



**Referat**  
**Bedeutung und Wirksamkeit eines zweiten Arbeitsmarktes für langzeitarbeitslose Personen**

**Mag<sup>a</sup>. Maria Osterkorn**  
**Mag. Dieter Daume**

Linz, 2009-10-29



Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung  
an der Universität Linz  
Weingartshofstr. 10  
A-4020 Linz  
[www.ibe.co.at](http://www.ibe.co.at)



## Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeine europäische Trends im Hinblick auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für langzeitarbeitslose Personen .....	3
2	Bezugsrahmen arbeitsmarktpolitischer Ansätze .....	4
3	Beschäftigungszugänge für langzeitarbeitslose Personen in Großbritannien, Finnland und Dänemark.....	6
3.1	Länderübergreifende Gemeinsamkeiten: .....	6
3.2	Länderspezifische Besonderheiten .....	7
4	Resümee Arbeitsmarktzugang .....	8
5	Wirkungs- und Fiskalanalyse sozialökonomischer Betriebe in OÖ .....	10
5.1	Einleitung.....	10
6	Struktur der Stichprobe.....	10
7	Wirkungsanalyse .....	13
7.1	Maßnahmenwirkung - Zeitreihe .....	13
7.2	Maßnahmenwirkung nach einzelnen Gruppen .....	14
7.3	Relevanz der Maßnahmendauer .....	16
8	Fiskalanalyse.....	18
8.1	Darstellung des wirtschaftlichen Nutzens der Maßnahmen.....	20
8.2	Nicht alle Wirkungen sind messbar .....	22
9	Abschließende Betrachtung .....	23

# 1 Allgemeine europäische Trends im Hinblick auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für langzeitarbeitslose Personen

Es zeigen sich allgemeine Trends, die sich im Hinblick auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für langzeitarbeitslose Personen in Europa abzeichnen.

- ▶ Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit durch aktivierende Maßnahmen – Individualisierung struktureller Gegebenheiten

Während die Erhaltung von Arbeitsfähigkeit als präventive Maßnahme im Unternehmen angesiedelt ist, zielt die Steigerung bzw. Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit in erster Linie auf eine Anpassung der Person an die bestehenden Gegebenheiten/ Erfordernisse des Arbeitsmarktes ab, indem Vermittlungshemmnisse beseitigt werden sollen.

Aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geht im Gegensatz zu aktiver Arbeitsmarktpolitik, in der nicht ausreichende Beschäftigungsfähigkeit bzw. unzureichende Strategien bezüglich Arbeitssuche als primäre Hindernisse bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt gesehen werden, davon aus, dass die hauptsächlichen Barrieren auf dem Weg zurück in die Arbeitswelt Probleme in der Motivation der Person bzw. die persönliche Lebenssituation darstellen. Die Konzeption von aktivierenden Maßnahmen beinhaltet neben der Ausprägung fähig/ unfähig die Ausprägung arbeitswillig/ unwillig.

Es kommt zu einer Individualisierung struktureller Gegebenheiten, indem eine Übernahme individueller Verantwortung für strukturelle Gegebenheiten stattfindet, die letztlich nicht im Verantwortungsbereich der/ des Einzelnen liegen, wie z.B. das Herausfallen ältere Personen aus dem ersten Arbeitsmarkt.

- ▶ Knüpfung des Beihilfenbezugs an die Teilnahme an aktivierenden Maßnahmen

Die Aktivierungspolitik lehnt sich im Bereich der Grundsicherung am *Workfare*-Gedanken an, worunter in der internationalen Diskussion verstanden wird, dass steuerfinanzierte Hilfeleistungen an eine Gegenleistung von EmpfängerInnenseite gekoppelt werden. Diese Gegenleistung können Formen von gemeinnütziger Arbeit, aber auch Verpflichtung zur Arbeitssuche oder Teilnahme an Aus- und Weiterbildung darstellen. Kommt es zu einer Nicht-Einhaltung der Pflichten folgen in den unterschiedlichen Ländern unterschiedlich harte Sanktionen.

Dieses „Rechte/ Pflichtenprinzip“ kommt in den beschriebenen Ländern zur Anwendung.

In Dänemark sind seit 2006 (versicherte) Personen durch das Gesetz über aktiven Beschäftigungseinsatz dazu verpflichtet, ein Aktivierungsangebot, das sie nach spätestens neun Monaten Arbeitslosigkeit erhalten, auch anzunehmen. Ansonsten entfällt der Leistungsanspruch. In Großbritannien ist der Bezug der *Jobseeker's Allowance*, die das Basis-Arbeitslosengeld darstellt, an eine schriftliche Vereinbarung (*Jobseeker's Agreement*) geknüpft, mit welcher unterschiedliche Verpflichtungen einhergehen. Verweigert in Finnland eine arbeitslose Person grundlos die Annahme einer Stelle, entfällt der Leistungsanspruch für 60 Tage.

- ▶ Kategorisierung der Zielgruppen nach Arbeitsplatznähe bzw. -ferne

Arbeitslose Personen werden zunehmend mittels Profiling Systemen anhand ihrer Nähe/Distanz zum ersten Arbeitsmarkt kategorisiert, die als Ausgangspunkt bzw. Entscheidungsgrundlage für weiterführende Aktivitäten dienen. Profiling Systeme in der staatlichen Arbeitsvermittlung haben ihren Ursprung in den USA und Australien. Mittlerweile experimentiert eine zunehmende Anzahl an Ländern mit derartigen Systemen (Finnland Deutschland, Frankreich, Schweden, Schweiz, Slowakei etc.) bzw. implementiert diese auf nationalen Grundlagen wie Dänemark, aber auch die Niederlande. In Großbritannien sind bisher keine Bestrebungen erkennbar, statistische Profiling Systeme zu pilotieren bzw. implementieren.

- ▶ Auslagerung der Arbeitsvermittlung an Private vorwiegend im Bereich der langzeitarbeitslosen Personen

In Großbritannien wird die Vermittlung von langzeitarbeitslosen Personen neben den Niederlanden und Australien vermehrt an private AnbieterInnen abgegeben. Vermittlungserfolge bestimmen die Bezahlung privater AnbieterInnen und sind somit Ziel. Angewandte Praktiken und Methoden, die zu einer Vermittlung führen, sind nachrangig und schwer nachzuverfolgen. Es kommt zu einer gewissen methodischen Intransparenz.

- ▶ „Zentralisierte Dezentralisierung“ – Abgabe von Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik an lokale Körperschaften und Institutionen

„Zentralisierte Dezentralisierung“ stellt eine empfohlene Vorgehensweise der OECD dar. Staatliche Arbeitsvermittlung wird von zentraler Stelle an die Kommunen abgegeben, womit diese die Verantwortung für die Schaffung von Angeboten und Aktivitäten tragen. Die Arbeitsvermittlung findet auf regionaler Ebene statt. Beschäftigungsmaßnahmen bewegen sich auf lokaler Ebene oftmals im Hinblick auf Revitalisierung der Region. Dadurch wird eine bessere Abstimmung von Angebot und Nachfrage vor Ort möglich. Mit der Verlagerung der Verantwortung auf die dezentrale Ebene nimmt die Bedeutung und Notwendigkeit der zentralen Steuereinheit zu, die in Form von einheitlichen Steuermechanismen, Zielvorgaben, Gesetze aber auch Überprüfungselemente wie Monitoring und Evaluationen einen nationalen Rahmen schaffen und gewisse Qualitätskriterien etablieren und aufrecht zu erhalten. Am weitesten fortgeschritten ist dieser Prozess in Dänemark. Großbritannien übergibt im Rahmen des *Future Job Fund* die Schaffung von Jobs für arbeitslose Personen die Verantwortung ebenfalls vermehrt an die Kommunalbehörden.

## 2 Bezugsrahmen arbeitsmarktpolitischer Ansätze

Die anschließende Betrachtung der drei ausgewählten Länder muss vor dem Hintergrund des folgenden arbeitsmarktpolitischen Bezugsrahmens erfolgen.

- ▶ Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Interventionen sind nicht zu entkoppeln vom jeweiligem politischen und ökonomischen System des Landes

Entsprechend diverser wohlfahrtstaatlicher Konzeptionen unterscheiden sich unterscheiden sich die arbeitsmarktpolitischen Ansätze im Umgang mit der Dynamik der Arbeitsmarktkrise, im Hinblick auf soziale Teilhabe/ Inklusion und institutioneller Regulation der Arbeitsmärkte.



Asping-Andersen bietet einen analytischen Bezugsrahmen mit seiner Wohlfahrtsstaatstypologie (1990). Sozialpolitischen Unterschiede der verschiedenen Regimetypen finden bei ihm eine Darstellung.

Großbritannien ist dem liberalen bzw. angelsächsischen Typus zugeordnet, der sich durch eine möglichst uneingeschränkte Wirkung des Marktmechanismus ausdrückt während Skandinavische Länder wie Finnland und Dänemark dem sozialdemokratische (sozialstaatliche) Typus zugeschrieben werden. Der Staat hat eine bedeutende Rolle mit seinem universalistisch-egalitären Zuschnitt sowie hohen soziale Standards.

Generell kann gesagt werden, dass:

- ▶ Großer Anpassungsdruck für alle Länder, der aufgrund ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Veränderungen besteht.

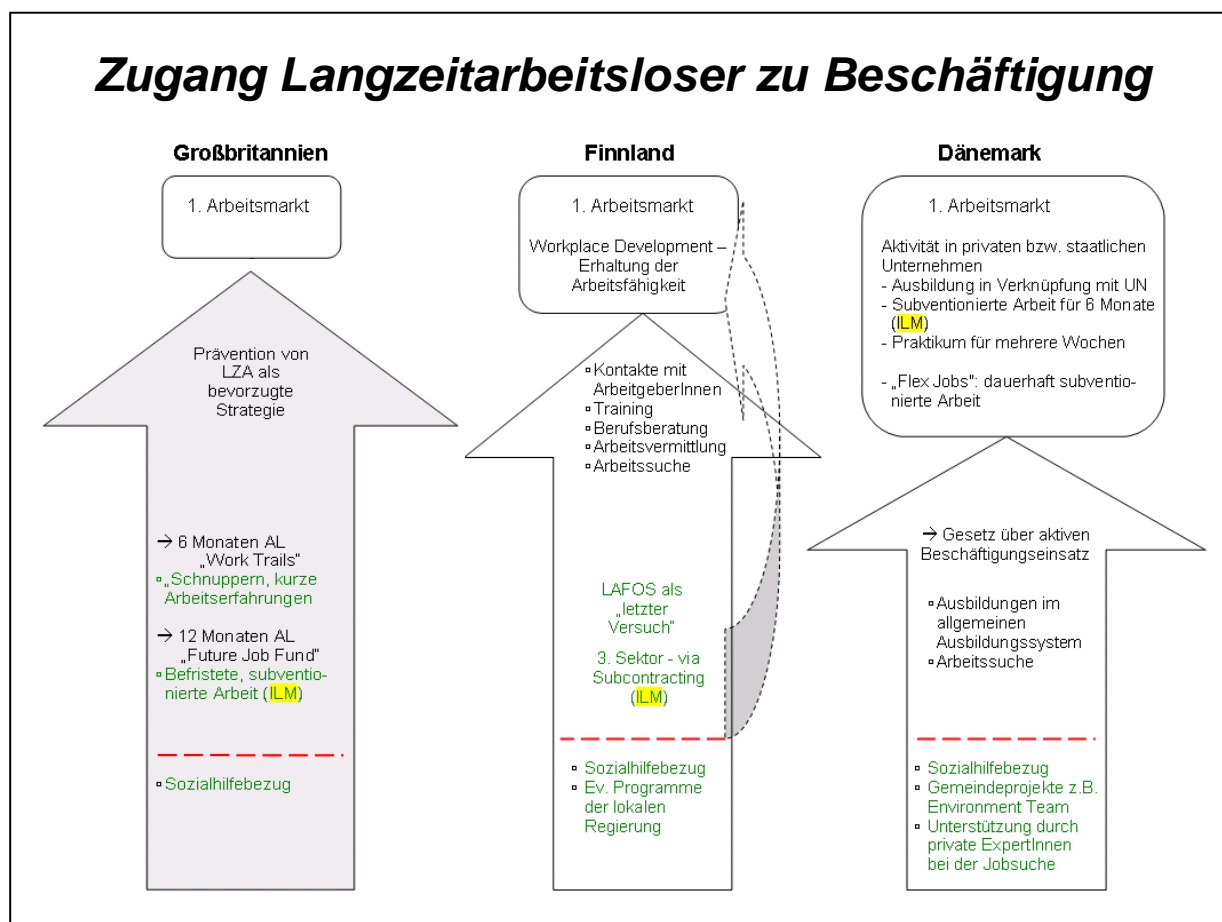
Der ökonomische Druck wird durch weltweite wirtschaftliche Krisenerscheinungen verstärkt, indem z.B. vermehrte Ausgaben zur Stützung von Finanzsystemen getätigt werden, um den Einbruch von Arbeitsmärkten entgegenzuhalten. Dadurch steigt der Druck auf die Sozialsysteme. Gesellschaftliche Veränderungen beziehen sich u.a. auf die in vielen Ländern Europas gegebene Alterung der ArbeitnehmerInnenschaft in Verknüpfung mit der Herausforderung der Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit bzw. Erhaltung der Arbeitsfähigkeit für ältere ArbeitnehmerInnen-Gruppen.

- ▶ Angleichungen der Länder im Bezug auf die jeweilige Arbeits- und Beschäftigungspolitik vor dem Hintergrund der Europäischen Beschäftigungsleitlinien 2005 – 2008 (LL 19)

Es ist festzuhalten, dass sich die jeweiligen Arbeitsmarkt- bzw. Beschäftigungspolitiken der einzelnen europäischen Nationalstaaten vor dem Hintergrund Vorgaben bzw. Empfehlungen supranationaler Institutionen wie der EU-Kommission (Europäischen Beschäftigungsleitlinien, hier insbesondere der Leitlinie 19) aber auch der OECD (Empfehlungen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik) immer mehr angleichen.

- ▶ Seit 2007 besteht ein Diskussionsanstoß der EU-Kommission im Hinblick auf „Flexicurity“, ein Konzept, das einen Versuch darstellt ein Gegengewicht zur Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte seit den 1980er Jahren herzustellen.

### 3 Beschäftigungszugänge für langzeitarbeitslose Personen in Großbritannien, Finnland und Dänemark



#### 3.1 Länderübergreifende Gemeinsamkeiten:

Das Hauptziel aller arbeitsmarktpolitischen Bestrebungen in den ausgewählten drei Ländern richtet sich auf die Platzierung am bzw. (Re-)Integration von (langzeit)arbeitslosen Personen in den ersten Arbeitsmarkt. Um dieses Ziel zu erreichen gibt es in den einzelnen Ländern unterschiedliche Systeme bzw. Wege – in der Grafik als Blockpfeiler dargestellt – die in den ersten Arbeitsmarkt führen (sollen), wobei die schmale Linie mit Pfeilspitze am linken Grafikrand die Distanz der einzelnen Maßnahmen, Programmen sowie der sich darin befindenden Personen zum ersten Arbeitsmarkt beschreibt.

Konkret wird ersichtlich, dass Personen mit multiplen Problemlagen (LZA, Sucht, Gesundheit, soziale Umstände etc.) am weitesten vom ersten Arbeitsmarkt entfernt sind und – wenn keine Platzierung am ersten Arbeitsmarkt möglich ist – letztlich in allen Ländern in den Sozialhilfebezug fallen. Diese Personen sind auf die Finanzierung und Bereitstellung von Programmen/ Projekten durch die lokale Regierung angewiesen. Die Durchlässigkeit dieser Angebote ist nur bedingt gegeben und eine direkte Integration in den ersten Arbeitsmarkt de facto nur sehr selten der Fall. Im Gegensatz zu Großbritannien und Finnland müssen die



lokalen Regierungen in Dänemark aufgrund des Gesetzes über einen aktiven Beschäftigungseinsatz derartige Angebote bereitstellen.

In allen drei Ländern gibt es in relativer Nähe zum ersten Arbeitsmarkt mehr bzw. weniger arbeitsvermittelnde Elemente bzw. Aktivitäten wie Arbeitssuche, Berufsberatung, Ausbildungen etc., die immer mehr auch unter Nutzung von *Self-Service* und *E-Services* für arbeitsmarktnähere Gruppen stattfinden.

Ein Element innerhalb dieses Weges zum ersten Arbeitsmarkt stellen die sogenannten *Intermediate Labour Markets* (ILM) dar, die innerhalb der Wege gelb hinterlegt sind. In allen drei Ländern gibt es Formen eines intermediären Arbeitsmarktes. Die Ausgestaltung und Position dieser ILMs unterscheidet sich in den einzelnen Ländern.

## 3.2 Länderspezifische Besonderheiten

In **Dänemark** finden sehr viele Aktivitäten für arbeitslose Personen bereits im ersten Arbeitsmarkt – in privaten oder staatlichen Unternehmen – statt. Dies stellt in auch in Großbritannien und Finnland ein Ziel dar, ist jedoch in Dänemark am bis dato besten gelungen. Generell wird für Dänemark ersichtlich, dass im Gegensatz zu Großbritannien und Finnland, zwischen Arbeitsvermittlung und Unternehmen ein sehr enger Kontakt besteht.

Im Vergleich zu den anderen beiden Ländern sind in Dänemark dauerhaft staatlich subventionierte Jobs auch für (langzeit-)arbeitslose Personen zugänglich gemacht worden. Sogenannte *Flex Jobs* (in privaten sowie staatlichen Unternehmen) basieren auf individuellen Vereinbarungen zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen, die vertraglich festgeschrieben sind. Diese beinhalten Sonderregelungen, die einen Rahmen schaffen, damit der Job von der dafür vorgesehenen Person ausgeführt werden kann wie z.B. täglich eine Stunde Auszeit zur Erholung für schnell ermüdende Personen. Hier wird ein Ansatz von dauerhafter Beschäftigung für (langzeit-)arbeitslose Personen auf individualisierter Ebene sichtbar.

Eine Besonderheit in **Finnland** besteht im Unterschied zu den anderen beiden Ländern darin, dass im Rahmen des Workplace Development in die Arbeitsfähigkeitserhaltung finanziert wird. Durch die Verpflichtung von Unternehmen zur Teilfinanzierung bei Invaliditätsrenten im Falle einer eintretenden Krankheit bzw. Behinderung investieren diese in die Gesunderhaltung ihre ArbeitnehmerInnen

Eine zweite Besonderheit von Finnland, durch die es sich von Großbritannien und Dänemark unterscheidet, liegt in der Schaffung einer Servicestelle (LAFOS für Labour Force Service Center) für langzeitarbeitslose Personen mit multiplen Problemlagen, die bereits seit mehreren Jahren arbeitslos sind. Diese Personengruppe soll von einem ganzheitlichen Angebot profitieren. Der Experte hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich nicht alle langzeitarbeitslosen Personen Finnlands dort befinden, sondern dass LAFOS als „letzter Versuch“ für jene gesehen wird, die durch die herkömmlichen Methoden der Arbeitsvermittlung nicht am ersten Arbeitsmarkt zu platzieren sind.

In **Großbritannien** setzten unterstützende Maßnahmen bisher im Vergleich zu den beiden anderen Ländern relativ spät – ab 18 Monaten Arbeitslosigkeit – ein. Gegenwärtige Reformen favorisieren Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit und verlagern den Beginn von verpflichtenden Programmen nach vorne. Großbritannien schlägt einen Weg Richtung mehr

Individualisierung und Personalisierung der Programme ein und verlagert mehr Verantwortung auf die Kommunalbehörden. Arbeitserfahrungen für langzeitarbeitslose Personen beruhen vornehmlich auf der Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen, die einen *Community Benefit* hervorbringen und eine Aufwertung der Region mit sich bringen.

## 4 Resümee Arbeitsmarktzugang

Die Darstellungen der ausgewählten drei Länder lassen die Formulierung der folgenden Ableitungen zu.

### ▶ Maßgeschneiderter, individualisierter, fragmentierter Arbeitsvermittlungsprozess

Die zunehmende Individualisierung führt zu einer Fragmentierung des Arbeitsvermittlungsprozesses. Das Individuum durchläuft einen auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmten maßgeschneiderten Weg innerhalb der Arbeitsvermittlung in Form von einzelnen Maßnahmen bzw. Programme, die eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit bewirken sollen. Der Erfolg dieses Prozesses ist jedoch nur bedingt durch die Person beeinflussbar und sondern auch arbeitsmarktabhängig.

### ▶ Wenig Ansätze zur Beseitigung struktureller Probleme der Arbeitsmärkte

Lösungen wie in Finnland, wo durch die Verpflichtung von Unternehmen zur Mitfinanzierung der Invaliditätsrenten dem Herausfallen bestimmter Personengruppen (ältere, beeinträchtigte bzw. erkrankte Personen) entgegengewirkt werden kann und Systeme bestehen, Personen am ersten Arbeitsmarkt zu halten, sind in den anderen beiden Ländern nicht auszumachen. Dort besteht die Konzentration darauf, „Reparaturbemühungen“ an Personen durchzuführen, für Fehler, die im System der Arbeitsmärkte liegen.

### ▶ Bestrebungen, den ILM am ersten Arbeitsmarkt zu positionieren

In den beschriebenen Ländern besteht das Bestreben das Konzept des ILMs auf das Element der befristeten (bezahlten) Arbeitserfahrung zu reduzieren und diese isoliert, vorzugsweise am ersten Arbeitsmarkt, anzusiedeln. Anhand von Dänemark wird ersichtlich, dass sich dadurch die Zielgruppe verändert: Arbeitsmarktferne bzw. langzeitarbeitslose Personen schaffen es so gut wie nie direkt in diese befristeten subventionierten Arbeitsverhältnisse.

### ▶ Übrig bleiben Personen, die aufgrund multipler Probleme schwer am Arbeitsmarkt zu platzieren sind

Für diese Personengruppe stellt weder der ILM als Übergangsarbeitsmarkt eine längerfristige bzw. dauerhafte Arbeitsmöglichkeit dar noch finden sie Anschluss auf dem ersten Arbeitsmarkt. Somit sind sie von beiden Formen des Arbeitsmarktes dauerhaft ausgeschlossen.

### ▶ Subventionierte Dauerbeschäftigung für langzeitarbeitslose Personen zeichnet sich in keinem der dargestellten Länder ab

Vielmehr werden die Wege von langzeitarbeitslosen Personen individualisiert, indem ihnen ein FallmanagerIn als WegbegleiterIn zur Seite gestellt wird. „Maßnahmenkarrieren“ häufen



sich. Wenn beschäftigungsfördernde Maßnahmen ohne (Vermittlungs-)Erfolg durchlaufen werden, dann verharren sie in Sozialhilfe und sind auf die Finanzierung und Bereitstellung von Programmen der lokalen Regierungen angewiesen. Eine Ausnahme stellen die *Flex Jobs* in Dänemark dar, wo laut des Experten diese Form der dauerhaft subventionierten Beschäftigung für (langzeit)arbeitslose Personen geöffnet wurde und als Ansatz einer individualisierten dauerhaft subventionierten Beschäftigung von (langzeit)arbeitslosen Personen am ersten Arbeitsmarkt gesehen werden kann.

- ▶ Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit einer dauerhaften (subventionierten) Beschäftigung sind gegeben

Die vorangegangenen Ableitungen lassen die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer dauerhaften (subventionierten) Beschäftigung für zumindest für einen Teil von langzeitarbeitslosen Personen erkennen.

## 5 Wirkungs- und Fiskalanalyse sozialökonomischer Betriebe in OÖ

### 5.1 Einleitung

Im Februar 2009 erstellte das IAB – Institut für Ausbildungs- & Beschäftigungsberatung – unter technischer Hilfe des AMS OÖ die Studie „Berufskarrieren von Personen ohne Beschäftigungsperspektiven am ersten Arbeitsmarkt in OÖ“<sup>1</sup>. In dieser Untersuchung wurde eine repräsentative Stichprobe von 450 Personen aus jenen Transitarbeitskräften gezogen, die im Jahr 2004 ihr Dienstverhältnis in einem geförderten Beschäftigungsbetrieb (GBP – Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt bzw. SÖB – Sozialökonomischer Betrieb) beendet haben (1.301 Personen; 1.329 Förderfälle). Auf Basis dieser Stichprobe und deren Langzeitbeobachtung wurde in der o.g. Studie quantitative Einschätzungen abgegeben, welche Gruppen der Transitarbeitskräfte keine reale Chance auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt mehr vorfinden. Auch die Kostenseite der Transitförderung sowie die davon ausgehenden Verbleibskarrieren wurden genau analysiert und darauf aufbauend mögliche Alternativenangebote dargestellt.

An dieser Stelle sei allen an der Durchführung dieser Analysen beteiligten Personen gedankt. Namentlich erwähnt seien hierbei Fr. Barbara Zajic vom AMS Österreich, Hr. Emil Ivanov von der AMSBG, Herr Christian Pesendorfer und Herr Johann Kollross vom IAB.

## 6 Struktur der Stichprobe

- ▶▶ Durchschnittliche und mittlere Maßnahmendauer: 6 Monate
- ▶▶ Alter: durchschnittlich 40 Jahre 4 Monate
- ▶▶ 54% Frauen, 46% Männer
- ▶▶ 36% Lehre, 60% Pflichtschule, 4% keine abgeschlossene PS
- ▶▶ 91% ÖsterreicherInnen
- ▶▶ 20% Migrationshintergrund
- ▶▶ 40% Personen mit physischen Vermittlungshemmnisse
- ▶▶ 25% Personen mit psychischen Vermittlungshemmnisse

---

<sup>1</sup> Autor: Christian Pesendorfer



## **Maßnahmendauer**

447 der 450 TeilnehmerInnen beendeten die Maßnahme im Jahr 2004. Lediglich 3 Personen taten dies erst 2005.

Die durchschnittliche Maßnahmendauer beträgt 6 Monate und 4 Tage. Die Spannweite der Maßnahmendauer kann als hoch bezeichnet werden: Der kürzeste Aufenthalt in der Maßnahme beträgt 1 Tag, der längste dauerte 1 Jahr und 2 Monate lang. Der Median liegt bei genau 6 Monaten – das heißt, dass 50% der TeilnehmerInnen weniger als 6 Monate Aufenthalt aufweisen und 50% mehr.

## **Alter**

Das Durchschnittsalter bei Eintritt in die Maßnahmen beträgt 40 Jahre und 4 Monate.

Frauen sind zu diesem Zeitpunkt durchschnittlich jünger (38 Jahre und 7 Monate) als Männer (41 Jahre und 5 Monate). Der Median beträgt 42 Jahre - das heißt, dass 50% der TeilnehmerInnen bei Maßnahmeneintritt jünger als 42 Jahre waren und 50% älter.

## **Höchste abgeschlossene Ausbildung**

Die Höchste Abgeschlossene Ausbildung ist für den Zeitpunkt des letzten AMS-Kontakts der TeilnehmerInnen erfasst. 164 Personen (36%) verfügen mindestens über einen Lehrabschluss. 60% bzw. 268 Personen absolvierten erfolgreich die Pflichtschule und 4% bzw. 18 Personen verfügen über keinen Pflichtschulabschluss.

## Nationalität/ Migrationshintergrund

91% bzw. 409 Personen der MaßnahmenteilnehmerInnen verfügen über die österreichische Staatsbürgerschaft (91%).

- Der Anteil an Personen mit nichtösterreichischer Staatsbürgerschaft ist mit 15% bei Männern signifikant höher als bei Frauen (4%).
- Personen, die zu Maßnahmenbeginn bereits über 50 Jahre alt waren, verfügen zum Zeitpunkt der Datenabfrage (19.6.2009) signifikant häufiger über eine nichtösterreichische Staatsbürgerschaft (16% von n=111), als TeilnehmerInnen, die zu diesem Zeitpunkt unter 50 Jahre alt waren (7% von n=339).

Aus der o.g. IAB-Studie lässt sich entnehmen, dass bei rund 20% der Transitarbeitskräfte ein Migrationshintergrund erkennbar ist, entweder in Form der österreichischen Staatsbürgerschaft oder aufgrund des Hinweises, dass schon einmal um eine Beschäftigungsbewilligung angesucht wurde. Vermutlich liegt der tatsächliche Anteil von Personen mit Migrationshintergrund etwas höher.

- Unter jenen, für die ein Migrationshintergrund als gesichert gilt (20% von n=450) kehrt sich die Geschlechtsverteilung um (40% Frauenanteil von n=92 vs. 57% bei jenen ohne nachweislichen Migrationshintergrund; n=358).
- Personen mit Migrationshintergrund verfügen signifikant seltener über einen Lehrabschluss (5% von n=92 vs. 35% von n=358)
- Personen mit Migrationshintergrund (n=92) sind signifikant älter (43 Jahre und 10 Monate) als TeilnehmerInnen ohne Migrationshintergrund (n=358; 39 Jahre und 5 Monate). 36% der MigrantInnen sind zu Maßnahmenbeginn über 50 Jahre alt (vs. 21% bei Nicht-MigrantInnen).

## Behinderung

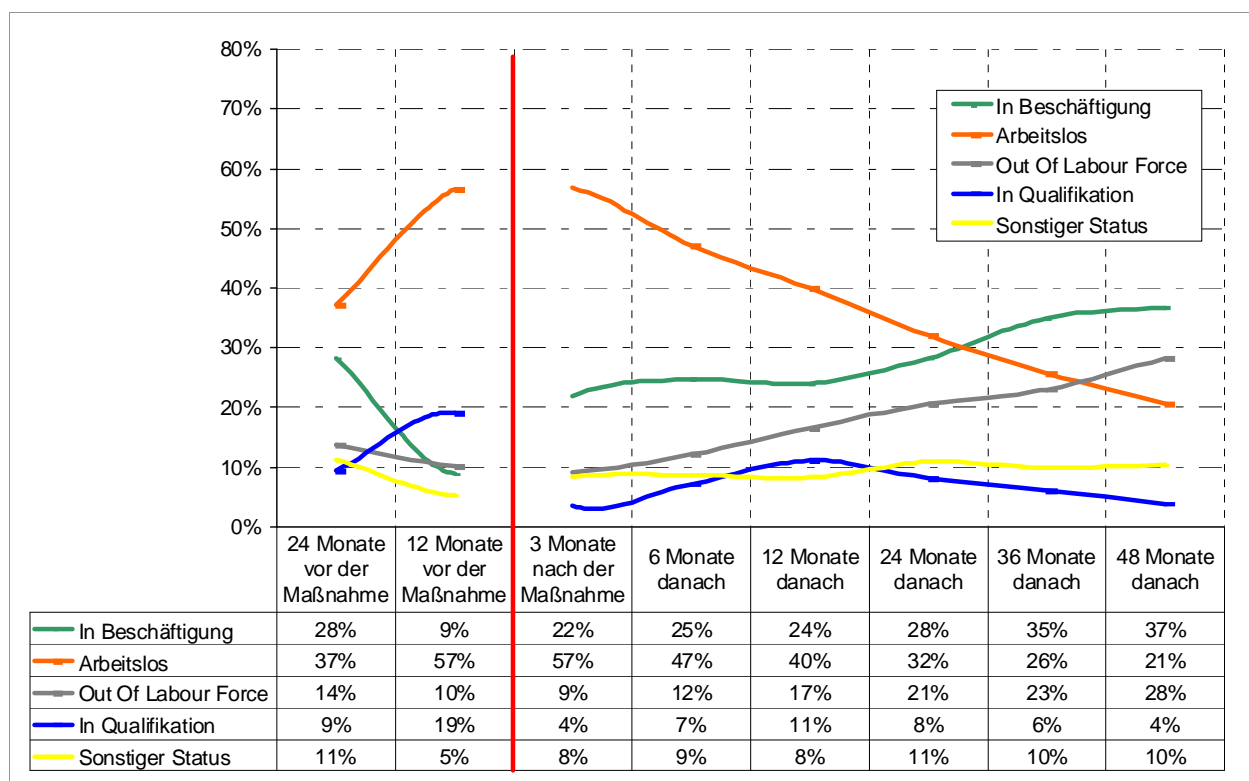
10% aller Transitarbeitskräfte meldeten dem AMS eine ärztlich bescheinigte Behinderung. Pesendorfer vermutet in seiner Studie<sup>2</sup>, dass die tatsächliche Zahl an Personen mit entsprechenden Einschränkungen deutlich höher liegt, da viele Einschränkungen aufgrund fehlender Bescheinigungen beim AMS nicht registriert sind. Die von den Beschäftigungsprojekten erhobenen Vermittlungshemmnisse im Jahr 2005 zeigen, dass 40% aller Transitarbeitskräfte physische und rund 25% psychische Einschränkungen in unterschiedlicher Intensität aufweisen.

---

<sup>2</sup> IAB-Studie „Berufskarrieren von Personen ohne Beschäftigungsperspektiven am ersten Arbeitsmarkt in OÖ“, 2009

## 7 Wirkungsanalyse

### 7.1 Maßnahmenwirkung - Zeitreihe



#### Beobachtungszeitraum:

- Wir haben für alle MaßnahmenteilnehmerInnen den Zeitraum von 24 Monaten vor der Maßnahme und 48 Monaten nach Beendigung der Maßnahme beobachtet.
- Alle Personen sind mit Datum ihres Maßnahmenendes betrachtet worden, egal zu welchem Zeitpunkt im Jahr 2004 das war.

#### Ergebnis der Wirkungsanalyse:

- Es zeigt sich, dass die Maßnahme unmittelbar nach ihrem Ende hinsichtlich Beschäftigungsanteile positiv wirkt: Die Beschäftigungsquote (dargestellt durch die grüne Linie in der obigen Abbildung) liegt 3 Monate nach der Maßnahme bei 22% und steigt auf 37% (48 Monate nach Maßnahmenende) an (darunter aber auch 8 - 9%pte geförderte Beschäftigung).
- Die Arbeitslosenquote (dargestellt durch die rote Linie in der obigen Abbildung), sinkt von 57% – 3 Monate nach der Maßnahme – auf 21% ab.

- 2 bis 3 Jahre nach der Maßnahme überholt erstmals der Beschäftigtenanteil die Arbeitslosenquote. Die weitere Tendenz ist ebenfalls positiv zu werten: Die Arbeitslosenquote sinkt weiter, während die Beschäftigung ansteigt. Allerdings steigt die Out Of Labor Force-Rate (dargestellt durch die graue Linie in obiger Abbildung) in ähnlichem Ausmaß (v. 9% auf 28%).
- Es wird also in der Zeitreihe sichtbar, dass wir es hier mit einer Klientel zu tun haben, dessen Arbeitsmarktintegration nur zum Teil erfolgreich ist.
- Für welche Gruppen der Arbeitsmarkteinstieg gelingt und für welche Gruppen dies schwerer ist, das betrachten wir nun näher.

Hinweis zu den Daten: Die Quoten beruhen nicht auf Stichtagswerten, sie wurden für die gesamten Zeiträume ermittelt. Für die Beschäftigungsquote wurden alle Beschäftigungstage der Personen über einen bestimmten Zeitraum summiert und den insgesamt möglichen Beschäftigungstagen in dieser Periode gegenüber gestellt.

## 7.2 Maßnahmenwirkung nach einzelnen Gruppen

- ▶ Frauen können nachhaltig besser in den Arbeitsmarkt integriert werden.
- ▶ Ältere warten teilweise auf die erfolgreiche Pensionierung.
- ▶ Höhere Bildung führt fortdauernd zu höherer Beschäftigung.
- ▶ Migrationshintergrund übt keinen Einfluss auf Beschäftigungsquoten aus.

### **GESCHLECHT:**

- Es besteht ein deutlicher Unterschied hinsichtlich des Geschlechts. Frauen werden wesentlich besser in den Arbeitsmarkt integriert als Männer.
- Frauen weisen bereits 3 Monate nach Ende der Maßnahme eine Beschäftigungsquote von 26% auf, die auf 48% nach 48 Monaten ansteigt.
- Bei Männern hingegen steigt der Beschäftigtenanteil vom wesentlich geringeren Ausgangsniveau von 17% lediglich auf 28% an.
- Es muss allerdings nochmals darauf hingewiesen werden, dass Männer im Durchschnitt um rund 3 Jahre älter als Frauen sind.



### **ALTER:**

- Auch das Alter betreffend besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen bis 45jährigen und den Älteren.
- Die Altersgruppe der bis 45jährigen weist einen Anstieg der Beschäftigung von 23% nach 3 Monaten auf 44% nach 48 Monaten auf. Gleichzeitig bleibt die Out of Labour Force-Rate geringer.
- In der Altersgruppe der über 45-Jährigen steigt die Beschäftigung von 20% auf 27% nach 48 Monaten verbunden aber zusätzlich mit einem starkem Anstieg der Out of Labour Force-Quote (von 10% auf 36%).
- Keine Unterschiede zwischen den Altersgruppen bestehen bei der Arbeitslosenquote.
- Hinweis: In der jüngeren Gruppe ist der Frauenanteil signifikant höher.

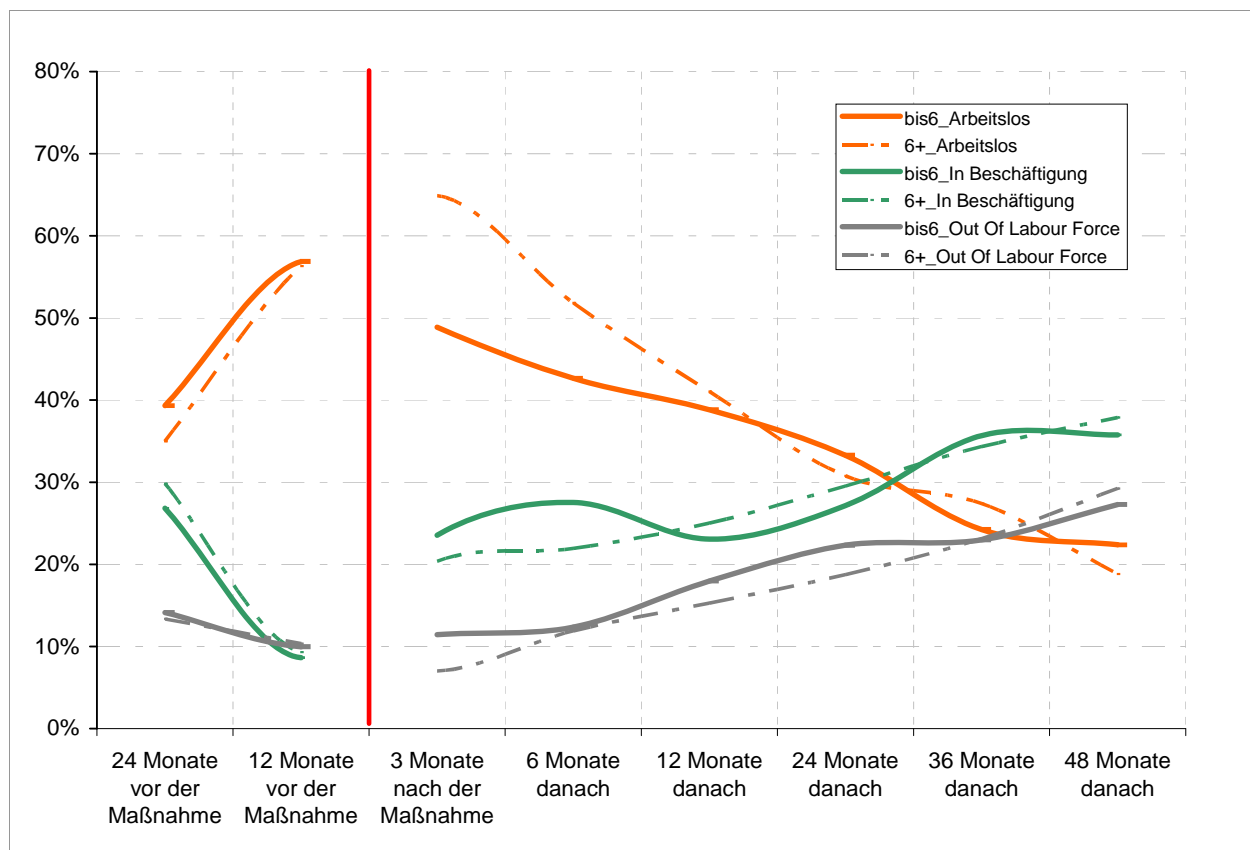
### **BILDUNGSNIVEAU:**

- Ein wesentlicher Unterschied hinsichtlich Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten zeigt sich zwischen TeilnehmerInnen mit niedrigem Bildungsniveau (höchstens Pflichtschulabschluss; n=286) und TeilnehmerInnen mit höherem Bildungsniveau (Lehrabschluss oder darüber, n=164).
- Die Beschäftigungsquote in der Gruppe mit höherem Bildungsniveau (Lehre+) stieg von 25% auf 42% im Beobachtungszeitraum an, hingegen weist die Gruppe mit höchstens Pflichtschulabschluss lediglich einen Anstieg von 21% auf 33% auf.
- Die Arbeitslosenquote fällt vom Ausgangsniveau von knapp 60% bei beiden Bildungsgruppen auf 17% bei der Gruppe Lehre+ und 23% bei Gruppe mit höchstens Pflichtschulabschluss.
- Hinsichtlich Out of Labour Force- und Qualifikationsquote lassen sich nach der Maßnahme keine bildungsspezifischen Unterschiede feststellen.

### **MIGRATIONSHINTERGRUND:**

- Hinsichtlich des Migrationshintergrundes bestehen interessanterweise keine signifikanten Unterschiede zwischen Personen mit (n= 92) und ohne Migrationshintergrund (n=358), Beschäftigungsquoten steigen fast gleichlaufend an.
- Dieser Umstand ist bemerkenswert, weil Personen mit Migrationshintergrund signifikant älter sind (36% über 50, gegenüber 21%), über ein signifikant niedrigeres Bildungsniveau verfügen (nur 5% Lehre gegenüber 35%) und einen signifikant geringeren Frauenanteil (40% gegenüber 57%) aufweisen. Alle diese Faktoren sprechen für geringere Beschäftigungsquoten, die hier nicht gegeben sind.

### 7.3 Relevanz der Maßnahmendauer



Die Frage ob die Maßnahmendauer einen Einfluss auf den Maßnahmenerfolg hat ist sicherlich eine der spannenden Fragen. Und klar gesagt: Ja, sie übt einen Einfluss aus!

In der obigen Abbildung sind die MaßnahmenteilnehmerInnen, die höchstens sechs Monate in der Maßnahme verbracht haben in Form von durchgezogenen Linien dargestellt und die MaßnahmenteilnehmerInnen mit mehr als sechs Monaten Maßnahmendauer durch die gestrichelten Linien gekennzeichnet.

- Während die Beschäftigungsquoten (grüne Linien) und die Out of Labour Force-Quoten (graue Linien) beider Gruppen nahezu ident verlaufen, sinkt die Arbeitslosenquote der Personen mit einer Maßnahmendauer von mehr als 6 Monaten (rote gestrichelte Linie) sehr viel stärker ab.

Nach 48 Monaten weisen die Personen mit einer Maßnahmendauer von mehr als 6 Monaten sogar tendenziell eine höhere Beschäftigungsquote (38% gegenüber 36%), sowie eine tendenziell geringere Arbeitslosenquote (19% gegenüber 22%) auf.

Eine längere Maßnahmendauer erscheint insbesondere deshalb nachhaltig erfolgreich zu sein, weil

- Personen mit längerer Maßnahmendauer signifikant älter sind als die Komplementärgruppe,



- der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund höher ist
- und nach 48 Monaten diese Gruppe tendenziell sogar erfolgreicher ist.
- Es bestehen hinsichtlich Geschlecht, Bildung, Einschränkungsort keine Unterschiede.
- Für Gruppen mit besonderen Bedarfen lässt sich daher eine höhere Erfolgsaussicht für den Arbeitsmarkteintritt durch eine längere Maßnahmendauer ableiten.

## 8 Fiskalanalyse

- ▶▶ Kosten
  - ▶▶ Förderungen an die Maßnahme
  - ▶▶ Opportunitätskosten der Verwaltung
  - ▶▶ Neue Ansprüche an das System der sozialen Sicherung nach der Maßnahme
- ▶▶ Nutzen
  - ▶▶ Einsparung an Transferleistungen während der Maßnahme
  - ▶▶ Einsparung an Transferleistung nach der Maßnahme
  - ▶▶ Rückflüsse an die Sozialversicherung
  - ▶▶ Direkte Steuerleistungen
  - ▶▶ Indirekte Steuerleistungen

Wir kommen nun zur Fiskalanalyse, dabei wurden die Maßnahmen des Jahres 2004 hinsichtlich ihrer Kosten analysiert und bewertet und den ebenso bepreisten Nutzenwerten gegenübergestellt.

### **Gesamtwirtschaftliche Perspektive**

Nutzen und Kosten sind aus Sicht der öffentlichen Hand insgesamt betrachtet. (kein betriebswirtschaftlicher Fokus oder kein Fokus aus Sicht eines einzelnen öffentlichen Trägers).

### **Folgende Kosten- und Nutzenwerte sind in die Untersuchung eingeflossen**

- Die Förderkosten für die Maßnahmen ergeben sich aus Gesamtaufwand abzüglich der selbst erwirtschafteten Erlöse. Gesamtaufwand: Personalkosten Schlüsselarbeitskräfte (Fach- und SozialbetreuerInnen), Löhne Transitarbeitskräfte, Material-/ Sachaufwand,
- Opportunitätskosten der öffentlichen Hand für die Administration des Programms (Kosten, die dadurch entstehen, dass der Arbeitseinsatz der Bediensteten des AMS und des Landes Oberösterreich beispielsweise nicht für andere Zwecke genützt werden kann),
- neue Ansprüche der Transitarbeitskräfte an das System der sozialen Sicherung nach der Maßnahme (weil teilweise während der Maßnahme höhere Ansprüche entstanden, als sie zuvor bestanden haben)
- Die fiskalischen Erträge (Nutzen) setzen sich aus den entfallenen Transferleistungen („Einsparungen“) während und nach der Maßnahme, Rückflüssen in die Sozialversicherung, den direkten und indirekten Steuern zusammen.

- Wobei die direkten Steuern (Einkommenssteuer) nur für die Schlüsselarbeitskräfte während der Maßnahme angesetzt wurden. Für die Transitarbeitskräfte wurden keine direkten Steuern angesetzt, weil deren Einkommen auch nach der Maßnahme zumeist unterhalb der steuerlich wirksamen Grenzen lag.
- An indirekten Steuern wurde die Mehrwertsteuer berücksichtigt, die die Kaufkraft und deren Veränderung beschreibt. Bei den Transitarbeitskräften wurde zum Beispiel lediglich die Einkommensdifferenz zwischen dem Transferleistungsansprüchen vor der Maßnahme und dem nachher erzielten Einkommen als zusätzlich gewonnene Kaufkraft gewertet.

**Für die korrekte Bewertung dieser Faktoren sind weitere Annahmen erforderlich wie z.B.**

- Die Frage ob eine erfolgreiche Beschäftigungsaufnahme das direkte Ergebnis der Maßnahme ist, kann selbstverständlich bezweifelt werden. Um diesen Umstand zu berücksichtigen wurde angenommen, dass ein bestimmter Anteil nicht auf die Maßnahme rückführbar ist.
- Ebenso die Frage wie lange die Maßnahmenwirkung besteht, oder wie viel heutige Kosten und Erträge morgen tatsächlich wert sind.
- Insgesamt erfolgten in der Fiskalanalyse die Bewertungen sehr vorsichtig, was bedeutet, dass wir den Nutzen der Maßnahmen eher unterschätzt haben.
- Das gesamte vorliegende Datenmaterial wurde in vier Beobachtungsjahre nach der Maßnahme unterteilt. Innerhalb dieser Zeitfenster wurden Beschäftigungs- und Erwerbslosigkeitszeitanteile berechnet. Für die jeweiligen Beobachtungszeiträume wurde das durchschnittliche Nettoeinkommen der Beschäftigten ermittelt (ohne selbständige Tätigkeiten).

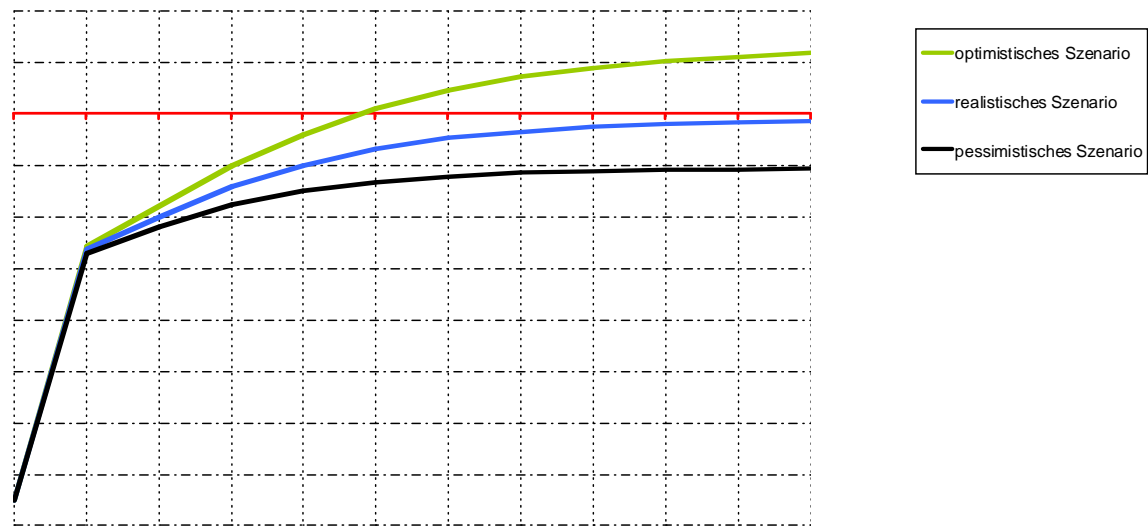
## 8.1 Darstellung des wirtschaftlichen Nutzens der Maßnahmen

	<b>Szenarien:</b>		
	<b>pessimistisch</b>	<b>realistisch</b>	<b>optimistisch</b>
<b>Kosten:</b>	in Euro		
Förderungen an die Maßnahme	15.003.905	15.003.905	15.003.905
Opportunitätskosten der Verwaltung	20.000	20.000	20.000
Neue Ansprüche an Sozialsystem nach der Maßnahme	333.567	239.299	171.834
<b>Erträge (Nutzen):</b>	in Euro		
Einsparung an Transferleistungen während der Maßnahme	2.774.343	2.774.343	2.774.343
Einsparung an Transferleistungen nach der Maßnahme	507.174	699.238	965.027
Rückflüsse an die Sozialversicherung	7.331.687	7.999.808	8.815.730
Direkte Steuerleistungen	914.300	914.300	914.300
Indirekte Steuerleistungen	1.190.478	1.527.827	1.953.564
<b>Saldo 4 Jahre nach Maßnahmenende:</b>	<b>-2.639.491</b>	<b>-1.347.687</b>	<b>227.225</b>
<b>Saldo 10 Jahre nach Maßnahmenende:</b>	<b>-2.133.384</b>	<b>-288.829</b>	<b>2.359.258</b>

### Kommen wir zu den Ergebnissen der Fiskalanalyse:

- Wir haben in drei Szenarien die Annahmen oben beschriebenen Annahmen in unterschiedlicher Art und Weise getroffen (optimistisches, realistisches und pessimistisches Szenario).
- Sie sehen in der obigen Tabelle die Ergebnisse der Fiskalanalyse dargestellt für vier Jahre nach dem Ende der Maßnahme (grüner Balken) und für zehn Jahre nach der Maßnahme (weißer Balken darunter).
- Nach vier Jahren werden von gut €15,2 Mio. Kosten im optimistischen Szenario €15,4 Mio. hereingespielt. Es entsteht ein Überschuss von €0,23 Mio.
- Im realistischen Szenario ist nach vier Jahren ein Abgang von € 1,3 Mio. zu verbuchen (es werden von den € 15,3 Mio. Kosten € 13,9 Mio. abgedeckt).
- Im pessimistischen Szenario beträgt der negative Saldo € 2,6 Mio. Den 15,4 Mio. Euro an Kosten stehen aber immerhin auch noch Einnahmen €12,7 Mio. gegenüber.
- Nach 10 Jahren sieht die Kosten-Nutzen-Bilanz noch besser aus, es wird aber eine Grenze erreicht, weil die positiven Effekte gemäß den eingangs erwähnten Annahmen nun verpufft sind. Die Jahre nach dem Beobachtungszeitraum, also ab dem 5. Jahr wurden mit den Werten (Beschäftigungsquoten, Arbeitslosenquoten, Bemessungsgrundlagen und Arbeitslosengeldtagsätzen) des 4. Beobachtungsjahres fortgeschrieben. Die Kosten und Erträge verringern sich entsprechend den Mitnahmeeffekten, Effektreduktionen und Diskontraten je Szenario.
- Unter Berücksichtigung, dass bei Festlegung aller verwendeten Parametern die „sichere“ Position eingenommen wurde – das heißt, dass der Nutzen der Maßnahme eher unterschätzt wurde – ist mit hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass der pekuniäre Nutzwert zwischen dem realistischen und dem optimistischen Szenario liegt, also in der Nähe der Nulllinie.

## Grafische Darstellung des Maßnahmennutzens



Hier sehen Sie das fiskalische Maßnahmenergebnis grafisch dargestellt.

- Großteil des Nutzens wird bereits während der Maßnahme erzielt. In der obigen Grafik dargestellt ganz links die steil ansteigende Gerade. Die Bedeutung von Einkommen, Kaufkraft und Sozialabgaben der Transitarbeitskräfte und der Schlüsselkräfte während den Maßnahmen wird hier sichtbar.
- In den Jahren nach der Maßnahme verpufft der Nutzen entsprechend den Annahmen die wir eingangs getroffen haben (also z.B. je länger die Maßnahme zurückliegt, desto weniger ist die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration auf die Maßnahme zurückzuführen). Die Kurven verlaufen immer flacher.
- Wie zuvor festgestellt, liegt mit hoher Sicherheit die Wirklichkeit zwischen dem optimistischen und dem realistischen Szenario, hier in der Grafik – im Bereich zwischen der grünen und der blauen Linie.
- Man kann also davon ausgehen, dass diese Maßnahmen im Bereich zwischen 4 und 10 Jahren gesamtwirtschaftlich gesehen ausgeglichen bilanzieren.

## 8.2 Nicht alle Wirkungen sind messbar

Viele nicht-pekuniäre Effekte blieben in den Berechnungen unberücksichtigt.

- ▶▶ geringere Krankheitsanfälligkeit,
- ▶▶ reduzierter Alkoholkonsum,
- ▶▶ psychosoziale Effekte von erhöhter Erwerbstätigkeit,
- ▶▶ Erhöhung des sozialen Friedens,
- ▶▶ Reduzierung von Kriminalität und
- ▶▶ soziale Integration

### **Zum Wert mathematischer Modelle der Darstellung von Kosten und Nutzen:**

- Wie gezeigt, kann unter seriösen Annahmen davon ausgegangen werden, dass sich die Maßnahmen auch im gesamtwirtschaftlichen Sinn gerechnet haben.
- Allerdings beruhen diese Modelle auf eine verknäppte Sicht der Realität, um sie überhaupt in Zahlen fassen zu können. Es gibt eine Vielzahl von möglichen Wirkungen die als erwiesen angesehen werden können, aber ungleich schwieriger oder gar nicht in Zahlen beurteilt werden können.
- Die in der obigen Abbildung beispielhaft angeführten Faktoren erhöhen den Nutzen der Maßnahmen einerseits, andererseits werden hier auch die Grenzen solcher Modelle deutlich.

Natürlich ließe sich mit einer gezielteren Auswahl der Zielgruppen nach Arbeitsmarktnähe der Erfolg der Maßnahmen auch noch verbessern – die Beschäftigungsraten würden steigen und die Arbeitslosenquoten sinken. Es ist allerdings auch die Frage zu stellen, was geschieht mit denen die übrig bleiben? Rechtfertigen diese Zielgruppen keine Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Integration, weil sie sich ökonomisch nicht mehr rechnen?

## 9 Abschließende Betrachtung

- ▶▶ Arbeitsmarktintegration durch Maßnahmen
  - ▶▶ Eingliederungsziel ist nicht für alle Menschen realistisch
  - ▶▶ Reparatur persönlicher Defizite löst keine strukturellen Probleme
  - ▶▶ Integration der Arbeitsmarkt-Dropouts ist neu zu denken
  - ▶▶ Wirtschaftskrise ist noch nicht antizipiert
  
- ▶▶ Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen
  - ▶▶ Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen lässt sich belegen
  - ▶▶ Wirksamkeit für „arbeitsmarktnähere Personen“ besser
  - ▶▶ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat Grenzen

### **Arbeitsmarktintegration durch Maßnahmen:**

- Obwohl es europäisches Politikziel ist: Die Eingliederung aller in ersten Arbeitsmarkt nicht realistisch.
- Reparatur an den Personen ist in vieler Hinsicht nicht möglich (Alter und Verschleiß), weil es strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes betrifft, die nicht auf Individualebene gelöst werden können.
- Integration in Arbeitsmarkt muss neu überdacht werden:
  - Verbesserung der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Personen mit strukturellen Defiziten ist gefordert (gesetzliche Maßnahmen).
  - Bereitstellung eines Dauerarbeitsmarktes für Personen, die den ersten Arbeitsmarkt nicht erreichen können, statt Verweis auf Sozialhilfe und Kommunen.
- Die Wirtschaftskrise ist in den Modellen des integrativen Arbeitsmarktes noch nicht angekommen. Es ist zu befürchten, dass in den nächsten Jahren ein Verdrängungswettbewerb zwischen derzeitigen Transitarbeitskräften und von oben nachrückenden noch leistungsfähigeren langzeitarbeitslosen Personen kommen wird.

## **Unsere Wirksamkeitsanalyse hat gezeigt: Maßnahmen wirken!**

- Kurz- und mittelfristige Maßnahmen sind für sogenannte „Arbeitsmarktnähere“ erfolgreich, sowohl was die Arbeitsmarktintegration der Transitarbeitskräfte als auch die Kosten/Nutzenbilanz der Maßnahmen insgesamt betrifft.
- Jene Gruppen mit strukturellen Arbeitsmarktdefiziten oder dauerhaften persönlichen Beeinträchtigungen können nur in geringerem Ausmaß am ersten Arbeitsmarkt Fuß fassen (Bildungsbarrieren, Alter, Abnutzung und Krankheit, ...). Für diese Zielgruppen sind die derzeitigen Maßnahmen nicht ausreichend.

## **Conclusio: Eine Diskussion über neue politische Maßnahmenbündel ist erforderlich:**

Folgende Punkte für die Diskussion über eine nachhaltige Arbeitsmarktpolitik lassen sich aus den beiden Teilen der IBE Präsentation zur Studie zur Wirksamkeit eines zweiten Arbeitsmarktes für langzeitarbeitslose Personen ableiten:

- 1) Lösungen für die strukturellen Probleme der Arbeitsmärkte sind dringend gefordert. Das kann ausschließlich über arbeitsmarktregulierende Maßnahmen erfolgen.
- 2) Zielgruppengerechtere Adaptierung von Maßnahmen kurzer und mittlerer Dauer für Personen deren Arbeitsmarktintegration aufgrund persönlicher Voraussetzungen gelingen kann.
- 3) Schaffung längerfristiger Maßnahmen und deren Ausgestaltung mit sinnerfüllender Tätigkeit für Personen mit geringen Chancen auf eine Integration in Arbeitsmarkt ist dringend gefordert.