Land ein Anliegen die Migrationsthematik auch weiterhin aktiv zu gestalten und dies auch zu finanzieren. Es wurde daher in Oberösterreich auch schon im ersten Call ein Schwerpunkt auf die Zielgruppe Menschen mit Migrationshintergrund gelegt. Dadurch war aber zugleich das AMS kaum im SP3b präsent, wie auch eine Expertin feststellt: *„Meines Wissens gibt es das nur in OÖ, dass das so nahe an der Beamtenstruktur hängt. Und das hat unter anderem auch zur Folge, dass es in OÖ sehr schwierig ist, die einzelnen handelnden Akteure aufeinander einzustellen und abzustimmen. Damit sind sie ganz weit weg vom AMS. Und das AMS hat lange Zeit auch gesagt, das geht uns eh nichts an, wir wollen nichts damit zu tun haben.“* (Interview E7)

In der dritten Antragsrunde wird nun nach Angabe der SP-3b-Koordinatorin Elisabeth Gierlinger das AMS eine wichtigere Rolle spielen. So soll das AMS im 3. Call als Haupt-Ko-Financier fungieren und auch die Projektvereinbarungen mitunterzeichnen (was in anderen Bundesländern auch bisher schon so gehandhabt wurde). Vor allem durch die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung (in Oberösterreich im Herbst 2011 geplant) wird freilich die Zielgruppe arbeitsmarktfremde Personen auch für das AMS wichtiger. Es wird sich aber noch zeigen, inwieweit sich die Abstimmung zwischen Land und AMS damit verbessern wird.

Auch wenn die Aufteilung der Ko-Finanzierung im SP3b zwischen Land und AMS in vielen Fällen ein Hinweis auf die Bedeutung, die die beiden AkteurInnen der Zielgruppe zumessen ist, wurde in Gesprächen mit SP3b-KoordinatorInnen auch darauf hingewiesen, dass es zwischen AMS und Land oft Abkommen gibt, dass wechselseitig einzelne Personengruppen eher von einem Fördergeber finanziert werden, was als Indiz für eine gute Zusammenarbeit gedeutet werden kann. Im Gegenzug würden dann andere Zielgruppen vom jeweils anderen großen Fördergeber unterstützt werden⁴². So weist etwa Elfriede Harrer vom Waff in Wien darauf hin, dass in Wien einige Projekte ausschließlich von Abteilungen der Stadt Wien finanziert würden und damit auch das AMS nicht in die unmittelbare operative Abwicklung des Projekts eingebunden ist. Dennoch versuche man in Abstimmungstreffen des TEP auch von Seiten des AMS die Anschlussfähigkeit der jeweiligen Maßnahmen an Maßnahmen des AMS zu gewährleisten, um eine möglichst aufeinander abgestimmte Gesamtstrategie zu forcieren.

Auch für Vorarlberg und Niederösterreich wurde von den SP3b-KoordinatorInnen explizit eine gute Kultur der Zusammenarbeit zwischen Land und AMS in der Beschäftigungspolitik betont. In Oberösterreich wird zwar der Pakt, wie mehrere ExpertInnen bestätigen, nach Außen als „Obrovsky/Siegl“-Pakt (ehemaliger AMS-Chef und Wirtschaftslandesrat in OÖ) wahrgenommen, dennoch wurde auf Ebene des SP3b erst im Laufe der Förderperiode der Kontakt zwischen der SP3b-Koordination beim Land und dem AMS intensiviert.

TEP/SP3b-Koordinationsstellen sind vor allem für die Projekte in Niederösterreich (100%), Steiermark (93%) und Vorarlberg (91%) sehr wichtige Kontaktstellen. Das lässt auch darauf schließen, dass die Abstimmung zwischen den Projekten und Maßnahmen und dem TEP hier gut funktioniert bzw. die Maßnahmen eng an den TEP gebunden sind. Relativ gesehen eher von geringerer Bedeutung ist die TEP-Landeskoordination demnach in Kärnten mit 60% und Wien

⁴² In dieser Frage gibt aber auch die Evaluierung des SP5 Aufschluss.

mit 62%. Die regionale Differenzierung fällt allerdings bei den TEP/SP3b-Koordinationen wesentlich geringer als beim AMS aus. In Wien ist diese eher geringere Bedeutung darauf zurückzuführen, dass der Waff in Wien als Koordinationsstelle sowohl für den SP3b als auch den SP5 fungiert und zudem auch die ZWIST dort angesiedelt ist. Der Waff übernimmt daher in Wien traditionell die Funktion einer Drehscheibe in der Arbeitsmarktpolitik und daher laufen hier auch die Kontakte der ProjektträgerInnen zusammen. Kärnten hingegen ist ja erst im zweiten Call in den SP3b eingestiegen und somit sind die Abläufe wohl auch noch unklarer als in anderen Bundesländern. In Interviews mit ProjektträgerInnen wird zudem die Kommunikation mit dem Land Kärnten als eher schlecht beschrieben bzw. wird auch bemängelt, dass eine Gesamtstrategie für die Zielgruppe arbeitsmarktfremde Personen kaum ersichtlich ist.

5.2.3 Probleme in der Kooperation mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen

Nachdem die Bedeutung verschiedener arbeitsmarktpolitischer AkteurInnen für die Projekte dargestellt wurde, soll in Folge aufgezeigt werden, in welchen Bereichen es Probleme in der Kooperation gab und welche AkteurInnen vor allem davon betroffen waren. Die befragten ProjektträgerInnen waren zunächst aufgerufen, ihre Kooperation mit oben genannten AkteurInnen nach dem Schulnotensystem zu beurteilen. Wenn die Beurteilung „befriedigend“ oder schlechter war, sollten zudem die Ursachen für die Probleme angegeben werden. Untenstehende Grafik zeigt zunächst die durchschnittliche Bewertung der Zusammenarbeit. In der folgenden Tabelle werden die Werte detaillierter aufgeschlüsselt.

Abbildung 7 Mittelwerte der Bewertung der Zusammenarbeit der ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen

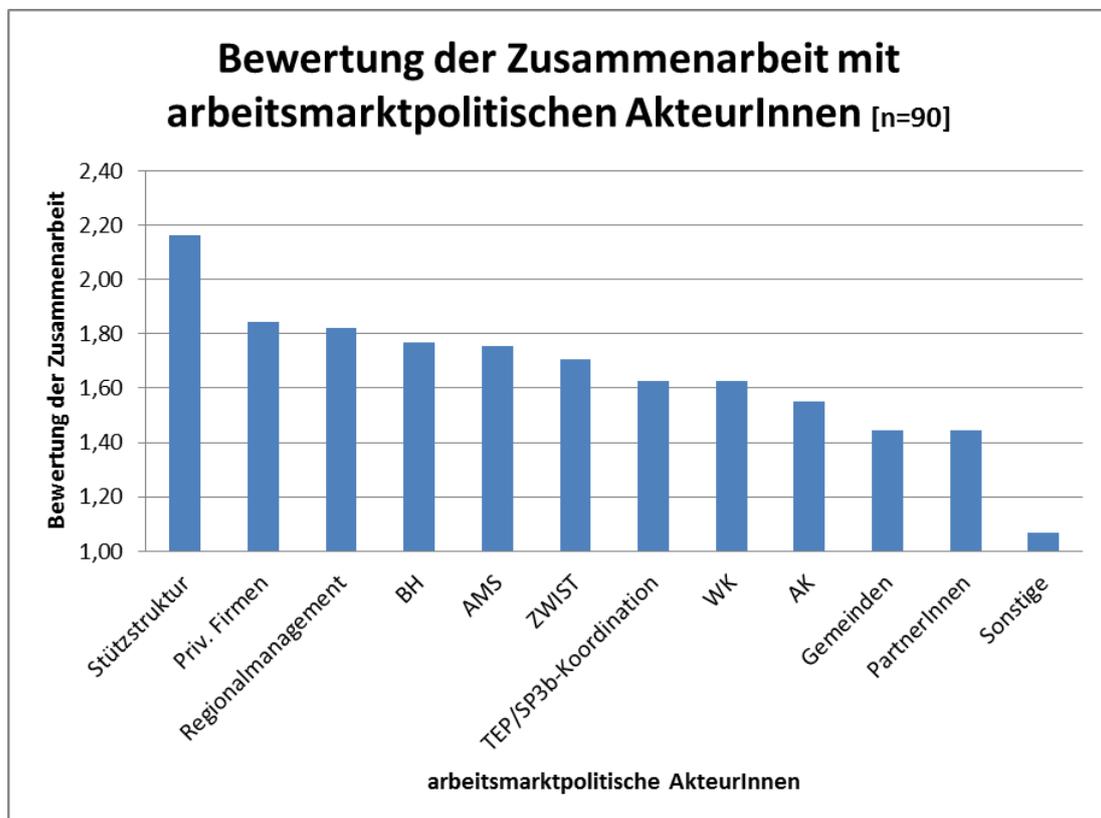


Tabelle 11 Bewertung der Kooperation der ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen

arbeitsmarktpolitische AkteurInnen													
		AK	AMS	BH	Gemeinden	TEP/SP3b-Koordination	Projekt-PartnerInnen	Private Firmen	Regionalmanagement	Stützstruktur	WK	ZWIST	Sonstige
Antragsrunde	n	29	77	26	56	70	79	58	17	49	32	58	15
	1. Call	1,43	1,87	1,83	1,53	1,81	1,5	1,9	2	2,56	1,86	1,95	1,17
	2. Call	1,59	1,68	1,71	1,41	1,55	1,41	1,81	1,79	1,97	1,56	1,58	1
	gesamt	1,55	1,75	1,77	1,45	1,63	1,44	1,84	1,82	2,16	1,63	1,71	1,07

Deutlich am schlechtesten wird die Kooperation mit der Stützstruktur oder Technischen Hilfe mit durchschnittlich 2.16 bewertet. Die Bewertungen der Kooperation mit den meisten anderen Institutionen weichen nur wenig voneinander ab und bewegen sich zwischen durchschnittlich 1.84 bei privaten Firmen bis zu 1.63 bei der Wirtschaftskammer. Am besten wird die Kooperation mit der Arbeiterkammer (1.55), den ProjektpartnerInnen (1.44), den Gemeinden (1.45), sowie Sonstigen (1.07) beurteilt, wobei letztere vor allem Netzwerke der TrägerInnen selbst waren und daher die sehr positive Bewertung wenig überraschend ist. Positiv ist hier zu erwähnen, dass sich bis auf die AK – die allerdings trotzdem eine der besten Bewertung erhielt – die Zusammenarbeit mit allen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen vom ersten zum zweiten Call verbessert hat. Diese Verbesserung ist ein Eindruck, der auch durch den Großteil der Interviews mit ProjektträgerInnen und SP3b-KoordinatorInnen bestätigt wird. Auch wenn in vielen Bundesländern auf Koordinationsebene schon auf Erfahrungen aus der EQUAL-Periode zurückgegriffen werden konnte und die Trägerlandschaft im Bereich arbeitsmarktfremde Personen meist schon gut eingeschätzt werden konnte, bot die Unterteilung in drei Antragsrunden dennoch die Möglichkeit lessons learnt zu definieren und somit die Betreuung der Zielgruppe insgesamt zu professionalisieren.

Untenstehende Tabelle zeigt nun die Probleme der ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen aufgeschlüsselt nach Problemkategorien⁴³. Vertikal werden dabei die Probleme in der Kooperation von ProjektträgerInnen nach Institutionen und horizontal nach Problemart dargestellt. Dies soll ermöglichen Ansatzpunkte für eine verbesserte Kooperation aufzuzeigen.

⁴³ Gab es für die ProjektträgerInnen Probleme in der Zusammenarbeit mit Institutionen (Bewertung der Zusammenarbeit mit "3" oder schlechter), sollten die Probleme den Kategorien „Finanzen“, „Prozessstruktur“, „Arbeitsweisen“, „Persönliche Probleme“, „Zielauffassungen“, „Abstimmung“ oder „Sonstige“ zugeordnet werden.

Tabelle 12 Probleme der ProjektträgerInnen nach arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen und Problemarten

arbeitsmarktpolitische AkteurInnen													
		AK	AMS	BH	Gemeinden	TEP/SP3b-Koordination	Projekt-PartnerInnen	Private Firmen	Regionalmanagement	Stützstruktur	WK	ZWIST	
	n	29	77	26	56	70	79	58	17	49	32	58	Summe
Problemart	Finanzen	0	3	0	2	3	0	1	0	3	0	3	15
	Prozessstruktur	0	6	2	1	2	3	0	0	12	0	3	29
	Arbeitsweisen	0	3	1	3	1	4	1	1	7	1	1	23
	Persönl. Probleme	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	6
	Zielauffassungen	0	9	2	0	1	3	3	0	3	2	1	24
	Abstimmung	0	0	1	2	3	0	2	1	3	1	4	17
	Sonstige	0	2	0	0	3	0	0	0	2	0	1	8
	Summe	0	24	7	8	14	10 ¹	8	2	31	4	14	122

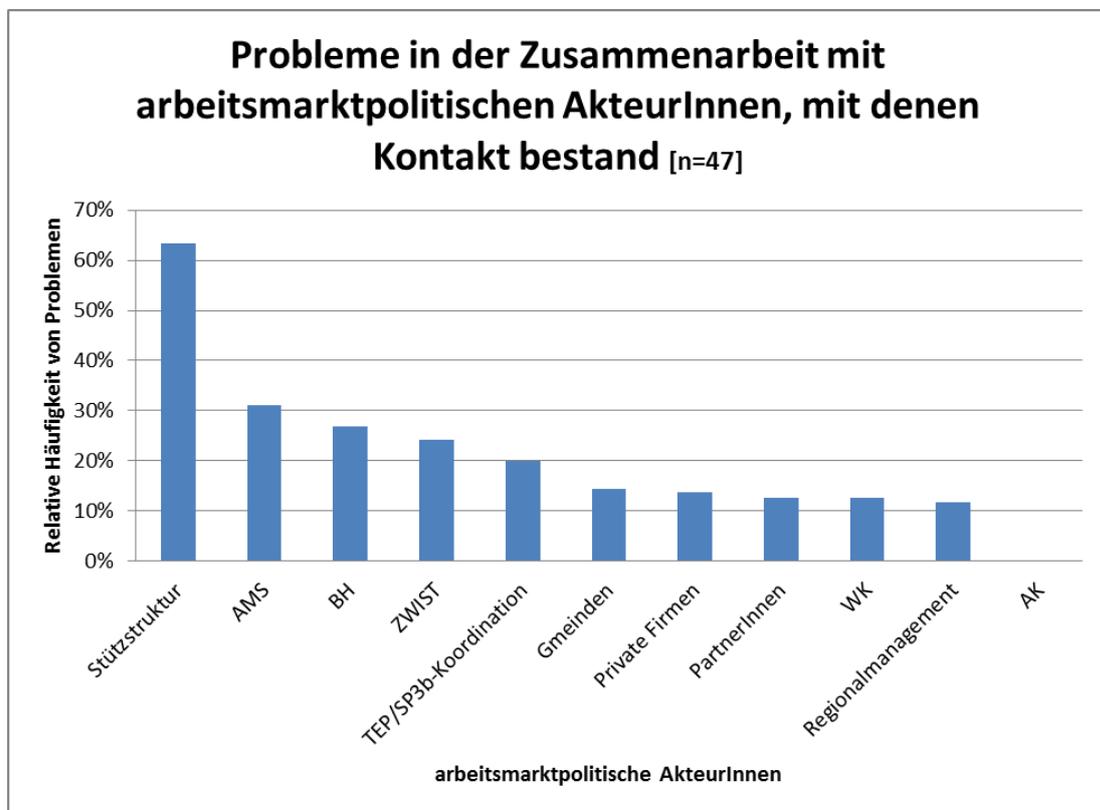
Insgesamt haben 47 von 92 ProjektträgerInnen mindestens ein Problem genannt und in Summe wurden 122 Probleme angeführt. Insgesamt wurden von 47 Projekten 122 Problemarten mit Institutionen genannt. Zunächst heißt das, dass etwa die Hälfte der Projekte irgendein Problem mit anderen Institutionen hatte und von diesen Projekten durchschnittlich etwa 2.6 Probleme genannt wurden. Die Auswertung der Problembereiche erfolgt nun zuerst nach den Institutionen und danach nach Problembereichen.

Abbildung 8 Absolute Anzahl der genannten Probleme der ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen



Es zeigt sich, dass die ProjektträgerInnen vor allem mit zwei Institutionen Probleme hatten. Die Stützstruktur und das AMS sind zusammen für etwa die Hälfte der Probleme in der Kooperation verantwortlich. Mit Organisationen wie der WK (4), dem Regionalmanagement (2), sowie der AK (0) hat es hingegen kaum oder gar keine Probleme gegeben. Allerdings wurde schon vorher darauf hingewiesen, dass für die ProjektträgerInnen die Bedeutung verschiedener arbeitsmarktpolitischer AkteurInnen variiert, da es große Unterschiede in der Kontakthäufigkeit gibt. Eine Auflistung von absoluten Problemnennungen verzerrt daher die Wahrnehmung der Problemlagen für die ProjektträgerInnen. Die untenstehende Grafik zeigt daher die Problemhäufigkeiten, die als das Verhältnis zwischen Kontakthäufigkeit mit den jeweiligen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen und der Nennung von Problemen mit diesen definiert wird:

Abbildung 9 Arbeitsmarktpolitische AkteurInnen nach der relativen Häufigkeit ihrer Probleme mit den ProjektträgerInnen



In dieser Darstellung nimmt die Bedeutung des AMS als Problemstelle in der Kooperation massiv ab, da von fast 90% der ProjektträgerInnen angegeben wurde, dass sie in der Durchführung ihrer Projekte Kontakt mit dem AMS hatten und somit die relative Problemhäufigkeit sinkt. Auch die Zusammenarbeit mit TEP/SP3b-Koordinationen stellt sich in dieser Abbildung positiver dar. Bei der Anzahl an absoluten Problemnennungen lagen TEP/SP3b-Koordinationen noch an der dritten Stelle, in der relativen Auswertung zeigt sich, dass nur ein Fünftel der ProjektträgerInnen Probleme mit der TEP/SP3b-Koordination angaben. Die Stützstruktur hingegen ist mit 63% absoluter Spitzenreiter in dieser Auswertung. Das bedeutet, dass die Zusammenarbeit mit der Stützstruktur von fast zwei Drittel der ProjektträgerInnen als problematisch eingeschätzt wurde. Die Kooperation mit der Stützstruktur stellt daher auch einen wichtigen kritischen Erfolgsfaktor

für die möglichst friktionslose und damit im Sinne der Ziele des OP für Beschäftigung im SP3b optimale Abwicklung der Projekte dar.

Zunächst ist es freilich nicht sehr überraschend, dass die Zusammenarbeit mit der Technischen Hilfe oder Stützstruktur für die ProjektträgerInnen konfliktbeladen ist. Die Technische Hilfe ist schließlich auf erster Ebene für die Abrechnung und ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen verantwortlich. In vielen Fällen geht es daher darum, inwieweit Ausgaben im Projektkontext förderbar im Sinne der Förderrichtlinien des ESF sind und somit sind Unstimmigkeiten vorprogrammiert. Dennoch fallen nur weniger als 10% der Problemnennungen mit der Stützstruktur in die Kategorie „Finanzen“. 71% der Problemnennungen betreffen hingegen die Kategorien „verschiedene Arbeitsweisen“ und „Prozessstruktur“.

Diese Ergebnisse spiegeln sich wiederum auch in Interviews mit ProjektleiterInnen direkt und den Erfahrungen der SP3b-KoordinatorInnen mit Beschwerden von ProjektträgerInnen wider. Die Unzufriedenheit und die Unstimmigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen ProjektträgerInnen und der Technischen Hilfe beziehen sich also nicht nur auf die finanzielle Abrechnung direkt, sondern auch auf eine mangelnde Kultur der Zusammenarbeit. Erstere scheint dabei schwer zu sein. Der Schlüssel zu einer verbesserten Kooperation in diesem Bereich liegt dabei meist in Erfahrungen der ProjektträgerInnen in der Abrechnung von ESF-Projekten einerseits⁴⁴ und durchaus auch in Qualitätsstandards organisatorischer und finanztechnischer Professionalität, die es für viele Projekte noch zu entwickeln und verbessern gilt. Die Durchführung von ESF-Projekten wird daher von einem Experten auch als „Qualitätssicherung für die betrieblichen Abläufe in den Vereinen“ bezeichnet.

Ein weiterer Punkt, der mit Finanzen zusammenhängt und in Interviews mit ProjektleiterInnen und auch im Rahmen der Fragebogenerhebung angesprochen wurde, ist das Problem der Verzögerung der Auszahlung, die mit der Technischen Hilfe in Zusammenhang gebracht wird. Ein oft beschriebenes Muster ist hierbei folgendes. Zunächst schicken die ProjektleiterInnen ihre Quartalsabrechnungen und –berichte an die Technische Hilfe oder das ZWIST. Von dort aus gehen Forderungen an das Ministerium und von dort wiederum nach Brüssel. An jedem dieser Knotenpunkte kann es durch individuelles Verschulden oder administrative Abläufe zu zeitlichen Verzögerungen kommen. Da die Bundesländer meist nicht bereit sind, ESF-Mittel vorzufinanzieren und Sollzinsen von den ProjektträgerInnen nicht in die Abrechnung miteingerechnet werden dürfen, entstehen sowohl lange Wartezeiten als auch zusätzliche Kosten. Diese Auszahlungsketten sorgen für großen Unmut bei den ProjektträgerInnen und könnten daher teilweise auch einen negativen Einfluss auf die Qualität der Maßnahmen haben.

Die verzögerten Auszahlungen sind in vielen Interviews sowohl mit ProjektleiterInnen als auch mit SP3b-KoordinatorInnen ein heikles Thema. Gerade auf Seiten der SP3b-KoordinatorInnen überwiegt die Einschätzung, dass aufgrund der Anzahl der zu konsultierenden Stellen Verzögerungen in der Auszahlung kaum zu vermeiden sind und in vielen Fällen auch mit mangelnder Berichtslegung und Abrechnung durch die TrägerInnen zusammenhänge. Für die ProjektträgerInnen hingegen stellt sich diese Auszahlungskette oft als „bürokratischer Wulst“ dar, wie es ein

⁴⁴ Bei großen ProjektträgerInnen im SP3b ist die ESF-Erfahrung zwar meistens gegeben. Allerdings kommt es hier dann zu Problemen, da die ESF-Abrechnung dann parallel zur standardmäßigen internen Buchhaltung vorgenommen werden muss. Kleine TrägerInnen für die das SP3b-Projekt einen Großteil des Budgets ausmacht, haben hier eher den Vorteil, dass sie ihre Buchhaltung nach den Erfordernissen des ESF adaptieren können, wie von einigen ExpertInnen vermutet wurde.

Projektleiter ausdrückt. Projekte sind freilich verschieden stark von diesen Verzögerungen betroffen. Während es größeren TrägerInnen meist möglich ist Fördergelder von einem auf das andere Projekt umzuschichten und somit Finanzlücken weitestgehend zu überbrücken, stehen kleinere Projekte oft vor kaum zu bewältigenden Herausforderungen. Die ESF-Mittel stellen dabei für die Projekte freilich nur 46% der Finanzmittel dar. Allerdings wurde von der Mehrzahl der befragten ProjektleiterInnen angegeben, dass auch die Mittel vom Land verzögert eintreffen und das Land auch keine Vorfinanzierungen für ESF-Mittel vornimmt. Im Gegensatz dazu wird aber von vielen ProjektträgerInnen explizit die Einhaltung der Zahlungsfristen durch das AMS betont, die für manche Projekte auch „die Rettung“ ist.

Insgesamt hat sich also herausgestellt, dass es wichtig ist von Seiten der SP3b-Koordinationen oder auch der ZWIST die ProjektträgerInnen schon im Vorfeld darauf zu verweisen, dass die Zahlung der ESF-Mittel und auch der Landes-Mittel zum Teil stark verzögert wird. In den Interviews mit den SP3b-KoordinatorInnen wurde das aber auch schon angesprochen und wird im 3.Call noch zu intensivieren sein. Gleichzeitig ist es aber schon auffallend, dass das Ausmaß an Zahlungsverzögerungen in den Bundesländern unterschiedlich ist. Dies hat einerseits sicher mit korrekter Abrechnung durch die ProjektträgerInnen zu tun, andererseits soll es aber durchaus auch als Aufgabe der beteiligten Stellen verstanden werden, den Auszahlungsablauf möglichst effizient zu gestalten und auch die TrägerInnen schon im Vorfeld der Berichtslegung so zu unterstützen, dass mangelhafte Abrechnungen und Berichte weitestgehend vermieden werden. Dazu kommt, dass die Auszahlungskette für Landes-Mittel ja bedeutend kürzer ist und somit Verzögerungen hier kaum auftreten sollten.

In jedem Fall stellt sich die Finanzabwicklung in den meisten Interviews mit ProjektleiterInnen und auch SP3b-KoordinatorInnen als heikles Thema dar. Oftmals führt aber gerade mangelnde Kommunikation im Vorfeld der Abrechnung zu Spannungen. Eine Expertin meint daher zu diesem Thema: *„(...) wer ist da Schuld, das kann ich nicht sagen, aber die Kommunikation zwischen ihnen als Finanzstelle und den inhaltlichen Projektbewilligern und -abwicklern halte ich für ganz wichtig qualitativ. Die sind die ‚Gelddodeln‘ – das wird der Komplexität, die da herrscht nicht mehr gerecht.“ (Interview E7)*

Regionale Unterschiede

Die Zusammenarbeit der ProjektträgerInnen weist wiederum auch sehr starke regionale Differenzen auf. So scheint die Kooperation mit dem AMS vor allem für ProjektträgerInnen in Wien problematisch zu sein. 18 der 24 Problemnennungen mit dem AMS wurden von Wiener Projekten angegeben und 63% der Problemnennungen von Wiener Projekten gehen auf das AMS zurück. Allerdings spielt das AMS in Wien für viele Projekte eine besondere Rolle⁴⁵, da auch finanziell oft eine enge Verbundenheit herrscht (Zahlung der DLU für TeilnehmerInnen, Anwendung der Eingliederungsbeihilfe des AMS in Projekten, Zahlung von Gehältern direkt durch das AMS). So bestätigt auch Elfriede Harrer vom Waff, dass es durch die eigenen Bestimmungen des AMS in diesem Bereich daher oftmals zu Problemen gekommen sei. Diese seien nun nach einigen Adaptierungen aber weitestgehend geklärt.

⁴⁵ So gaben auch alle Wiener Projekte an mit dem AMS in Kontakt gestanden zu sein und auch im Pilotprojekt Step2Job im Rahmen der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung, das mittlerweile auf ganz Wien ausgeweitet wird, spielt das AMS inhaltlich und finanziell eine sehr wichtige Rolle. (vgl. Schernhammer 2011)

In Oberösterreich wiederum stellt sich vor allem die Kooperation mit der TEP/SP3b-Koordination (7 von 14 Nennungen) und der Stützstruktur (20 von 31 Nennungen) als problematisch dar. Auf die Rücklaufquote der befragten ProjektträgerInnen bezogen, heißt das, dass durchschnittlich jedes SP3b-geförderte Projekt in Oberösterreich ein Problem mit der Stützstruktur angegeben hat. Die Gründe dafür liegen wohl größtenteils in der schon oben beschriebenen unklaren Zuständigkeiten zwischen Stützstruktur (ARGE ESF Büro in Oberösterreich) und den Landesabteilungen, die für die ZWIST und die SP3b-Koordination verantwortlich sind. Für viele ProjektträgerInnen sind daher auch die unterschiedlichen Aufgabenbereiche zwischen den jeweiligen Stellen nicht klar ersichtlich, wie es auch Elisabeth Gierlinger ausdrückt: *„Also das hat landesintern nicht so gut funktioniert und Nachbesetzungen dauern einfach oft zu lange (...) wenn eine Stelle monatelang nicht besetzt wird, muss man schauen, wie man über diese Zeit hinwegkommt, aber das wirkt schon auch nach außen – also die Zahlungen dauern dann sehr lange und die Zusammenarbeit mit der ARGE ESF Büro – das verwundert mich auch nicht, dass die Rückmeldung der Träger so war, weil das kommunizieren sie auch in meine Richtung.“*

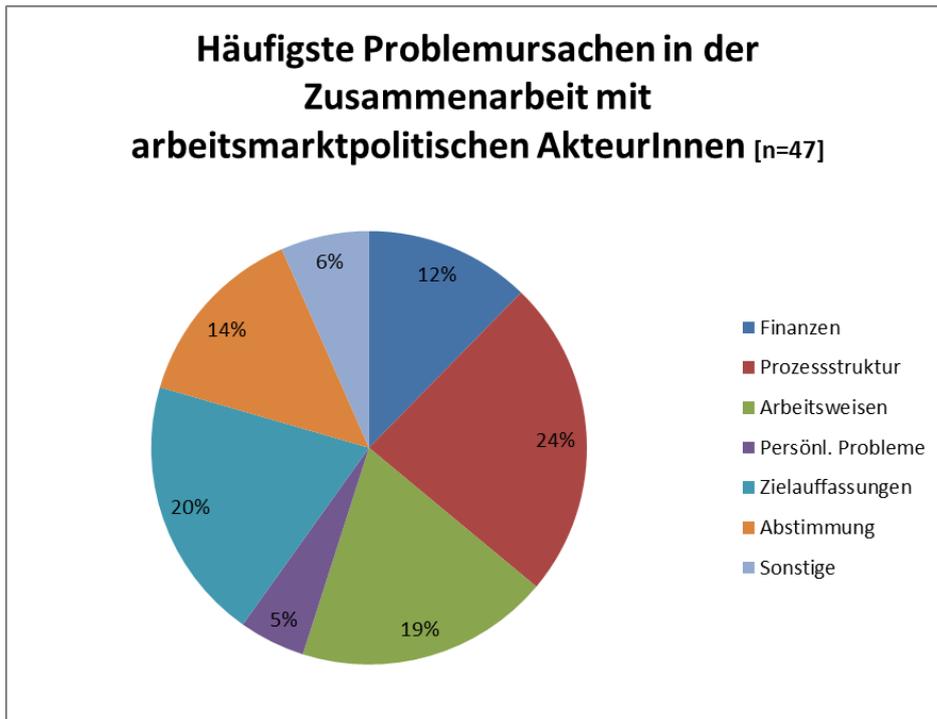
Wie schon ausgeführt, geht es hier also vor allem auch um eine Verbesserung der Kommunikation zwischen Technischer Hilfe, der ZWIST und den ProjektträgerInnen. Auch in mehreren Interviews mit ProjektleiterInnen wurde beklagt, dass es oft zu monate- oder jahrelangen Verzögerungen bei den Auszahlungen kommt, gleichzeitig aber Informationen immer sehr kurzfristig geliefert werden müssen.

In der Steiermark scheint für die ProjektträgerInnen die Zusammenarbeit mit der ZWIST am problematischsten zu sein. 6 von 14 Problemnennungen mit den ZWIST kommen aus Projekten aus der Steiermark. In der Steiermark ist allerdings auch die SP3b-Koordination direkt bei der ZWIST angesiedelt und somit werden eventuell auch Probleme mit der SP3b-Koordination der ZWIST zugerechnet.

Abschließend wird nun noch kurz dargestellt, welcher Art die Probleme in der Zusammenarbeit zwischen ProjektträgerInnen und arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen waren. Die befragten ProjektträgerInnen waren dazu angehalten, die Probleme den Kategorien „Finanzielle Unstimmigkeiten“, „Definition relevanter Prozesse und Abläufe“, „Verschiedene Arbeitsweisen“, „Persönliche Unstimmigkeiten“, „Unterschiedliche Zielauffassungen“ und „Sonstige“ zuzuordnen. Aus der Kategorie „Sonstiges“ wurde danach noch die Kategorie „Unstimmigkeiten in der Abstimmung“ gebildet. Es zeigt sich, dass etwa zwei Drittel der Probleme mit unterschiedlichen Zielauffassungen, sowie der Planung des Projektablaufs zu tun haben.

Diese Einschätzung wird auch durch die Verbesserungsvorschläge für die ESF-Förderung für arbeitsmarktfremde Personen bestätigt. In etwa 40% der Vorschläge der ProjektträgerInnen betreffen weniger Bürokratie und Verwaltungsaufwand, wobei der Schwerpunkt hierbei auf den Abrechnungsmodalitäten und Dokumentationspflichten liegt. So heißt es in einem Verbesserungsvorschlag: *„Die bürokratischen Abläufe und der Dokumentationsaufwand sind zu hoch, wenn man jede 75 Cent Rechnung erklären und doppelt (es gibt ja organisationsinterne Buchhaltung) verbuchen muss, ist das ein Riesenaufwand“.*

Abbildung 10 Häufigste Problemursachen in der Zusammenarbeit von ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen



Ähnliche Beschwerden wurden auch von anderen ProjektträgerInnen in Interviews geäußert. Gleichzeitig wurde aber gerade in Gesprächen mit erfahrenen ExpertInnen, die langjährige Erfahrungen mit ESF-geförderten Projekten haben, bestätigt, dass die formalen Vorschriften bei SP3b-geförderten Projekten nicht überdurchschnittlich hoch sind bzw. in der EQUAL-Periode noch höher waren. Der organisatorische und finanztechnische Aufwand ist daher für einige ProjektträgerInnen, die noch wenig Erfahrung mit ESF-geförderten Projekten haben mit Sicherheit hoch. Gerade dieser Umstand hat aber auch zur Folge, dass die Durchführung von ESF-Projekten zu einem Angleichen von Qualitätsstandards beiträgt und somit ProjektträgerInnen langfristig sicher auch davon profitieren können.

Auffallend ist auch, dass relativ wenige Problemnennungen das Thema Finanzen betreffen. Auch in den Interviews mit ProjektträgerInnen wurde bestätigt, dass die zusätzlichen Mittel des ESF den Projekten ermöglichen, sich eingehend mit Zielgruppen zu beschäftigen, die sonst wenig beachtet werden und auch kaum Fördergelder zugesprochen bekommen.

6. Zusammenfassende Bewertung des ESF SP3b

Abschließend soll nun noch einmal zusammenfassend die Rolle des ESF SP3b in der Erreichung und Integration der Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen dargestellt werden.

Zunächst bietet der SP3b zusätzliche Mittel für die Umsetzung von einzelnen Modellprojekten. Der ESF stellt in der Förderperiode 2007-2013 in Österreich in Summe ca. 47 Millionen Euro für die Integration arbeitsmarktferner Personen zur Verfügung. Durch das Erfordernis der nationalen Ko-Finanzierung wird dieser Betrag noch einmal um ca. 55 Millionen Euro auf ca. 102 Millionen Euro aufgestockt (vgl. TEP-Zwischenbilanz 2010). Es geht damit also ein unmittelbarer finanzieller Impuls vom ESF aus. Aus Perspektive der TEP-AkteurInnen stellt der ESF also die Möglichkeit dar, „*eigene Mittel zu verdoppeln*“, wie eine befragte Expertin meinte.

Anders als Regelförderungen durch das AMS oder das Land sind die Mittel des ESF im SP3b aber nur wenig an quantitative Erfolgskriterien geknüpft, wodurch eine „*inhaltliche Spielwiese für die Träger*“ eröffnet wird. Genau diese Freiheit des Zugangs und auch die Anregung innovative Betreuungsansätze zu erproben, ermöglicht es den ProjektträgerInnen, die Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen, die kaum Zielgruppe von arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumenten ist, zu erreichen. So berichtet eine Projektleiterin: „*Es ist ein interessantes Arbeitsfeld, weil es sehr viele Möglichkeiten offen lässt. Man kann Dinge machen, die man sonst nirgends machen könnte, weil die Leute es nicht zahlen würden und weil's keine sonstigen Fördergelder dafür gäbe. Wir haben da ja Projekte, wo es um die Professionalisierung der Berufsorientierung oder die Hauptsschulexternistenprüfung ein Jahr lang geht oder wir sind 1,5 Jahre in den Schulen direkt und das kriegt man sonst nicht auf die Reihe – das ist alles aus SP3b. Und dieses riesige Netzwerk, das wir da dann haben, das ist schon alles einmalig.*“ (Interview P10)

Alle befragten ProjektleiterInnen und TrainerInnen haben daher auch angegeben, dass es ihr Projekt ohne die Förderung des ESF im SP3b sicher nicht gegeben hätte und wenn dann nur in Minimalform, wie auch eine SP3b-Koordinatorin bestätigt: „*Das Budget, die Mittel, die Möglichkeit, da vorsichtig was erproben zu können was nicht gleich die quantitativen Erfolgszahlen bringen muss, die im Regelsystem möglich sind, geht nur in dem Rahmen und in diesen beiden Runden war das auf jeden Fall so, dass die Projekte sonst schwer oder sehr viel schwieriger umzusetzen gewesen wären, oder halt unter ganz anderen Voraussetzungen.*“ (Interview E3)

Von vielen ProjektträgerInnen werden allerdings die sehr hohen Anforderungen an die Buchhaltung und die Abrechnungsmodalitäten allgemein kritisiert. Der Aufwand führt dazu, dass kleinere ProjektträgerInnen kaum in der Lage sind, ein Projekt im SP3b zu beantragen. Als besondere Herausforderung haben sich hierbei die oftmals beschriebenen Verzögerungen in der Auszahlung der Mittel herausgestellt. Einige ProjektträgerInnen haben hier etwa gemeint, dass sie durch die immer sehr rasche Auszahlung der Finanzmittel durch das AMS „gerettet“ worden seien, da es bei Landes- und vor allem Bundesmitteln (also ESF-Geldern) zu Verzögerungen von mehreren Monaten bis Jahren gekommen sei. Dies hängt nach Einschätzung der befragten Koordinationsstellen, bzw. ZWIST zum Teil auch mit mangelhafter Berichtlegung oder Abrechnung seitens der TrägerInnen zusammen, eine bessere Kommunikation und Kooperation vor allem auch mit den ausgelagerten Stützstrukturen und Technischen Hilfen schon im Vorfeld wäre also wünschenswert, da die beschriebenen Frustrationen bei den TrägerInnen wohl auch

Einfluss auf ihre inhaltliche Arbeit haben werden. Zahlungsverzögerungen betreffen ja unmittelbar auch die Auszahlung der Gehälter der SozialarbeiterInnen oder der ArbeitsanleiterInnen.

Einen zweiten Problemkreis stellt die Erfassung der TeilnehmerInnen-Indikatoren für die Prioritätsachsen dar. Gerade aufgrund des innovativen Charakters der Projekte, ist es oft kaum möglich Indikatoren zu finden, die für alle Projekte gelten können und auch vergleichbar sind. Eine Projektträgerin meint hierzu etwa: *„Beim Projekt X weiß ich ja auch gar nicht wie ich diese Aktivitätenmonitorings ausfüllen soll (...) Da habe ich gleich am Anfang gesagt, das kann ich nicht verwenden (...) das ist ja gar nicht aussagekräftig – nur das was drinnen steht – das kann es ja nicht sein.“* (Interview P1) Dies könnte einerseits durch eine klarere Definition der Indikatoren und Anpassungen der Indikatoren an spezifische Projekte verbessert werden, soweit dies möglich ist. Bei niederschweligen Projekten kommt aber andererseits noch dazu, dass die Datenerhebung gerade bei der Aufnahme der TeilnehmerInnen oft bewusst oberflächlich bleibt, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die TeilnehmerInnen abgeschreckt werden und gar nicht am Projekt teilnehmen wollen. Eine Projektleiterin beschreibt dies folgendermaßen: *„Es ist schon sehr viel Scham und Scheu da und sie haben dann eigentlich fast alle bei zig Institutionen ihre gesamte Finanzsituation aufgelegt und ich merke, dass ist einfach schon für die Leute auch insofern schwierig, weil die Leute das Gefühl haben man muss sich ganz nackt ausziehen, bevor man einmal Hilfe bekommt.“* (Interview P10)

Es kann also zusammenfassend festgestellt werden, dass gerade bei innovativen Ansätzen in Projekten im niederschweligen Beschäftigungsbereich ein Zielkonflikt zwischen Innovation in der Erreichung der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen und Standardisierung der Dokumentation und Erfassung von Daten über die TeilnehmerInnen an den Projekten besteht. Gerade für die im Zuge dieser Evaluierung erarbeiteten Typen des „armutsgefährdeten Reservearbeiters“ oder der „SchulabbrecherInnen aus bildungsfernen Milieu“ ist der Umgang mit Autoritäten aller Art oft sehr negativ besetzt und es müssen daher sehr vorsichtige Schritte in Richtung erster Annäherung an Beschäftigung getan werden. Zu enge Vorschriften in Bezug auf Erfassung und Abrechnung dieser Personengruppen wirken daher oft kontraproduktiv und sollten daher so weit als möglich gelockert werden.

Die Erreichung der vorgeschriebenen Frauenquote von 50% stellt für einige der SP3b-geförderten Projekte eine große Herausforderung dar. Vor allem Maßnahmen im niederschweligen Beschäftigungsbereich sprechen oftmals eine männlich dominierte Zielgruppe an. Insgesamt wurde daher auch der geforderte Frauenanteil mit 42% in den ersten beiden Calls (Stichtag der Erhebung war der Herbst 2010) nicht erreicht. In Interviews mit SP3b-KoordinatorInnen wurde allerdings beteuert, dass im Rahmen der Projektbesuche die Erreichung der Frauenquote von 50% immer wieder Thema ist. So meint etwa eine SP3b-Koordinatorin: *„Beim Projekt X wissen wir aus Runde eins, dass der Frauenanteil nicht erreicht worden ist, daher war die Aufmerksamkeit in der Runde zwei, wie kriegen sie das hin, was gibt es da für Maßnahmen. Das war zentrales Thema bei den Projektbesuchen, wo dann ganz klar dokumentiert und festgelegt wird, welche Maßnahmen gesetzt werden, um den Frauenanteil zu erhöhen. Der war am Beginn des zweiten Calls auch noch sehr niedrig – jetzt ist er schon gestiegen.“* (Interview E5) Es wird sich aber erst zeigen, inwieweit sich diese Steuerungsbemühungen auch positiv auswirken. Als Reaktion auf die Nicht-Erreichung der Frauenquote wurden im Rahmen von bestehenden Projekten Teilbereiche ausschließlich für Frauen geschaffen. Vor allem für Erreichung der Zielgruppe von Frauen mit Migrationshintergrund hat sich dieser Zugang als wichtiges Erfolgskriterium herausgestellt. Es muss gleichzeitig aber auch festgestellt werden, dass eine reine Fokussierung auf

Frauenquoten der Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt noch kaum entgegengewirkt werden kann. Vielmehr besteht die Gefahr, dass Frauen in traditionell weibliche Arbeitsbereiche gedrängt werden und dadurch klassische Rollenbilder sowie geschlechtsspezifische Einkommensungleichgewichte reproduziert werden. In den Interviews mit ProjektträgerInnen hat sich aber auch gezeigt, dass es nur selten gelungen ist, Frauen für geschlechtsuntypische Beschäftigungsbereiche zu gewinnen. Verstärkte Geschlechtersensibilität der TrainerInnen, SozialarbeiterInnen aber auch ArbeitsanleiterInnen stellt sich in diesem Zusammenhang als Schlüsselkriterium heraus⁴⁶.

Als besonders positiv hat sich herausgestellt den SP3b innerhalb der Struktur der TEP abzuwickeln. Es wird dadurch sichergestellt, dass alle relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen im Bereich arbeitsmarktferner Personen gemeinsam an der Entwicklung geeigneter Maßnahmen für diese Zielgruppe arbeiten. Durch die enge Anbindung und Begleitung der Modellprojekte durch die Leitungsgremien der TEP in den meisten Bundesländern gelingt es gut, Betreuungsketten für die TeilnehmerInnen an Projekten im SP3b zu entwickeln, die sich als ein zentrales Erfolgskriterium für eine erfolgreiche Integration der Zielgruppe in den Arbeitsmarkt herausgestellt haben. Gutes Einvernehmen der TEP-AkteurInnen trägt dann auch dazu bei, dass Angebote aneinandergknüpft werden, auch wenn einzelne TEP-PartnerInnen jeweils „ihre“ SP3b-Projekte kofinanzieren.

Der ESF übt aber auch einen „sanften Zwang“ auf die potentiellen Ko-Finanzgeber im TEP aus, Mittel für die Zielgruppe zur Verfügung zu stellen. Die Organisation aller relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen im Rahmen der TEPs stellt daher einen zentralen Erfolgsfaktor für die Umsetzung der Maßnahmen für die Zielgruppe des SP3b dar, da diese oft durch die „Spalten zwischen den sozialen Sicherungssystemen“ fallen. Die überwiegende Anzahl der befragten ExpertInnen auf Koordinations- und auch auf Projektebene haben ebenfalls explizit betont, dass die Struktur der TEP sehr gut für die besonderen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ansprüche der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen geeignet sei.

Die TEPs garantieren dabei freilich nicht nur eine gute Umsetzung des ESF-Programmschwerpunktes sondern sind durch die Einbindung aller relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen zugleich auch die Garanten dafür, dass die erprobten Maßnahmen und Projekte längerfristigen Niederschlag in der Förderung der Zielgruppe des SP3b finden. Dadurch hat sich in den meisten Bundesländern eine arbeitsmarktpolitische Gesamtstrategie entwickelt, in der die Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen ebenfalls eingebunden ist. Diesen Erfolg schreiben einige ExpertInnen auch unmittelbar der Einbindung des ESF SP3b in die Struktur der TEPs und damit in die Gesamtarbeitsmarktpolitik zu: *„Also es hat sich einfach so eine Gesamtstrategie entwickelt und das sehe ich schon wirklich als tolle Sache.“* Diese Einbindung hätte etwa wesentlich besser funktioniert als noch in der EQUAL-Periode, weil hier auch *„nicht so eine enge Begleitung“* stattgefunden habe.

Auch wenn sich gezeigt hat, dass die Zukunft der einzelnen Maßnahmen und Projekte gerade in Zeiten von Budgetverknappungen oft noch eher ungewiss ist, hat sich in den Interviews klar herauskristallisiert, dass die Wahrnehmung der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen und

⁴⁶ Eine detailliertere Analyse der Umsetzung von Gender Mainstreaming in den Projekten der ESF Förderperiode 2007-2013 wird im Rahmen der Evaluierung von GeM als Querschnittsmaterie im ESF vorgenommen.

auch das Wissen über deren Besonderheiten und spezifische Ansprüche durch die Interventionen des ESF im SP3b massiv gesteigert wurde.

Im Anbetracht der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung ist diese verstärkte Wahrnehmung der Zielgruppe arbeitsmarktferne Personen durch die wichtigen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen von großer Bedeutung. Durch die Umsetzung der SP3b-geförderten Projekte in drei Calls konnte zudem sichergestellt werden, dass einerseits Know-How bei den ProjektträgerInnen generiert werden konnte, zugleich aber auch schon auf Ebene der wichtigsten Stakeholder Erfahrungen über erfolgreiche Integrationsketten und Erfolgskriterien für Maßnahmen für die Zielgruppe des SP3b gewonnen werden konnten.

In insgesamt 101 Projekten in den ersten beiden Antragsrunden konnten im Rahmen der SP3b-Förderung mit den Mitteln des ESF und den nationalen PartnerInnen eine Vielzahl von innovativen Ansätzen erprobt werden. Eine SP-3b-Koordinatorin drückt das folgendermaßen aus: *„Das ist aus meiner Sicht eine große Leistung bzw. Möglichkeit des ESF, dass wir hinschauen können, wo sonst keiner hinschauen würde und so passt das sehr gut.“* Zugleich hat sich aber auch gezeigt, dass in vielen Bereichen bereits genug Know-How da ist und Mittel daher nach Einschätzung einiger ExpertInnen anstatt für neue Modellprojekte besser für Regelinstrumente eingesetzt werden sollten. Vor allem im niederschweligen Bereich können etwa durch die Kürzung von Verweildauern einige Personengruppen nur mehr schwer erreicht werden bzw. kann ihre spezifische Problemsituation kaum verbessert werden.

Eine besondere Herausforderung für die ProjektleiterträgerInnen wie auch für die arbeitsmarktpolitischen StakeholderInnen stellt daher die Nachhaltigkeit der Interventionen des ESF im SP3b dar. In Zeiten angespannter Budgets kann nicht damit gerechnet werden, dass Modellprojekte unmittelbar weitergefördert werden können. Nachhaltigkeit äußert sich dabei aber auf jeden Fall auch im zusätzlichen Wissen über die Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen und erfolgreichen Methoden deren (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt. Auf dieses Wissen kann dann zukünftig auch von potentiellen FördergeberInnen zurückgegriffen werden, wie es eine SP3b-Koordinatorin betont: *„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) Dazu kommt auch eine zusätzliche Kompetenzerweiterung bei den TrainerInnen und ProjektleiterInnen von SP3b-geförderten Maßnahmen, wodurch ebenfalls zusätzliche Sensibilisierung für die Zielgruppe stattgefunden hat.

Die Interventionen des ESF stoßen zusammenfassend also einen breiten Meinungsbildungsprozess an, der dazu führen kann, eine ganzheitlichere Perspektive auf Veränderung von Arbeitsprozessen zu gewinnen und somit einer Stigmatisierung der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang fördert der ESF durch den Fokus auf einzelne Teilgruppen arbeitsmarktferner Personen auch präventive Maßnahmen, die verhindern sollen, dass – gerade jüngere Personen – in die Arbeitsmarktferne abgleiten. Es gilt gerade bei arbeitsmarktfernen Personen, dass möglichst frühe Präventionsarbeit wesentlich zur Entlastung angespannter öffentlicher Budgets beiträgt, da diese Zielgruppe ansonsten auch hohe soziale Kosten verursacht. Daher ist auch die Argumentation für Kürzungen der Förderzeiträume aufgrund angespannter budgetärer Lagen und somit die Berufung auf scheinbar ökonomische Sachzwänge sehr kurzfristig.

Eine politische Herausforderung der nächsten Jahre wird daher auch sein, Beschäftigung mehr als Querschnittsthema zu behandeln und somit von sozialer Ausgrenzung gefährdeten Personen Möglichkeiten der Integration in die Erwerbsgesellschaft und somit soziale Teilhabe zu ermöglichen. Da die Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen, wie dargestellt, durch das arbeitsmarktpolitische Regelinstrumentarium oft kaum erreicht werden kann, ist ein aktives Bekenntnis zur Unterstützung sozial schwacher Gruppen und somit das Wahrnehmen sozialer Verantwortung mehr denn je gefordert. Eine Projektleiterin hat das folgendermaßen ausgedrückt: *„Eine Gesellschaft muss sich immer daran messen lassen, wie sie mit ihren schwächsten Mitgliedern umgeht.“* (Interview P2)

7. Quellenverzeichnis

Biffi, Gudrun (2002): Der Bildungswandel in Österreich in den neunziger Jahren. WIFO-Monatsberichte 6/2002. Wien

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2007): Begleitschreiben ESF; OP Beschäftigung 2007-2013; SP 3b – Antragsformular 1. Antragsrunde.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2009): Operationelles Programm Beschäftigung Österreich 2007-2013 (geänderte Fassung). Wien

Castel, Robert (2000/1995): Die Metamorphosen der Sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. UVK Universitätsverlag Konstanz

Castel, Robert (2009): Die Wiederkehr der sozialen Unsicherheit. In: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hrsg.): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Campus Verlag

Der Standard (2010). Pisa-Ergebnis. Österreichs Schüler haben keinen Bock auf Lesen. Printausgabe vom 7.12.2010

Dimmel, Nikolaus (2008): Bedarfsorientierte Mindestsicherung – Ein Meilenstein? WISO 4/08, S.30-47

Dörre, Klaus (2006): Prekäre Arbeit und soziale Desintegration. Anmerkungen zu den subjektiven Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigung. In: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 4/2006, S. 15-22.

Dörre, Klaus (2009): Die neue Landnahme. Dynamiken und Grenzen des Finanzmarktkapitalismus. In: Dörre, Klaus/Lessenich, Stephan/Rosa, Hartmut (Hg.): Soziologie, Kapitalismus, Kritik. Eine Debatte. Frankfurt am Main : Suhrkamp

EQUAL Verwaltungsbehörden aus den Niederlanden, Spanien, Portugal und dem Vereinigten Königreich (2006): Das Prinzip der Innovation in den neuen ESF-Programmen (2007-2013). Ein Rahmen für die Programmplanung.

URL: ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/200606-reflection-note-inno_de.pdf (dl.: 23.5.11)

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The three worlds of welfare capitalism. Cambridge University Press.

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

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

Jankowitz, Klaus (2006): Prekarisierung. Sozialwissenschaften und Berufspraxis. Jahrgang 29(2), 335-341

Kocka, Jürgen/Offe, Claus (2000): Einleitung. In: dies. (Hg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit. Frankfurt am Main, New York: Campus, S.9-15

Konle-Seidl/Lang (2006): Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials. Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialhilfebeziehern im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht Nr. 15/2006

Krenn, Manfred (2011): Prekarisierung und Sozialhilfe. Die Diversifizierung der Armen und ihre prekäre Reintegration. In: Stelzer-Orthofer, Christine/Weidenholzer, Josef (Hg.) Aktivierung und Mindestsicherung. Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit. Wien: Mandelbaum Verlag

Kurz, Constanze (2003): Frauenbeschäftigung und Strukturierungsprozesse der Erwerbsarbeit in der Automobil- und Elektroindustrie. SOFI-Mitteilungen 30 (2003)

Mayrhofer, Hemma (2011): Ambiguität als Programm und Problem – Forschungsforum Soziale Arbeit am 06.07.2011.

URL: [homepage.univie.ac.at/hemma.mayrhofer/attachments/article/1/PPT%20Nieder schwellige %20Soziale%20Arbeit_Mayrhofer%20110607.pdf](http://homepage.univie.ac.at/hemma.mayrhofer/attachments/article/1/PPT%20Nieder%20schwellige%20Soziale%20Arbeit_Mayrhofer%20110607.pdf) (dl.: 11.7.11)

Offe, Claus (2000): Anmerkungen zur Gegenwart der Arbeit. In: Kocka, Jürgen/Offe, Claus (Hg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit. Frankfurt am Main, New York: Campus, 493-502

Paierl, Silvia/Stoppacher, Peter (2009): Endbericht. Evaluierung des Steirischen Programms Integration arbeitsmarktferner Personen – ESF Schwerpunkt 3b 2008 – 2009. Graz

Rat der Europäischen (2007): Lissabon Strategie: Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung. Überarbeitete Fassung.

URL: ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf (dl.: 23.5.11)

Schernhammer, Bruno (2011): Das Wiener Pilotprojekt Step2Job. In: Stelzer-Orthofer, Christine/Weidenholzer, Josef (Hg.) Aktivierung und Mindestsicherung. Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit. Wien: Mandelbaum Verlag

Schweizer Städteinitiative Sozialpolitik (2007): Sozialpolitik öffnen und vernetzt handeln. Städteinitiative Sozialpolitik: Strategie 2015.

URL: staedteinitiative.ch/cmsfiles/strategie_lang_d_web_1.pdf (dl.:11.7.11)

Sennett, Richard (2007): Handwerk. Berlin: Berlin-Verlag

Stanzl, Peter (2011): Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Eine Bestandsaufnahme. In: Stelzer-Orthofer, Christine/Weidenholzer, Josef (Hg.) Aktivierung und Mindestsicherung. Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit. Wien: Mandelbaum Verlag

Steiner, Karin/Angel, Stefan (2007): Qualität in der Planung, Durchführung und Evaluierung von Berufsorientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen. AMS Info 103

Steiner, Mario (2009): Drop-outs und AbbrecherInnen im Schulsystem. Definitionen, Monitoring und Datenbasen. Studie im Auftrag des bmukk. Wien.

Steiner, Mario (2011): Zusammenhänge zwischen Bildungsarmut und Beschäftigungschancen. Eine empirische Analyse. WISO 2/11, S.60-74

Stelzer-Orthofer, Christine/Kranewitter, Helga (2006): „Arbeitslosigkeit ist mehr als nur ökonomische Not“ – Lebens- und Problemlagen arbeitsloser Menschen in Oberösterreich. Eine empirische Erhebung. WISO 4/06, S.23-42

Sundl, Bernhard/Reiterer, Barbara (2009): Armutspolitische Effekte arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsmaßnahmen für arbeitsmarktferne Personen. In: Dimmel, Nikolaus/Heitzmann, Karin/Schenk, Martin (Hrsg.): Handbuch Armut in Österreich. Innsbruck/Wien: Studienverlag. S. 557-578

Trauner, Chrisoph (2011): Spacelab. Jahresbericht 2011.

URL: www.spacelab.cc/documents/articles/spacelab_Jahresbericht_2010.pdf (dl.: 23.5.11)

Unterwurzacher, Anne (2007): „Ohne Schule bist du niemand!“ – Bildungsbiographien von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. In: Weiss, Hilde (Hg.): Leben in zwei Welten. Zur sozialen Integration ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation. Wiesbaden: VS Verlag, S.71-96

8. Verzeichnisse

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Übersicht TeilnehmerInnen an SP3b-geförderten Projekten der ersten Antragsrunde	10
Tabelle 2	TeilnehmerInnen an SP3b-Maßnahmen nach sozio-demographischen Merkmalen	14
Tabelle 3	Übersicht TeilnehmerInnen Fokusgruppe	20
Tabelle 4	Methoden zur Erreichung der Zielgruppe der Projekte	33
Tabelle 5	Häufigkeit der angewandten Maßnahmen in den Projekten	37
Tabelle 6	Projekte nach der Art ihrer Konzeption und Anbahnung	53
Tabelle 7	Vorzüge idealtypischer SP3b-Koordinationsstrukturen	69
Tabelle 8	Subjektive Bewertung der Zufriedenheit der ProjektträgerInnen mit Land, ZWIST und Stützstruktur als Mittelwerte	71
Tabelle 9	Regionale Unterschiede in der Bewertung der Unterstützungsleistung durch TEP/SP3b-Koordination, ZWIST und Stützstruktur durch die ProjektträgerInnen	72
Tabelle 10	Wichtigste Kontaktstellen für ProjektträgerInnen	76
Tabelle 11	Bewertung der Kooperation der ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen	80
Tabelle 12	Probleme der ProjektträgerInnen nach arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen und Problemarten	81

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Methoden zur Erreichung der Zielgruppen der Projekte	32
Abbildung 2	Häufigkeit angewandter Maßnahmen in den ESF-SP3b geförderten Projekten	38
Abbildung 3	SP3b-geförderte Projekte nach der Art ihrer Anbahnung im ersten und zweiten Call	53
Abbildung 4	Dreieck aus ArbeitsanleiterIn, Sozialpädagogischer Betreuung und TeilnehmerIn im Arbeitskontext.	58
Abbildung 5	Stufenmodell des Steirischen Beschäftigungspaktes (STEBEP 2008)	62
Abbildung 6	Schematische Darstellung der idealtypischen SP3b-Koordinationsstrukturen „internes Koordinationsmodell“ (links) und „externes Beratungsmodell“ (rechts). Eigene Darstellung.	69
Abbildung 7	Kontakte von ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen	75
Abbildung 8	Aufteilung der ESF Ko-Finanzierung für SP3b-geförderte Projekte nach Bundesländern in der zweiten Antragsrunde. Eigene Darstellung. Quelle: Anträge der TEPs auf Förderung im SP3b.	77
Abbildung 9	Mittelwerte der Bewertung der Zusammenarbeit der ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen	79
Abbildung 10	Absolute Anzahl der genannten Probleme der ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen	81
Abbildung 11	Arbeitsmarktpolitische AkteurInnen nach der relativen Häufigkeit ihrer Probleme mit den ProjektträgerInnen	82
Abbildung 12	Häufigste Problemursachen in der Zusammenarbeit von ProjektträgerInnen mit arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen	86