



Evaluation der Aktion 20.000

Endbericht – Management Summary

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz

 **Bundesministerium**
Arbeit, Soziales, Gesundheit
und Konsumentenschutz

Trude Hausegger und Tobias Krüse
unter Mitarbeit von Isabella Hager

29.11.2019



Impressum:

© prospect Unternehmensberatung GmbH
Siebensterngasse 21/4, 1070 Wien | T +43 1 523 72 39 - 0 | F DW 66
E office@prospectgmbh.at | www.prospectgmbh.at
Coverfoto © everythingpossible



Inhaltsverzeichnis

1	Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Effekte.....	4
2	Struktur der geförderten Personen.....	5
3	Ausmaß von Programmabbrüchen und Abbruchgründe	7
4	Arbeitsmarktpositionierung nach Ende der Aktion 20.000.....	7
5	Bewertung der Aktion 20.000 durch geförderte Personen	10
6	Learnings und Weiterentwicklungsoptionen.....	14



Management Summary

Mit 29.06.2017 wurde die Aktion 20.000 im Nationalrat beschlossen. Geplant war, 20.000 zusätzliche Arbeitsplätze für über 50-jährige langzeitarbeitslose Menschen beim Bund, in Gemeinden und bei gemeinnützigen Organisationen zu schaffen und so die Langzeitbeschäftigungslosigkeit bei Menschen über 50 Jahren zu halbieren. Dazu wurde eine Lohnkostenförderung von bis zu 100% über einen Zeitraum von höchstens zwei Jahre in Aussicht gestellt. Die Umsetzung erfolgte durch das AMS Österreich über bestehende Förderinstrumente, die im Hinblick auf die Aktion 20.000 angepasst wurden. Hintergrund für diese Initiative war die zunehmend schwierigere Arbeitsmarktsituation für Personen 50+, und hier insbesondere der massive Zuwachs an Langzeitbeschäftigungslosen in dieser Altersgruppe¹. Finanziert wurde die Umsetzung einerseits durch die Aktivierung passiver Mittel, die für die Existenzsicherung im Falle von Arbeitslosigkeit für die öffentliche Hand ohnehin anfallen, und andererseits durch die Budgetierung von zusätzlich bis zu 200 Mio. Euro. Die Umsetzung der Aktion 20.000 war vorerst bis 30.06.2019 befristet. Gesetzlich verankert war eine begleitende Evaluation, auf deren Basis im November 2018 die Entscheidung über eine Fortsetzung im Jahr 2019 getroffen werden sollte.

Die Umsetzung der Aktion 20.000 sollte in zwei Phasen erfolgen: Nach einer sechsmonatigen Pilotierung in definierten Modellregionen war ab Jänner 2018 ein österreichweiter Rollout geplant.

Sistierung der Aktion mit 31.12.2017

Entgegen dieses ursprünglichen Planes erfolgte mit 31.12.2017 die Sistierung der Umsetzung. Sämtliche zu diesem Zeitpunkt noch in Bearbeitung befindlichen oder zugesagten Förderungen wurden wie geplant bis zum 30.06.2019 realisiert. Ab Januar 2018 wurden keine weiteren Förderzusagen getätigt. Mit der Sistierung wurden auch budgetmäßige Begrenzungen vorgenommen.

1 Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Effekte

Mit dem Ziel, 20.000 Arbeitsplätze für langzeitbeschäftigungslose Personen 50+ zu schaffen, stand in der Aktion 20.000 die beschäftigungspolitische Funktion des Programms – die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen – im Vordergrund. Daneben wurden auch arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen verfolgt – so sollte durch die Intervention eine Halbierung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Personen 50+ ohne Verdrängungseffekte erreicht werden².

Unter Rückgriff auf die Ergebnisse der repräsentativen Befragung von geförderten Personen (n=551) kann der kurzfristige beschäftigungspolitische Effekt der Aktion 20.000 quantitativ abgeschätzt werden: Demnach wurden mit der Aktion 20.000 rund 2.500 bis 2.890 neue Stellen für einen Zeitraum von 1,3 Jahren geschaffen. Dieser unmittelbare beschäftigungspolitische Effekt wurde durch die Umsetzung des Programms selbst erzielt. Wie hoch der Anteil der geschaffenen Stellen ist, der über den Förderungszeitraum hinaus Bestand hatte, kann nicht bewertet werden.

¹ Vgl. Bericht des AMS „Spezialthema zum Arbeitsmarkt: Weshalb die Arbeitslosigkeit bei Personen ab 50 Jahren weniger sinkt“ auf der [Homepage des AMS](#) (Abfrage am 15.01.2018).

² Vgl. Bericht über „Änderung des Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetzes“ auf der [Homepage des Parlaments](#) (Abfrage 29.11.2019).

Am Beispiel der Alltagsbegleitung in der Steiermark zeigt sich jedoch, dass – eine entsprechende Einbettung vorausgesetzt – mithilfe der Aktion 20.000 einem innovativen Dienstleistungsangebot zum Durchbruch verholfen und die Schaffung nachhaltiger Arbeitsplätze initiiert werden konnte.³

Vor allem arbeitsmarktpolitische Effekte

Die Aktion 20.000 hatte vor allem arbeitsmarktpolitische Effekte: So waren 3.824 Zielgruppenpersonen, die vor der geförderten Beschäftigung durchschnittlich 2,8 Jahre arbeitslos waren, im Rahmen der Aktion 20.000 durchschnittlich 1,3 Jahre in Beschäftigung. Knapp ein Drittel (31,7%) der geförderten Personen befindet sich auch 3 Monate nach Förderungsende noch in einem ungeforderten Dienstverhältnis am 1. Arbeitsmarkt oder ist selbständig erwerbstätig (n = 3.806).⁴

2 Struktur der geförderten Personen

Insgesamt wurden 3.824 Personen über die Aktion 20.000 gefördert, wobei Personen 50+ mit einer großen Arbeitsmarktdistanz im Rahmen der Förderung gut erreicht werden konnten. 2.586 der geförderten Personen waren bis zum Auslaufen der Förderung am 30.06.2019 über die Aktion 20.000 beschäftigt. Im Durchschnitt dauerten die geförderten Beschäftigungsverhältnisse 472 Tage (1,3 Jahre).

Die Dienstverhältnisse waren sowohl hinsichtlich der Aufgabenstellungen als auch hinsichtlich des Anforderungsniveaus sehr breit gestreut und reichten von Hilfstätigkeiten über unterschiedliche soziale Dienstleistungsbereiche bis zu hochqualifizierten Führungsfunktionen.

Zwischen 01.07.2017 und 31.12.2017 wären grundsätzlich 74.361 Personen über die Aktion 20.000 förderbar gewesen – es konnten folglich rund 5% des Potenzials mit der Förderinitiative erreicht werden. Es zeigen sich deutliche Unterschiede in der quantitativen Umsetzung der Aktion 20.000 im Bundeslandvergleich, sowohl absolut als auch im Vergleich zum Potenzial.

Zielgruppenerreichung

Folgende Tabelle beschreibt die Struktur der geförderten Personen und bewertet diese vor dem Hintergrund der Struktur aller grundsätzlich in diesem Programm förderbaren Personen:

³ Vgl. Bericht „Land zahlt Alltagsbegleitung Pflegebedürftiger“ auf der [Homepage des ORF](#) (Abfrage vom 25.11.2019) und Bericht „LR Drexler: „Land Steiermark sichert Alltagsbegleitung für pflegebedürftige Menschen“ auf der [Homepage des Landes Steiermark](#) (Abfrage vom 28.11.2019).

⁴ Aufgrund der Datenlage ist zum gegebenen Zeitpunkt – fünf Monate nach Förderungsende – nur ein Nachbeobachtungszeitraum von 3 Monaten möglich. Am 92. Tag nach individuellem Förderungsende waren 0,3% der geförderten Personen im Anschluss an die Förderung selbständig beschäftigt und 31,4% befanden sich in einem ungeforderten Dienstverhältnis am 1. Arbeitsmarkt. Die Arbeitsmarktpositionierung am 92. Tag nach Förderungsende ist der vom AMS verwendete Indikator zur Messung des Maßnahmenerfolgs.

Tabelle 1: Soziodemographische Struktur der geförderten Personen der Aktion 20.000

Vergleichsdimension	Beschreibung der Aktion 20.000	Zielgruppenerreichung
Dauer der Arbeitslosigkeit	Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit vor Förderbeginn – gemessen an der Brutto-Geschäftsdauer – betrug 1.016 Tage oder 2,8 Jahre.	Durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer entspricht dem Referenzwert im Potenzial
Bildungsstatus	44% aller geförderten Personen der Aktion 20.000 verfügen über einen Abschluss einer mittleren Schule oder Lehre, 30% maximal über einen Pflichtschulabschluss.	Personen mit maximal Pflichtschulabschluss sind im Vergleich zum Potenzial unterrepräsentiert (17,6%-Punkte Unterschied)
Gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen	40% der geförderten Personen hatten gesundheitsbedingte Vermittlungshindernisse.	Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen sind leicht unterrepräsentiert (6,6%-Punkte Unterschied)
Bedarfsorientierte Mindestsicherung	91% aller geförderten Personen bezogen vor Förderbeginn keine Leistungen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung.	Personen mit Leistungsbezug aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung sind leicht unterrepräsentiert (7,5%-Punkte Unterschied)
Geschlecht	58% der geförderten Personen waren männlich, 42% weiblich.	Frauen sind etwas überrepräsentiert (4,8%-Punkte Unterschied)
Alter	49% der geförderten Personen waren 55 Jahre alt oder älter. Das Durchschnittsalter der geförderten Personen lag bei 54,6 Jahren.	Personen zwischen 50 und 54 Jahren sind überdurchschnittlich vertreten (9,0%-Punkte Unterschied)
Staatsbürgerschaft	89% der geförderten Personen hatten die österreichische Staatsbürgerschaft.	Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft sind unterrepräsentiert (10,2%-Punkte Unterschied zum Potenzial)

Quelle: Daten aus AMS-DWH (Stichtag 31.10.2019), eigene Darstellung

3 Ausmaß von Programmabbrüchen und Abbruchgründe

Rund 20% der geförderten Personen lösten das Dienstverhältnis vorzeitig, ohne einen anderen Arbeitsplatz anzutreten oder eine Schulung zu beginnen⁵. Aus den Ergebnissen der telefonischen Befragung von 148 AbbrecherInnen lassen sich folgende Faktoren ableiten, die einen Programmabbruch begünstigen:

- Gesundheitliche Belastungen (47%, n= 146)
- Schwierigkeiten mit KollegInnen oder Vorgesetzten (41%, n= 145)
- Schlechtes Arbeitsklima (39%, n= 145)
- Zu niedrige fachliche Anforderungen (38%, n= 146)
- Kein Spaß an der Arbeit (34%, n= 144)

Neben den genannten Abbruchgründen zeigen sich in den Analysen folgende weitere Faktoren, die mit Abbrüchen im Rahmen der Aktion 20.000 in Verbindung stehen:

- Mangelnde Übereinstimmung zwischen den Anforderungen der Stelle und individuellen Kompetenzen (Mismatch), wobei hier insbesondere im Bereich der sozialen Dienstleistungen und innerhalb dieser bei Pflege- und Betreuungstätigkeiten eine genaue Abstimmung notwendig erscheint. Im Bereich Pflege und Betreuung besteht zwar eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften, die spezifischen gesundheitlichen, fachlichen vor allem aber sozialen und emotionalen Anforderungen in diesem Tätigkeitsfeld passen jedoch nicht für alle Zielgruppenpersonen.
- Fehlende Einschulung und Begleitung am Arbeitsplatz. Je anforderungsreicher ein Arbeitsplatz ist und je mehr Entscheidungen zu treffen sind, umso wichtiger ist eine fundierte sachliche, aber auch soziale Einführung neuer MitarbeiterInnen.

4 Arbeitsmarktpositionierung nach Ende der Aktion 20.000

Zur Bewertung der Arbeitsmarktpositionierung nach Ende der Aktion 20.000 wird, wie im AMS-Kontext üblich, der Beschäftigungsstatus am 92. Tag nach Förderende analysiert (Stichtag der Daten: 31.10.2019).

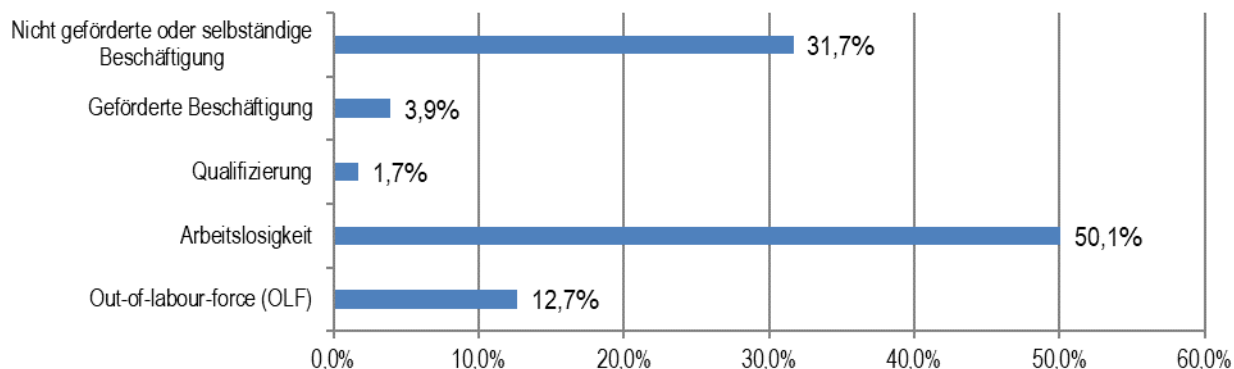
31,7% in ungeförderter oder selbständiger Beschäftigung

3 Monate nach Förderende waren österreichweit 31,7% aller geförderten Personen in einem ungefördernten Dienstverhältnis am 1. Arbeitsmarkt oder selbständig beschäftigt (n=3.806). Bei ausschließlicher Berücksichtigung jener geförderten Personen, die das Dienstverhältnis wie vorgesehen beendeten, erhöht sich der Anteil auf 39,5% (n=3.051).

⁵ Dieser Wert bezieht sich auf den Anteil von Personen, die ihr Dienstverhältnis vorzeitig beendet haben und zum Stichtag am 92.Tag nach Austritt weder in Beschäftigung, noch in Qualifizierung waren. Der berechnete Wert basiert auf der Auswertung einer Stichprobe (n=755).

Abbildung 1: Arbeitsmarktpositionierung drei Monate nach Austritt aus der Aktion 20.000

Arbeitsmarktpositionierung drei Monate nach Austritt aus der Aktion 20.000
alle geförderten Personen – letzter Förderfall (n=3.806)



Quelle: Daten aus AMS-DWH (Stichtag 31.10.2019), eigene Darstellung.

Neben ungeförderter Beschäftigung sind unter bestimmten Umständen auch eine weitere geförderte Beschäftigungsepisode oder eine Qualifizierungsteilnahme als erfolgreiche Anschlussperspektiven zur Aktion 20.000 zu werten⁶. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte ergibt sich ein Anteil von 37,3% aller Teilnahmen mit positiver Arbeitsmarktpositionierung zum Stichtag.

Genau die Hälfte (50,1%) der geförderten Personen ist nach Auslaufen der Förderung wieder arbeitslos, 12,7% befinden sich in einem erwerbsfernen Status, darunter finden sich auch jene Personen, die im Anschluss an die Aktion 20.000 in die Pension übertraten. Wie hoch der Anteil der Pensionierungen ist, kann aus den vorliegenden Daten nicht ermittelt werden.

Tabelle 1: Arbeitsmarktpositionierung (Stichtag 92. Tag nach Förderende)

Arbeitsmarktpositionierung	Männer (n=2.201)	Frauen (n=1.605)	Gesamt (n= 3.806)
Positive Arbeitsmarktpositionierungen	36,4%	38,4%	37,3%
Nicht geförderte Beschäftigung	31,0%	31,9%	31,4%
Geförderte Beschäftigung	3,9%	3,9%	3,9%
Qualifizierung	1,2%	2,4%	1,7%
Selbstständig erwerbstätig	0,4%	0,2%	0,3%
Andere Arbeitsmarktpositionierungen	63,6%	61,6%	62,7%
Arbeitslosigkeit	52,0%	47,4%	50,1%
Out-of-labour-force (OLF)	11,5%	14,2%	12,7%

Quelle: Daten aus AMS-DWH (Stichtag 31.10.2019), eigene Darstellung

⁶ Eine anschließende geförderte Beschäftigung kann etwa bei geförderten Personen mit Behinderung oder in Konstellationen, in denen dadurch eine Übernahme in ein ungeförderetes Dienstverhältnis zeitnah realisiert werden kann, durchaus programmkonform sein. Gleiches gilt für anschließende Qualifizierungseinheiten.

Einen Referenzrahmen zur Einordnung der Arbeitsmarktpositionierung nach der Teilnahme an der Aktion 20.000 bildet die Beschäftigungsinitiative 50+. Geförderte Personen dieser Förderinitiative waren drei Monate nach Austritt zu 37,5%⁷ in ungeförderter Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt bzw. in selbständiger Beschäftigung. Zu berücksichtigen ist, dass die geförderten Personen der Beschäftigungsinitiative 50+ durchschnittlich jünger und deutlich kürzer arbeitslos, aber auch kürzer in geförderter Beschäftigung waren. Vor diesem Hintergrund ist der im Rahmen der Aktion 20.000 erreichte Anteil von 31,7% jedenfalls als Erfolg zu bewerten.

Merkmale und Faktoren, die eine ungeförderter Beschäftigung im Anschluss an die Aktion 20.000 begünstigen

In vertiefenden Analysen zeigten sich folgende Merkmale und Rahmenbedingungen, die eine ungeförderter Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt im Anschluss an das im Rahmen der Aktion 20.000 geförderte Dienstverhältnis begünstigten:

- Kürzere Dauer der Arbeitslosigkeit vor Beginn der geförderten Beschäftigung
- Kein offizieller Behindertenstatus
- Niedrigeres Alter
- Kein Bezug von Leistungen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung
- Österreichische Staatsbürgerschaft
- Teilnahme an einer vorbereitenden Schulung oder Einschulung durch das AMS bzw. den Dienstgeber
- Zufriedenheit mit der Tätigkeit im Rahmen der Aktion 20.000

Insgesamt weisen die Ergebnisse der Evaluation darauf hin, dass es mit Hilfe der Förderung der Aktion 20.000 vielfach sehr gut gelungen ist, Startnachteile von Personen am Arbeitsmarkt, die auf niedrige Qualifikationen, gesundheitliche Einschränkungen und einen Wohnort im Osten Österreichs zurückzuführen sind,⁸ entgegenzuwirken. Dies zeigt sich bspw. an den geringen Unterschieden zwischen Personen mit unterschiedlichem formalen Ausbildungsniveau: 30% der geförderten Personen mit maximal Pflichtschulabschluss (n=1.133) sowie der Personen mit Hochschulabschluss (n= 419) und 33% der Personen mit Lehre oder Abschluss einer Mittleren Schule (n=1.689) sind zum Stichtag in ungeförderter Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt oder selbständig beschäftigt.

Besonders hinzuweisen ist auch darauf, dass es mit der Aktion 20.000 gut gelungen ist, Personen, die bereits sehr lange arbeitslos waren, wieder eine langfristige Beschäftigungsoption zu eröffnen. So waren beispielsweise 26% (n= 429) der geförderten Personen der Aktion 20.000, die vor der Teilnahme fünf Jahre oder länger arbeitslos waren, drei Monate nach Auslaufen der geförderten Beschäftigung in einem ungeförderter Dienstverhältnis tätig oder selbständig beschäftigt.

⁷ Der ausgewiesene Anteil bezieht sich auf Personen in ungeförderter bzw. selbständiger Beschäftigung (n=15.453). Um einen Referenzrahmen darzustellen, wurden Daten zur Arbeitsmarktpositionierung am 92. Tag nach Austritt aus der Beschäftigungsinitiative 50+ herangezogen. Ausgewertet wurden nur arbeitsmarktrelevante Teilnahmen entlang der AMS-internen Kodierung aus dem Jahr 2016.

⁸ Vgl. Studie „Arbeitsmarktfremde Personen. Charakteristika, Problemlagen und Unterstützungsbedarf“ auf der [Homepage von prospect Unternehmensberatung](#) (Abruf 25.11.2019).

Ob und in welchem Ausmaß dies auch bei einer längeren Laufzeit und einer entsprechenden Durchdringung des Gesamtpotenzials gelungen wäre, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Zu vermuten ist allerdings, dass in der Anfangsphase der Aktion 20.000 vor allem jene Personengruppen erreicht wurden, die innerhalb der Zielgruppe leichter zu erreichen waren und – unter geeigneten Rahmenbedingungen – niedrigere Abbruchsrisiken und höhere Weiterbeschäftigungschancen nach Auslaufen der Förderung hatten.

Gemeinnütziger Bereich weist Beschäftigungspotenzial auf

Rund 60% der auch nach Auslaufen der Förderung über die Aktion 20.000 noch beschäftigten Personen waren nach Auswertungen des AMS Österreich beim selben Dienstgeber, also bei einem öffentlichen Dienstgeber bzw. einer gemeinnützigen Organisation, weiter beschäftigt⁹. Dies weist auf ein vorhandenes Beschäftigungspotential für die Zielgruppe der Aktion 20.000 in diesem Bereich hin. Die Erfahrungen aus der Aktion 20.000 zeigen aber auch, dass dieses Potenzial nicht unbegrenzt gegeben ist. Kritisch ist, dass entsprechende Vorlaufzeiten zur Abklärung organisatorischer Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Gelingt es, das organisatorische Umfeld für die geförderten Personen aufzubereiten, so sind – innerhalb realisierbarer Grenzen – durchaus beachtliche Erfolge zu erzielen: So konnten bspw. in Wien laut Auskunft des Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds waff letztlich 125 vormals geförderte Personen, die bei der Stadt Wien oder stadtnahen Organisationen beschäftigt waren (n=248), in ein ungefördertes Dienstverhältnis übernommen werden. Dies entspricht einer Weiterbeschäftigungsquote von 50%.

5 Bewertung der Aktion 20.000 durch geförderte Personen

Insgesamt wurden 405 TeilnehmerInnen und 148 AbbrecherInnen der Aktion 20.000 telefonisch auf Grundlage eines standardisierten Fragebogens befragt. Das in vielen Medienberichten gezeichnete Bild, wonach TeilnehmerInnen der Aktion 20.000 sich dankbar und begeistert über diese Beschäftigungsoption zeigten, bestätigt sich auch in den Befragungsergebnissen: Mehr als 90% der befragten TeilnehmerInnen und AbbrecherInnen (n=551) stimmten der Aussage „Ich war begeistert, endlich wieder arbeiten zu können“ eher oder voll zu. Besonders auffallend ist dabei, dass dieses Stimmungsbild sowohl von TeilnehmerInnen als auch AbbrecherInnen gezeichnet wird. Ein wesentlicher Hintergrund dürfte darin gelegen sein, dass rund die Hälfte der Befragten die Hoffnung, jemals wieder am Arbeitsmarkt Fuß fassen zu können, bereits aufgegeben hatte. So gaben 52% der Befragten (n=552) an, sich eigentlich schon (eher) damit abgefunden zu haben, keine Stelle mehr zu finden.

Der Umstand, dass im Rahmen der Aktion 20.000 nur Dienstverhältnisse bei öffentlichen und gemeinnützigen Stellen gefördert wurden, wurde in der öffentlichen Diskussion mitunter als Kritikpunkt an der Aktion 20.000 ins Treffen geführt. Für die Befragten spielte dies mit Blick auf eine längerfristige Beschäftigungsmöglichkeit nur eine untergeordnete Rolle in ihrer Entscheidung für oder gegen eine Teilnahme an der Aktion 20.000.

⁹ Bezieht sich auf eine AMS-interne Auswertung aus dem Oktober 2019

Befristung wird kritisch betrachtet

Die größte Skepsis wurde durch die Befristung der Dienstverhältnisse im Rahmen der Aktion 20.000 erzeugt. 41% (n= 549) aller Befragten stimmten der Aussage, dass sie skeptisch waren, weil es eine befristete Stelle war, (eher) zu. Besonders von „jüngeren“ Zielgruppenpersonen wurde die Befristung auf maximal zwei Jahre kritisch betrachtet.

Schwerpunkt im Bereich der sozialen Dienstleistungen

Die Befragungsergebnisse bestätigen den medial gezeichneten Eindruck, dass in der Aktion 20.000 schwerpunktmäßig Arbeitsplätze im Bereich sozialer Dienstleistungen gefördert wurden. Die drei von den Befragten am häufigsten genannten Beschäftigungsfelder waren:

- Soziale Dienstleistungen (42%, n= 553)
- Erziehung, Bildung, Verwaltung und Administration (22%)
- Gestaltung des öffentlichen Raums, Verkehr und Umweltpflege (14%)

Eine zentrale Rolle in der Umsetzung der Aktion 20.000 spielte die öffentliche Hand selbst. Fast die Hälfte (48%, n= 552) aller befragten Personen – unabhängig davon, ob es sich um AbbrecherInnen oder TeilnehmerInnen handelt – geben an, dass sie bei einem öffentlichen Dienstgeber beschäftigt waren.

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die konkreten Aufgabenfelder und Tätigkeitsbereiche der Befragten.

Tabelle 2: Aufgaben/Tätigkeitsbereiche der Befragten

Tätigkeitsbereich	Anzahl in Prozent (n= 553)
Bürokraft/Verwaltungsangestellte/r	30,7%
BetreuerIn/Pflegekraft/TrainerIn/BeraterIn	21,7%
Hilfskraft/Aushilfe	19,5%
HaustechnikerIn/HausmeisterIn	9,0%
Reinigungskraft/Küchenhilfe/Servicekraft	6,0%
HandwerkerIn/BauarbeiterIn/TechnikerIn/IT-Kraft	5,6%
Marketing/Öffentlichkeitsarbeit	4,3%
VerkäuferIn/Callcenter/KundenbetreuerIn	3,1%

Quelle: Telefonische Befragung TeilnehmerInnen und AbbrecherInnen der Aktion 20.000 (prospect)

Etwas mehr als die Hälfte der Befragten gab an, dass die geförderte Stelle ihrem erlernten bzw. bisherigen Beruf (eher) entsprach (52%, n= 553). Ein Befund der aufgrund der kurzen Laufzeit und der Neuartigkeit des Programms durchaus positiv zu bewerten ist. 34% (n=405) der

TeilnehmerInnen aber 53% (n=148) der AbbrecherInnen waren am geförderten Arbeitsplatz mit einer Tätigkeit betraut, die unter ihrem formalen Qualifikationsniveau lag.

Rund 89% sind mit dem Dienstverhältnis (eher) zufrieden

Insgesamt rund 89% (n= 403) der befragten TeilnehmerInnen sind mit dem Dienstverhältnis (eher) zufrieden, 58% davon sogar sehr zufrieden. Die hohe Zufriedenheit mit dem Dienstverhältnis, vor allem aber mit den Tätigkeiten, weist darauf hin, dass die vermittelten Beschäftigungen den Erwartungen und Voraussetzungen der geförderten Personen gut entsprachen.

AbbrecherInnen sind insgesamt deutlich unzufriedener: Nur 45% geben an (45%-Punkte Unterschied, n= 148), (eher) zufrieden zu sein. Dieses Bild verfestigt sich auch bei einer differenzierten Analyse der Zufriedenheit anhand verschiedener Dimensionen:

Tabelle 3: Zufriedenheit mit dem Dienstverhältnis

Dimension der Zufriedenheit	TeilnehmerInnen (n=397-404)	AbbrecherInnen (n=143-148)	Männer (n= 299-303)	Frauen (n=241-249)	Gesamt (n=540-552)
Index: Zufriedenheit mit den Rahmenbedingungen	98,3%	93,2%	97,7%	96,0%	96,9%
Index: Zufriedenheit mit der Tätigkeit	95,3%	71,2%	88,7%	89,0%	88,8%
Index: Zufriedenheit mit dem Arbeitsklima	91,9%	57,3%	86,3%	78,4%	82,8%
Index: Zufriedenheit mit der Bezahlung	90,3%	82,4%	87,1%	89,6%	88,2%
Gesamtzufriedenheit mit dem Dienstverhältnis	89,1%	44,6%	80,5%	73,1%	77,1%

Quelle: Telefonische Befragung TeilnehmerInnen und AbbrecherInnen der Aktion 20.000 (prospect)

Ein zentrales Qualitätskriterium der Aktion 20.000 war, nicht nur existenzsichernde, sondern auch sinnstiftende Arbeitsplätze zu schaffen. Sowohl auf gesellschaftlicher als auch individueller Ebene zeigt sich, dass die Dienstverhältnisse im Rahmen der Aktion 20.000 von fast allen geförderten Personen als sinnstiftend erachtet wurden:

- > 97% der TeilnehmerInnen (n= 405) bzw. 89% der AbbrecherInnen (n= 148) stimmten der Aussage, dass ihre Tätigkeit einen Nutzen für die Allgemeinheit hatte, (eher) zu.
- > 96% der TeilnehmerInnen (n= 404) bzw. 76% der AbbrecherInnen (n= 148) gaben an, dass sie die Tätigkeiten als (eher) sinnvoll erachtet haben.

Betriebliche Vorbereitung in mehr als der Hälfte der Fälle

62% (n= 553) der Befragten gaben an, zu Beginn des Dienstverhältnisses eine Einschulungsphase im Betrieb durchlaufen zu haben, wobei diese Einschulung in den meisten Fällen (47%) kürzer als ein Monat dauerte. Von Seiten des AMS wurden 17% der Befragten auf das Dienstverhältnis vorbereitet.

Sowohl TeilnehmerInnen (88%, n= 278) als auch AbbrecherInnen (72%, n= 93), die vorbereitende Schulungsangebote durch den Dienstgeber oder das AMS erhalten hatten, gaben zumeist an, dass ihre Vorbereitungsbedarfe gut getroffen wurden.

Kontakt zum AMS vor Auslaufen der Förderung

Der Großteil der TeilnehmerInnen (75%, n= 404) gab ein bis zwei Monate vor Auslaufen der Förderung an, noch nicht in Kontakt mit dem AMS gewesen zu sein. Sowohl jene TeilnehmerInnen, die vor dem Ende der Aktion 20.000 noch nicht durch das AMS kontaktiert worden waren (53%, n=299), als auch die befragten AbbrecherInnen (68%, n= 148) teilten mehrheitlich die Ansicht, dass eine Kontaktaufnahme durch das AMS bei laufendem Dienstverhältnis sinnvoll gewesen wäre – durchaus auch bereits ein halbes Jahr vor Auslaufen der Förderung.

Wirkungen der Teilnahme aus Sicht der Befragten

Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass sowohl TeilnehmerInnen als auch AbbrecherInnen eine breite Wirkung der Beschäftigung im Rahmen der Aktion 20.000 beschreiben. Erwartungsgemäß lassen sich Unterschiede zwischen TeilnehmerInnen und AbbrecherInnen feststellen, wobei letztere die Teilnahmwirkungen geringer einschätzen. Interessant ist, dass sich der geringste Unterschied bei den Auswirkungen der Aktion 20.000 auf die Chancen, wieder eine Stelle zu finden, beobachten lässt (Index: Arbeitssuche).

Tabelle 4: Teilnahmwirkung

Wirkungsaspekt	TeilnehmerInnen (n= 380)	AbbrecherInnen (n= 145)	Gesamt (n=525)
Index: Berufliche Weiterentwicklung	82,9%	48,6%	73,6%
Index: Unterstützung und Empowerment	80,8%	49,3%	72,2%
Index: Arbeitssuche	62,1%	43,4%	57,0%
Index: Stabilität und Problemlösung	57,0%	30,3%	49,7%

Quelle: Telefonische Befragung TeilnehmerInnen und AbbrecherInnen der Aktion 20.000 (prospect)

Wirkungsvollste Einzelaspekte aus Sicht der Befragten

Werden die einzelnen Wirkungsaspekte betrachtet, beschreiben TeilnehmerInnen (n= 380) zwar insgesamt größere Wirkungen als AbbrecherInnen (n= 145), jedoch gibt es nur geringe Unterschiede in Bezug auf die Rangreihung. Gemessen am Anteil der Personen, die (eher) positive Wirkungen sehen, zeigten sich im Rahmen der Evaluation folgende fünf Einzelaspekte gereiht nach ihrer Bedeutung:

- Zugewinn an Wissen (84% bzw. 54%)
- Sammlung von wichtiger Berufserfahrung (84% bzw. 53%)

- Gesteigertes Gefühl der Wertschätzung (80% bzw. 46%)
- Optimistischerer Ausblick für die Zukunft (76% bzw. 51%)
- Zugewinn an sozialen Kontakten (73% bzw. 47%)

6 Learnings und Weiterentwicklungsoptionen

Die Aktion 20.000 wurde – politisch und medial intensiv begleitet – letztlich in einem sehr kurzen Zeitraum von 6 Monaten aktiv umgesetzt. Dass es unter diesen Rahmenbedingungen gelang, 3.824 Zielgruppenpersonen zu erschließen und für sie geeignete Arbeitsplätze zu akquirieren, ist als Erfolg zu bewerten, der auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist:

- Die Aktion 20.000 wurde von vielen Verantwortlichen des AMS sehr begrüßt, weil damit eine Zielgruppe, für die man bislang keine Angebote hatte, adressiert wurde. Dies führte dazu, dass die Aktion 20.000 in den Modellregionen und in weiterer Folge auch darüber hinausgehend seitens des AMS sehr engagiert geplant und umgesetzt wurde.
- Zentral war, dass es sich um konkrete, längerfristige Beschäftigungsangebote handelte. Dies sprach, wie sich auch in der TeilnehmerInnenbefragung zeigte, viele Personen an, die die Hoffnung, jemals wieder eine Stelle zu finden, bereits aufgegeben hatten. Die angebotenen Dienstverhältnisse versprachen durch den Förderungszeitraum von bis zu 2 Jahren eine längerfristige Perspektive.
- Die angebotenen Dienstverhältnisse waren bei durchaus attraktiven Dienstgebern angesiedelt und wurden kollektivvertraglich entlohnt. Der angewandte Kollektivvertrag orientierte sich am jeweiligen Kollektivvertrag des Dienstgebers.
- Die Tatsache, dass die Lohn- und Lohnnebenkosten zu 100% übernommen werden konnten, erleichterte vielen potenziellen Dienstgebern die Entscheidung, sich am Programm zu beteiligen.
- Ein engagiertes, professionelles und systematisches Programmmanagement im AMS bildet die Grundlage für eine erfolgreiche Programmumsetzung. Exemplarisch kann dies am Vorgehen in Linz und Urfahr-Umgebung nachvollzogen werden. Werden die Aktivitäten des AMS durch Organisationen unterstützt, die nicht nur die Strukturen, Prozesse und Logiken des AMS und der Zielgruppe sehr gut kennen sondern auch jene der potenziellen Dienstgeber, so lässt sich der Integrationserfolg erheblich steigern. Exemplarisch zeigt sich dies an den Beispielen aus Wien und Niederösterreich. Kann mit dem Programm eine umsetzungsreife innovative Idee aufgegriffen werden und übernimmt die für die nachhaltige Finanzierung der Umsetzung relevante Organisation die weitere Finanzierung, so können auch tatsächlich neue Arbeitsplätze geschaffen werden, die gesellschaftlichen Mehrwert schaffen. Dies kann exemplarisch am steirischen Beispiel der Alltagsbegleitung¹⁰ veranschaulicht werden.

Trotz des hohen Engagements seitens der umsetzenden Stellen im AMS konnten in der Umsetzungsphase keine Stellen beim Bund, der im Rahmen der Aktion 20.000 auch zum Kreis der förderbaren Dienstgeber zählte, akquiriert werden. Dazu war vermutlich der Umsetzungszeitraum zu kurz.

¹⁰ Vgl. Bericht „Land zahlt Alltagsbegleitung Pflegebedürftiger“ auf der [Homepage des ORF](#) (Abfrage vom 25.11.2019).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Umsetzung der Aktion 20.000 eine Reihe von Learnings für ähnliche Angebote sowie für die Unterstützung der Zielgruppe der langzeitbeschäftigungslosen Personen 50+ insgesamt bietet. Diese werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

Zielgruppe der Aktion 20.000 ist heterogen und verlangt auch ein dementsprechendes Förderangebot

Es ist unbestritten, dass die Zielgruppe langzeitbeschäftigungsloser Personen über 50, vor allem aber langzeitbeschäftigungslose Personen über 55, gezielter Aufmerksamkeit im Zugang zum Arbeitsmarkt bedürfen. Wie sich auch im Rahmen der Aktion 20.000 bestätigte, ist diese Zielgruppe sehr heterogen und verlangt ein differenziertes Unterstützungsangebot:

Langzeitbeschäftigungslose Personen ab 50 sind – völlig unabhängig von ihren Kompetenzen, Werthaltungen und persönlichen, vor allem gesundheitlichen Rahmenbedingungen – ganz offensichtlich deutlichen Altersdiskriminierungen ausgesetzt. Besonders ausgeprägt dürfte die Nichtberücksichtigung der Potenziale älterer arbeitsloser Personen im Bereich von Großbetrieben und in städtischen Ballungszentren sein. Bei ersteren sind Altersobergrenzen bei Bewerbungsverfahren sehr üblich, in städtischen Kontexten können informelle Netzwerke bestehende Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt weniger abfedern, weil die Anonymität größer ist. Wie bereits andere Studien gezeigt haben, gilt es daher in der Gestaltung von arbeitsmarktpolitischen Reintegrationsmaßnahmen für diese Zielgruppe vor allem „Türen zu öffnen“ – dies in Form von unmittelbaren und persönlichen Zugängen zu Betrieben und über geförderte Beschäftigungsaufnahmen mit Transitfunktion.¹¹

Die Angebote der Beschäftigungsinitiative 50+ gehen genau in diese Richtung, erreichen allerdings, wie sich zeigte, jene Personengruppen, die von Alters- und auch Arbeitslosigkeitsdiskriminierung in besonderem Maße betroffen ist, weil sie bspw. 55+ und / oder langzeitbeschäftigungslos ist, nicht ausreichend. Die Schaffung von geförderten unmittelbaren Zugängen zu Betrieben ist aber für die Zielgruppe zentral: Nur so können den „Bildern über ältere langzeitbeschäftigungslose Personen“ reale Erfahrungen entgegengestellt und in weiterer Folge die Bilder korrigiert werden. Und nur so bekommen Zielgruppenpersonen überhaupt eine reale Chance, ihre Potenziale und ihr Können unter Beweis zu stellen. Mit dem Schaffen von Zugängen zu Dienstgebern und der längerfristigen Förderung von Beschäftigung ist für einen Teil der Zielgruppe das Integrationsproblem bereits zu einem guten Teil gelöst.

Für andere Zielgruppenpersonen dagegen bedarf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt intensiverer Interventionen und für einen Teil der Zielgruppe wird seitens der VertreterInnen des AMS auch unter Nutzung von Förderungen, wie bspw. der Aktion 20.000, keine reale Beschäftigungschance mehr gesehen. So hat sich auch gezeigt, dass selbst die Aktion 20.000 nicht für alle geförderten Personen reale Beschäftigungsoptionen bietet. Wäre das Programm länger umgesetzt worden, wäre dieser Umstand deutlicher sichtbar geworden. Anhand der umfassend dokumentierten und in einer Case Study zusammenfassend dargestellten Umsetzung der Aktion 20.000 in der Region Linz und Urfahr-Umgebung zeigt sich die Heterogenität der Zielgruppe besonders anschaulich.

¹¹ Vgl. Studienbericht „Optimale Betreuung und Förderung von Personen ab 45 Jahren im AMS Burgenland“ auf der [Homepage von prospect Unternehmensberatung](#) (Abfrage 25.11.2019).

Zwischen diesen beiden Polen liegen sehr vielfältige arbeitsmarktbezogene Rahmenbedingungen der Zielgruppenpersonen, die mit Blick auf eine Arbeitsmarktintegration möglichst maßgeschneiderter Interventionen und Hilfestellungen bedürfen.

Beschäftigungsangebote für qualifizierte Zielgruppenpersonen

Während es für Zielgruppenpersonen mit Qualifikationsbedarf oder mit Bedarf an anderen Unterstützungsleistungen unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Instrumente gibt, fehlen für die Zielgruppe der Aktion 20.000 vor allem Beschäftigungsmöglichkeiten. Besonders rar sind zugängliche Dienstverhältnisse für qualifizierte langzeitbeschäftigungslose Personen 55+. Einschlägiger Bedarf besteht an längerfristigen Beschäftigungsangeboten – dies, wie sich zeigte auf sehr unterschiedlichen Anforderungsniveaus und in sehr diversen fachlichen Bereichen. Die durchschnittlich sehr kurze Förderdauer der Angebote im Bereich der Beschäftigungsinitiative 50+ wäre nach den Erfahrungen in der Aktion 20.000 zu hinterfragen.

Professionelles Matching zentral

Im Vorfeld einer Beschäftigungsaufnahme bedarf es eines individualisierten und präzisen Matchingverfahrens. Dies, weil ältere Menschen in aller Regel ein spezifisches Kompetenzniveau aufweisen, das nur dann genutzt werden kann, wenn die jeweiligen Kompetenzen am konkreten Arbeitsplatz auch gefragt sind. Die diesbezüglichen positiven Erfahrungen im Rahmen der Aktion 20.000 können als Good Practice in der Vermittlung von älteren arbeitslosen Menschen gelten. Bemerkens- und nachahmenswert ist dabei auch die intensive Beteiligung von potenziellen ArbeitgeberInnen an den Auswahlprozessen – in diesem Bereich sind durchaus auch Potenziale mit Blick auf kleine Schritte zur Lösung des Fachkräftemangels zu verorten.

Begleitungsstrukturen sind erfolgskritisch

Wiewohl im Umsetzungskonzept vorgesehen, wurden auf das Dienstverhältnis vorbereitende und beschäftigungsbegleitende Angebote nur in geringem Umfang umgesetzt. Hintergrund dafür waren vor allem nicht vorhandene Budgetierungen dieser Angebotselemente sowie die kurze Programmlaufzeit, die ein Nachjustieren verhinderten. Wie sich zeigte, werden derartige Angebote, wenn sie vorhanden waren, sehr positiv bewertet und insbesondere ProgrammabbrecherInnen äußern auch einschlägigen Bedarf. In einem etwaigen ähnlichen Programm ist zu empfehlen, jedenfalls Begleitstrukturen für die Phase des Onboardings beim geförderten Dienstgeber vorzusehen. So können auch TeilnehmerInnen unterstützt werden, die beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen Belastungsgrenzen aufweisen. Rund 6 Monate vor Auslaufen der Förderung sollte darüber hinaus seitens des AMS aktiv Kontakt mit den Geförderten und deren Dienstgeber aufgenommen werden, um abzuklären, ob eine Übernahme in ein Dienstverhältnis geplant ist. Ist dies nicht der Fall, sollten entsprechende Vermittlungsbemühungen gesetzt werden, um direkt aus der Beschäftigung heraus den Übergang in ein anderes Dienstverhältnis zu organisieren. Diesbezüglich sind Vorkehrungen dahingehend zu treffen, dass das aktive Kontaktieren der geförderten Personen durch das AMS bei aufrechtem Dienstverhältnis rechtlich abgesichert erfolgen kann.



Stundenausmaß an individuelle Leistungsniveaus anpassen

In der Aktion 20.000 war das minimale Beschäftigungsausmaß mit Blick auf das Erzielen eines existenzsichernden Einkommens auf 30 Wochenstunden begrenzt. Die Rückmeldungen der befragten AMS-VertreterInnen zeigten, dass in Einzelfällen ein Unterschreiten dieser Wochenstundenanzahl sinnvoll gewesen wäre. Eine solche Stundenreduzierung und eine bei Bedarf schrittweise Ausweitung der Wochenstundenanzahl wäre im Sinne einer verstärkten Integration von älteren Zielgruppenpersonen mit gesundheitlichen Einschränkungen jedenfalls sinnvoll.

Beschäftigungspotenzial im Pflegebereich mit Einschränkungen

Aus den Umsetzungserfahrungen der Aktion 20.000 ist abzuleiten, dass der Bereich sozialer Dienstleistungen – wiewohl hier eine hohe Nachfrage gegeben ist – nur ein eingeschränktes Beschäftigungspotenzial für die Zielgruppe der Aktion 20.000 aufweist. Um die gegebenen Beschäftigungsoptionen dieses Tätigkeitsfeldes optimal zu nutzen, ist abermals auf die Bedeutung eines differenzierten, auf die individuelle Situation abgestimmten Matchings hinzuweisen.

Diversität der Förderinstrumente entspricht der Vielfalt der Anforderungen der Dienstgeber

Im Rahmen der Aktion 20.000 wurden sowohl Direktanstellungen als auch Konstruktionen über Arbeitskräfteüberlasser gefördert. Beides hat sich als hilfreich erwiesen, besonders weil manche Organisationen (öffentliche Einrichtungen, aber auch kleine Vereine) ohne die Arbeitskräfteüberlassung zusätzlichen Hürden gegenüberstanden wären.

Bewerbungssituationen schaffen

Die Erfahrungen aus der Aktion 20.000 sowie in anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zeigen, dass es äußerst positive Auswirkungen hinsichtlich der Motivation und Identifikation der geförderten Personen hat, wenn Zielgruppenpersonen Maßnahmen nicht „zugewiesen werden“, sondern sich auf konkrete Arbeitsstellen oder Angebote in einem Programm bewerben können.

Privatwirtschaft miteinbinden

Mit der Aktion 20.000 konnte gezeigt werden, dass öffentliche und gemeinnützige Dienstgeber durchaus Beschäftigungspotenzial für die Zielgruppe aufweisen – ein Umstand, der angesichts der quantitativen Bedeutung öffentlicher Dienstgeber nicht weiter verwunderlich ist. Im Sinne einer Nutzung der arbeitsmarktpolitischen Potenziale ist jedoch auch die Integration des privatwirtschaftlichen Bereichs angezeigt – Projekte, in denen Intermediäre die Vorauswahl und das Onboarding von geförderten arbeitsmarktpolitischen Zielgruppenpersonen in Privatunternehmen unterstützen,¹² zeigen, dass auch in diesem Bereich sehr viel an arbeitsmarktpolischem Potenzial gegeben ist. Hinsichtlich der Förderungshöhe und Förderungsdauer müsste zwischen öffentlichen und gemeinnützigen Organisationen auf der einen Seite und privatwirtschaftlichen Dienstgebern auf der anderen Seite differenziert werden. Dies ungeachtet der Tatsache, dass es jedenfalls empfehlenswert ist, Förderungshöhe und Förderungsdauer möglichst präzise – und trotzdem unter vernünftigem Verwaltungsaufwand administrierbar – an den jeweiligen persönlichen und betrieblichen

¹² Zu nennen sind etwa Projekte in Kooperation von Caritas und Spar oder von itworks und Magna in der Steiermark.

Rahmenbedingungen auszurichten. Die Ausweitung derartiger Förderungen auf den privatwirtschaftlichen Bereich ist auch deshalb angezeigt, weil es keine wissenschaftlich-fundierten Aussagen dazu gibt, welche Tätigkeitsbereiche für Projekte wie die Aktion 20.000, vielversprechend sind.

Definition von Zusätzlichkeit

Wenn es um die Förderung von Lohnkosten geht, ist das Vorhandensein eines „zusätzlichen“ Dienstverhältnisses sehr oft als Förderungsbedingung formuliert. Gemeint ist in den meisten Fällen, dass Kündigungen und in weiterer Folge ein Ersatz einer gekündigten Person durch eine geförderte Person jedenfalls ausgeschlossen werden müssen. Diese prozessuale Zusätzlichkeit ist jedenfalls sinnvoll und notwendig. Darüber hinausgehende Definitionen sind in der Praxis mit hohem Administrations- und Kontrollaufwand verbunden und sollten deshalb sehr reflektiert gewählt werden. Wesentlich ist jedenfalls bei Anwendung des Förderkriteriums der Zusätzlichkeit, dieses im Detail zu definieren.

Förderintensität an individueller Leistungsfähigkeit orientieren

In der Aktion 20.000 wurde die Beschäftigung von Zielgruppenpersonen für einen Zeitraum von bis zu 2 Jahren in einem Ausmaß von bis zu 100% der Lohn- und Lohnnebenkosten gefördert. Sowohl Förderhöhe als auch Förderdauer sind im Spektrum der österreichischen arbeitsmarktpolitischen Interventionen auffallend hoch, wobei bedingt durch die Sistierung der Aktion 20.000 nur ein verschwindend geringer Anteil der Geförderten tatsächlich 2 Jahre in einem geförderten Dienstverhältnis beschäftigt war¹³. Die vollständige Übernahme der Lohn- und Lohnnebenkosten über einen vergleichsweise langen Zeitraum kann als zentraler Hintergrund dafür gesehen werden, dass es gelang, innerhalb eines überschaubaren Zeitraums immerhin 3.824 Personen zu erreichen und für diese geeignete Stellen zu akquirieren. In den Interviews und Rückmeldungen wird deutlich, dass diese Förderhöhe – vorerst völlig ungeachtet der persönlichen Situation der geförderten Personen – als sehr hilfreich bezeichnet wird, sollen öffentliche Stellen (wie der Bund, Kommunen etc.) adressiert werden. Dies, weil bei einem niedrigeren Förderungssatz Beschlussfassungen erforderlich sind. Ein möglicher sinnvoller Ausweg liegt darin, dass bei einem etwaigen Folgeprojekt die 100%ige Förderung von Lohn- und Lohnnebenkosten durch eine Bund–Länder–Kooperation sichergestellt wird. Werden die relevanten Strukturen und Prozesse im spezifischen Kontext von Gebietskörperschaften berücksichtigt und umsichtige Einbettungen der Förderungen vorgenommen, so sind in diesem Bereich wie sich vor allem auch in Wien zeigte, durchaus beachtliche Potenziale gegeben. Interessant ist dies vor allem auch deshalb, weil für die Zielgruppe auf diesem Weg attraktive und hinsichtlich des Anforderungsniveaus sehr breit gefächerte Arbeitsplätze erschlossen werden können.

Geht es um die Förderung von Arbeitsplätzen bei gemeinnützigen Organisationen abseits der öffentlichen Verwaltung sowie bei privatwirtschaftlichen Unternehmen, empfiehlt sich – ausgehend

¹³ Die durchschnittliche Förderdauer bei den in der Aktion 20.000 beschäftigten Personen lag – bedingt durch die Sistierung der Aktion 20.000 und den statischen Zeitpunkt des Förderungsendes mit 30.6.2019 – bei 1,3 Jahren. Dies resultiert daraus, dass rund 20% die Teilnahme vorzeitig abbrachen, ein anderer Teil der Förderungen vor 30.6.2019 auslief, weil mit der Sistierung der Förderung auch eine Deckelung des Förderungsbudgets verbunden war und schließlich ein Teil der Geförderten erst im Jahr 2018 eintraten.

von einem hohen Ausgangsniveau – eine möglichst präzise an der Leistungsfähigkeit der Person orientierte und trotzdem administrierbare degressive Gestaltung der Förderhöhe. In diese Richtung weisen auch internationale Beispiele¹⁴. Das Ausgangsniveau – bei Förderungen im gemeinnützigen Bereich bis zu 100% der Lohn- und Lohnnebenkosten – soll sich am Grad der Diskriminierung der Personengruppe respektive an deren realer Leistungsfähigkeit orientieren. Dies, weil beide Ebenen – sowohl Diskriminierung bspw. aufgrund des fortgeschrittenen Alters als auch reale Leistungsgrenzen – ein attraktives Anreizsystem erfordern. In der Förderdauer dagegen ist zwischen reiner Diskriminierung und realen Leistungseinschränkungen insofern zu differenzieren, als erstere sich in sehr starken Anfangshürden, die es durch eine entsprechend hohe, aber zeitlich begrenzte Förderung zu überwinden gilt, manifestiert. Leistungseinschränkungen dagegen, insbesondere solche, die durch Schulung und Einarbeitung nicht behebbar sind, bedürfen möglicherweise einer dauerhaften Förderung, sollen langfristige Beschäftigungsoptionen geschaffen werden. Die Auseinandersetzung mit derartigen Themen und die Entwicklung entsprechender Fördermodelle empfiehlt sich mit Blick auf die zunehmende Bedeutung der Altersgruppe 50+ sowohl unter beschäftigten als auch arbeitslosen Personen.

Neben der Förderintensität sollte auch die Förderdauer an die individuellen Bedürfnisse und Leistungspotenziale angepasst werden. Mit einer zeitlichen Begrenzung der Förderung auf 1 Jahr, bei besonderen persönlichen Herausforderungen auf 1,5 Jahre, wäre vermutlich ein ausreichend intensiver Anreiz zur Beschäftigung der Zielgruppenpersonen gegeben¹⁵. Dieser Zeitrahmen ist auch ausreichend lang, um eine vollwertige Einführung in das jeweilige Aufgabengebiet abschließen zu können. Gleichzeitig ist der Zeitrahmen deutlich länger als in den bereits bestehenden Förderungsangeboten.

Begleitende Qualifizierungsangebote

Eventuell sollten bestimmte Förderungsanteile auch an das Bereitstellen von arbeitsplatznahen Qualifikationsmaßnahmen durch die Dienstgeber gebunden sein, sofern diese nicht vom AMS oder anderen Fördergebern organisiert und finanziert werden. In diese Richtung weisen beispielsweise auch die Umsetzungserfahrungen in Niederösterreich – hier wurden seitens des Vereins Jugend und Arbeit Weiterbildungsbedarfe von Geförderten unter Einbeziehung einer Qualifizierungsberaterin erhoben. In jenen Fällen, in denen eine Weiterbildungsteilnahme die Übernahmechance beim

¹⁴ Beispiel Sozialer Arbeitsmarkt Deutschland: Konkret erhält der Beschäftiger für zwei Jahre einen Lohnkostenzuschuss, wenn langzeitarbeitslose Personen über 25 Jahre eingestellt werden. Im ersten Jahr beträgt der Zuschuss 75 Prozent, im zweiten Jahr 50 Prozent. Wenn Personen angestellt werden, die mindestens sechs Jahre in den letzten sieben Jahren Arbeitslosengeld II bezogen haben, steigt der Zuschuss auf 100% über zwei Jahre. In den Folgejahren reduziert sich der Lohnkostenzuschuss jährlich um 10 Prozent. Die maximale Förderdauer liegt für diesen Fall bei fünf Jahren. Begleitend wird eine sozialpädagogische Betreuung (in Form von „Coaches“) angeboten. Geförderten Personen können über den gesamten Förderzeitraum Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen nach den allgemeinen Regelungen der Bundesagentur für Arbeit in Anspruch nehmen. Ein halbes Jahr vor Auslaufen der jeweiligen Förderung wird systematisch von der Bundesagentur für Arbeit mit dem Beschäftiger abgeklärt, welche Chancen auf Übernahme bestehen und ggf. proaktive Schritte gesetzt. Das Förderangebot steht allen Beschäftigern (auch Privatunternehmen) offen.

¹⁵ Diese Festlegung erfolgt, weil es in der Evaluation keinen Hinweis gibt, dass bei einer Verlängerung der Förderdauer mehr Personen in ein ungeförderndes Dienstverhältnis übernommen worden wären. Umgekehrt ist mit Blick auf die Ergebnisse der Beschäftigungsinitiative 50+ sowie die Aussagen im Rahmen dieser Evaluation davon auszugehen, dass bei dieser Zielgruppe ein Förderungszeitraum von 1 Jahr nicht unterschritten werden sollte.

Beschäftigerbetrieb erhöhte, wurde die Weiterbildung auch finanziert und umgesetzt.¹⁶ Die Ergebnisse der Umsetzung der Aktion 20.000 in Niederösterreich bestätigen diesen Weg.

Verknüpfung mit anderen Förderungsansätzen

Wie die Evaluierungsergebnisse zeigen, konnten mit der Aktion 20.000 nachhaltige arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen auf hohem Niveau erreicht werden. Wesentlich schwieriger dagegen gestaltete sich die nachhaltige Schaffung von Arbeitsplätzen. Um mit derartigen Programmen gezielter und auch nachhaltiger beschäftigungspolitische Effekte erzielen zu können, gilt es, ein entsprechendes Förderungsregime zu etablieren. Dieses müsste neben der Überprüfung der Förderbarkeit des Dienstgebers und der Person auch das neu zu entwickelnde Projekt oder Vorhaben, innerhalb dessen der geförderte Arbeitsplatz geschaffen werden soll, in Augenschein nehmen. So gälte es in diesem Fall, bereits im Vorfeld der Förderung, Überlegungen hinsichtlich der langfristigen Finanzierung des Vorhabens und des Arbeitsplatzes nicht nur anzustellen, sondern auch zu bewerten und als Entscheidungsgrundlage heranzuziehen.

Möglicherweise bestünden in einer Anbindung von Lohnkostenförderungsprogrammen für Zielgruppenpersonen an Innovationsförderprogramme der Länder oder des Austrian Wirtschaftsservice AWS entsprechende Potenziale. Dabei könnte sich das AMS auf die Abklärung der Förderbarkeit der Person und damit die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Förderung konzentrieren. Die zweite Förderstelle (wie bspw. AWS oder entsprechende Förderstellen der Länder) würde demgegenüber auf die Förderbarkeit des Projektvorhabens fokussieren. Im Sinne der Durchführbarkeit derartiger Programme müsste aber ein durchgängiges und zielorientiertes Procedere entwickelt werden. Jedenfalls aber ist davon auszugehen, dass ein derartiges Programm eher Nischenbereiche adressieren wird können und daher quantitative Limitationen, die deutlich unter dem Bedarf der Zielgruppe anzusiedeln sind, zu erwarten sind.

Personalengpässe im öffentlichen Bereich

Auch wenn die Konzentration der Aktion 20.000 auf den öffentlichen und gemeinnützigen Bereich viel an politischer Diskussion auslöste und grundsätzlich eine Integration des privatwirtschaftlichen Bereichs in eine entsprechende Förderungsaktion zu empfehlen ist, sollten die gesammelten Erfahrungen dazu genutzt werden, auch zukünftig Personalengpässe im gemeinnützigen und öffentlichen Bereich sowie beim Bund mit derartigen Programmen zu adressieren. Die geförderte Beschäftigung wäre in diesem Fall, wie zuvor beschrieben, insofern zu begleiten, als rund 6 Monate vor Förderende mit dem Dienstgeber abgeklärt wird, ob entsprechende Planstellen zur Übernahme der Person zu erwarten sind. Ist dies nicht der Fall, wären adäquate Vermittlungsbemühungen bei aufrechter Dienstverhältnis zu planen, um eine geeignete Arbeitsmarktplatzerung der Person aus der Beschäftigung heraus zu ermöglichen.

Anreize zur Beschäftigung von Zielgruppenpersonen auf Unternehmensebene

Mit dem Bundesvergabegesetz 2018 wurde ein rechtlicher Rahmen definiert, der es ermöglicht, Unternehmen im Rahmen von Vergabeverfahren zu bevorzugen, wenn zumindest 30% der

¹⁶ Vgl. Verein Jugend und Arbeit: „Endbericht 01.01.2018 – 30.06.2019. Unveröffentlichter Bericht. November 2019, S. 6

MitarbeiterInnen des Unternehmens „Menschen mit Behinderung oder sonstige benachteiligte Arbeitnehmer“ sind. Konkret ist im §23 folgendes ausgeführt:

„(1) Der öffentliche Auftraggeber kann bei Verfahren zur Vergabe von Aufträgen vorsehen, dass an diesen Verfahren nur geschützte Werkstätten, integrative Betriebe oder sonstige Unternehmen, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderung oder von sonstigen benachteiligten Personen ist, teilnehmen können oder dass die Erbringung von Aufträgen im Rahmen von Programmen mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen zu erfolgen hat, wobei mindestens 30% der Arbeitnehmer des den Auftrag ausführenden Unternehmens Menschen mit Behinderung oder sonstige benachteiligte Arbeitnehmer sein müssen.

(2) Sofern eine Bekanntmachung erfolgt, ist auf eine Beschränkung des Teilnehmerkreises oder des ausführungsberechtigten Kreises gemäß Abs.1 hinzuweisen.“¹⁷

Eine stärkere Nutzung dieser Möglichkeit der öffentlichen Auftragsvergabe im Sinne der Zielgruppe kann als weiterer Ansatz empfohlen werden.

¹⁷Gesetzestext zu Paragraph 23 des Bundesvergabegesetz 2018 in der aktuell gültigen Fassung 25.11.2019 auf der [Homepage des Rechtsinformationssystems](#) (Abfrage 25.11.2019).