

REALLABOR „INKLUSIVE ARBEIT“ NÖ

Zur Vorgeschichte

Im Juni 2022 fand in St. Pölten das Symposium „Wege zur sozialen Teilhabe“ statt, veranstaltet von Universitäten (Wien, Salzburg), AK (NÖ), der katholischen Arbeitnehmer:innenbewegung sowie dem Netzwerk Grundeinkommen. Die Heterogenität der Veranstalter spiegelte nicht nur die Breite der Debatte, sondern auch die Dringlichkeit des Anliegens. Ausgangspunkt aller Beteiligten war, dass Menschen Fähigkeiten und Ideen haben, tätig sein, mitgestalten und sich als anerkannter Teil der Gesellschaft fühlen wollen.

Eine Gruppe von Personen aus Wissenschaft und Praxis beschäftigt sich in Weiterarbeit zum Symposium mit der Frage, wie unser Sozialsystem Teilhabe für möglichst alle Menschen sicherstellen kann. In Niederösterreich steht ein gutes Netz sozialer Akteure mit breiter Expertise zur Verfügung. Auf dieser Basis haben wir gemeinsam das Reallabor „Inklusive Arbeit“ Niederösterreich entwickelt.

Arbeitsmarktpolitische Ausgangslage

Tradition der innovativen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Innovative Sozial- und Arbeitsmarktpolitik hat in Österreich eine lange und erfolgreiche Tradition. Insbesondere die experimentelle Arbeitsmarktpolitik der 1980er und 1990er Jahre war für spezifische Zielgruppen ausgesprochen hilfreich. Dabei wurden Tausende neue Arbeitsplätze geschaffen. Viele noch heute wirksame arbeitsmarktpolitische Instrumente wie z.B. Sozialökonomische oder Integrative Betriebe etc. wurden in dieser Zeit entwickelt. Arbeitsmarktpolitische Programme wie die Aktion 8000 und später die Behindertenmilliarde waren ebenso nachhaltig erfolgreich. Auch in den 2000er Jahren bis in die Gegenwart wurden und werden zum Teil recht erfolgreiche Initiativen wie etwa die Aktion 20.000 oder Programme im Rahmen der „Aktiven Arbeitsmarktpolitik“ für unterschiedliche Zielgruppen entwickelt.

Allen diesen Zielgruppen gemeinsam ist, dass sie Personen repräsentieren, die auf irgendeine Weise Schwierigkeiten haben, auf regulären Arbeitsmärkten nachhaltig Fuß zu fassen.

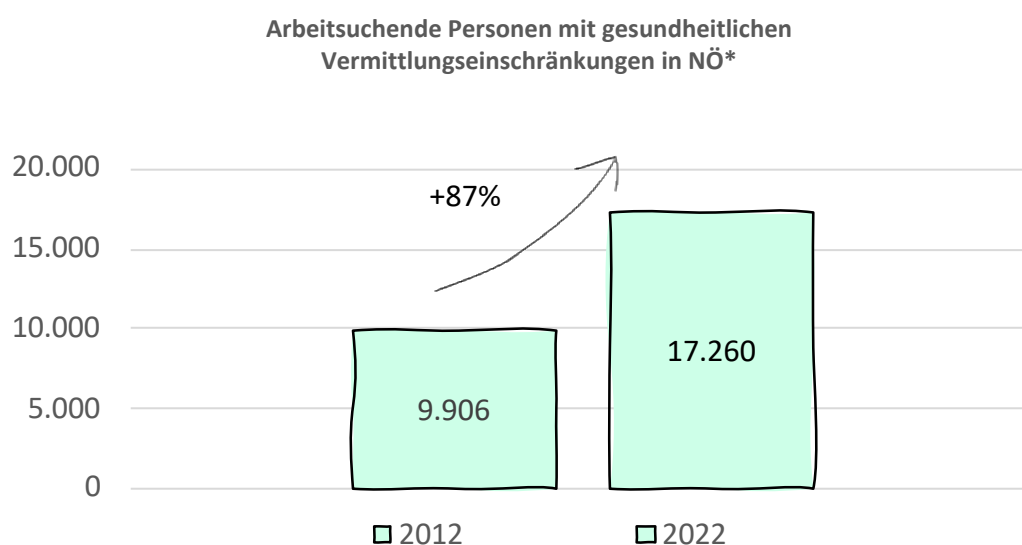
Das betrifft sog. begünstigte Menschen mit Behinderungen (ein Status nach dem Behinderteneinstellungsgesetz), Langzeitarbeitslose (mit unterschiedlichen persönlichen Berufskarrieren), Personen mit gesundheitsbedingten bzw. altersbedingten Vermittlungseinschränkungen, sog. arbeitsmarktferne Personen sowie auch jene Menschen mit Behinderungen, die derzeit in Werkstätten diverser Behinderteneinrichtungen auf Taschengeldebasis tätig sind.

Fülle an Förder- und Finanzierungsinstrumenten

Für alle diese Zielgruppen gibt es mittlerweile eine Fülle unterschiedlicher Förder- und Finanzierungsinstrumente, die sich auch EU-weit bewährt haben. Die Zuerkennung dieser Geld-, Dienst- sowie Sachleistungen ist aber in aller Regel eng an spezifische Kriterien für spezielle Personengruppen geknüpft, obwohl viele Instrumente auch für andere Zielgruppen hilfreich wären. Dazu kommt, dass dieses Leistungsspektrum von ganz unterschiedlichen Kostenträgern, wie Bund, Land, Gemeinden, Sozialversicherungen etc. finanziert wird, was den Zugang zusätzlich erschwert bzw. auch für viele Betroffene verunmöglicht.

Ein Nachhaltiger Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt verwehrt

Trotz all dieser Bemühungen und trotz wachsenden Arbeitsplatzangebots ist die Zahl jener Personen, die aufgrund diverser Beeinträchtigungen keinen nachhaltigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, im letzten Jahrzehnt stetig gewachsen. So ist etwa in NÖ die Zahl der Arbeit suchenden Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen von Ende 2012 bis Ende 2022 um **87%** von 9.906 auf 17.260¹ gestiegen.



*Quelle: AMS-Statistik 2023

Von dieser Statistik nicht erfasst sind jene Personen, die in dem Zeitraum wegen vermuteter Arbeitsunfähigkeit, also mit einer Leistungsfähigkeit von weniger als 50% einer sog. Normalarbeitskraft, aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden sind. Sie beziehen nunmehr Leistungen aus der Pensionsversicherung und tragen nicht mehr aktiv zur Wertschöpfung bei. Im Jahr 2021 bezogen zudem in Niederösterreich durchschnittlich ca. 1200 arbeitsunfähige Personen Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe und standen ebenfalls dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung.

¹ AMS-Statistik 2023

Ebenso fehlen in obiger Aufstellung die geschätzt **6.000 Menschen mit Behinderungen** in NÖ, die derzeit in sog. Behindertenwerkstätten tätig sind.²

Transformation hin zu einem ganzheitlichen Leistungsangebot

Um den angesprochenen Zielgruppen im Sinne der UN-BRK verstärkt die Teilhabe am Arbeitsleben und damit auch an einem selbstbestimmten Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen, bedarf es u.E. einer Transformation der auch rechtlich zersplitterten Förder-, Finanzierungs- und Unterstützungssysteme in Richtung eines ganzheitlichen Angebotes für alle Arbeitssuchenden. Das schließt keinesfalls aus, dass Menschen mit besonderen Bedarfen auch besondere Leistungen erhalten sollen.

Im Mittelpunkt zukünftiger arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Aktivitäten für Arbeitssuchende (ob mit oder ohne Beeinträchtigungen) sollten somit zukünftig nicht die Zugehörigkeiten zu spezifischen Zielgruppen stehen, sondern die individuellen Bedarfe der betroffenen Arbeitssuchenden sowie die Bedarfe und Anforderungen der Arbeitgeber:innen.

Dies basiert auf der Erkenntnis, dass Personen mit Vermittlungsbeeinträchtigungen am Arbeitsmarkt ungeachtet unterschiedlicher Risikodefinitionen, Rechtsgrundlagen und daraus abgeleiteten Leistungsformen mit Herausforderungen konfrontiert sind, welche nur ganzheitlich, unter Einbindung aller Stakeholder zu lösen sind.

Dies hat der Gesetzgeber etwa beispielhaft in Art 7 der Vereinbarung gem. Art 15 a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Grundsicherung (BMS) aufgegriffen. Darin heißt es, dass AMS und Bundesländer als Träger der BMS kooperieren und BezieherInnen von Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung beim Zugang zu Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung gegenüber anderen Arbeitssuchenden gleichbehandeln müssen. Dies umfasst etwa auch den Abschluss einer Betreuungsvereinbarung. Ähnliches findet sich auch in § 4 Bundesbehindertengesetz. Demnach haben Rehabilitationsträger Vorsorge zu treffen, dass alle erforderlichen Maßnahmen zur Rehabilitation unverzüglich eingeleitet werden, dass sie Anträge weiterleiten, Informationen über medizinische, berufliche oder soziale Rehabilitationsmaßnahmen austauschen und unmittelbar erforderlich Rehabilitationsmaßnahmen selbst durchführen, deren Kosten der zuständige Rehabilitationsträger nachträglich ersetzt.

Um der Komplexität dieser, im Sinne der UN-BRK notwendigen, (...) Transformation gerecht zu werden, schlagen wir als zentrales Entwicklungsinstrument ein experimentelles Setting in Form eines Reallabors „Inklusive Arbeit“ vor.

Im gegenständlichen Reallabor sollen individuell angepasste und maßgeschneiderte Förder-, Unterstützungs- sowie Finanzierungsinstrumente in Form von Maßnahmenbündeln für Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen entwickelt und erprobt werden. Darüber hinaus

² Die Schätzung beruht auf einer Extrapolation der Steigerungsraten von 2002 bis 2010. Danach gibt es keine statistischen Daten mehr zu der Zahl an Personen in Werkstätten. Für NÖ wurde der Wert in Relation zur Bevölkerungszahl ermittelt.

dient es auch dazu herauszufinden, wie bestimmte Regelungstatbestände angepasst oder neugestaltet werden müssten, um die angestrebten Wirkungsziele besser erreichen zu können.

Idee des Reallabors „inklusive Arbeit“

Strategisches Ziel des Reallabors „inklusive Arbeit“ ist es die gesetzlichen und regulatorischen Voraussetzungen für die Entwicklung und Umsetzung einer inklusiven Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu schaffen. Damit allen Menschen im arbeitsfähigen Alter, unabhängig von ihren persönlichen Hintergründen, Merkmalen sowie Beeinträchtigungen und aufbauend auf ihren individuellen Fähig- und Möglichkeiten, ein existenzsicherndes und sozialversichertes Einkommen durch regulär bezahlte Arbeit ermöglicht wird.

Die Idee des Reallabors „inklusive Arbeit“ knüpft an die Tradition der erwähnten experimentellen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an und nutzt die vielfältigen positiven Erfahrungen mit dem Instrument „Reallabor“ im In- und Ausland. Im Sozialbereich ist dieses Entwicklungsinstrument noch weitgehend unbekannt, eröffnet jedoch große Möglichkeiten, in einem für die Akteure geschützten Rahmen neue Ansätze der Anwendung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und regulatorischer Rahmenbedingungen zu testen.

Um das oben beschriebene Ziel zu erreichen, bedarf es allerdings nicht unerheblicher rechtlicher, organisatorischer und instrumenteller Anstrengungen, die von allen betroffenen Stakeholdern, dazu gehört auch die Wirtschaft, entsprechend mitgetragen und umgesetzt werden müssen.

Der Rat der Europäischen Union hebt in seinen Schlussfolgerungen³ vom 16.11.2020 hervor, „dass Flexibilität und Experimentieren wichtige Elemente für einen agilen, innovationsfreundlichen, zukunftssicheren, evidenzbasierten und resilienten Rechtsrahmen sein können, welcher Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum, Nachhaltigkeit, regulatorisches Lernen sowie die technologische Souveränität und die Führungsrolle der EU fördert und welcher hilft, systemische Schocks und disruptive sowie langfristige zukünftige Herausforderungen zu bewältigen.“

Und er betrachtet „Reallabore als konkrete Rahmen, die, indem sie einen strukturierten Kontext für Experimente vorgeben, es ermöglichen, innovative Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze (...) in einer realen Umgebung für einen begrenzten Zeitraum oder in einem begrenzten Teil einer Branche oder eines Gebiets unter regulatorischer Aufsicht und Gewährleistung angemessener Schutzmaßnahmen zu erproben.“

Entwicklungs- und Tätigkeitsfelder des Reallabors „inklusive Arbeit“

- Die verfügbaren Instrumente werden für arbeitslose und arbeitssuchende Personen individuell nach ihren Bedarfen und nicht nach Zugehörigkeit zu einer Zielgruppe eingesetzt.

³ Europäischer Rat (2020); Schlussfolgerungen des Rates zu Reallaboren und Experimentierklauseln als Instrumente für einen innovationsfreundlichen, zukunftssicheren und resilienten Rechtsrahmen zur Bewältigung disruptiver Herausforderungen im digitalen Zeitalter; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/de/pdf>

- Arbeitslose und arbeitssuchende Personen werden entsprechend ihren Fähigkeiten und beruflichen Zielen dabei unterstützt, genau den Job zu finden, der ihnen entspricht.
- Ein Assessment, durchgeführt von kompetenten Fachkräften, z.B. des Supported Employment, entwickelt gemeinsam mit den betroffenen Personen, welche Leistungsangebote sie zur Erreichung ihrer Ziele benötigen. Kostenträger- und Arbeitgeberorganisationen sind Teil dieses Prozesses.
- Die Unterstützungsleistungen und Förderungen werden gebündelt und zur Erlangung, den Erhalt und zur Sicherung von Arbeitsplätzen eingesetzt. Damit erwerben alle unterstützten Personen auch Pensionsansprüche.
- Instrumente, Erfahrungen und Erkenntnisse aus den arbeitsmarktpolitischen Programmen und Initiativen der letzten Jahrzehnte fließen in die experimentelle Praxis des Reallabors ein (z.B. Aktion 8000, Integrative Betriebe, Ausbildung bis 18, Aktion 20.000, Netzwerk berufliche Assistenz, Jobgarantie etc.).

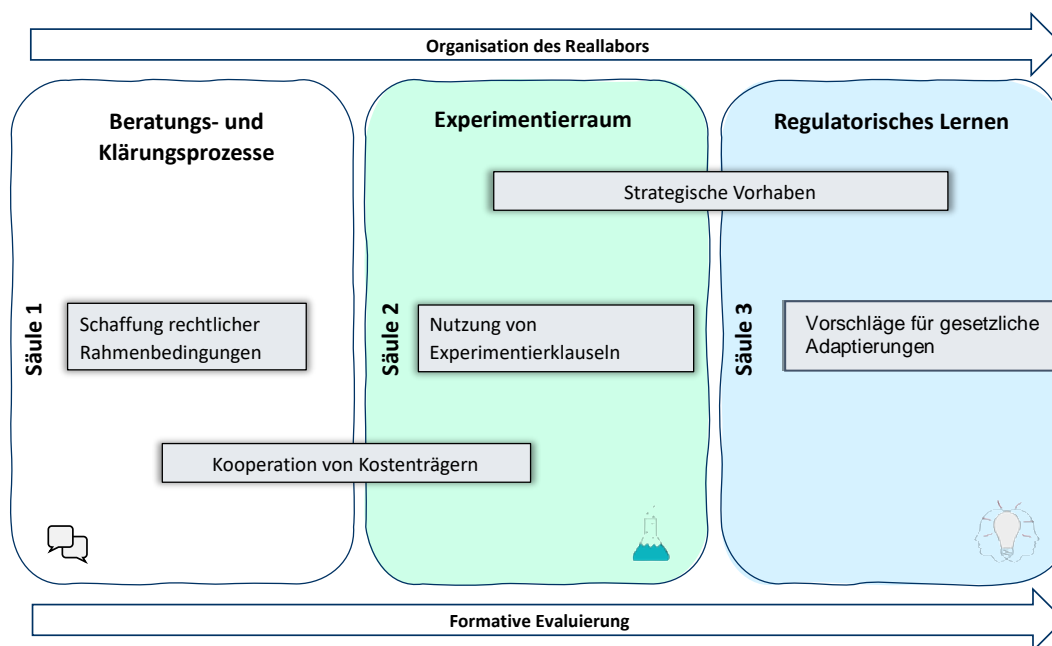
Charakteristika von Reallaboren

Reallabore, im englischen Sprachraum auch „Regulatory Sandboxes“, „Living Labs“, oder „Transition Labs“ genannt, dienen dazu, Erfahrungen aus der experimentellen Praxis für die Weiterentwicklung von Technologien, sozialen Praktiken sowie gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen zu nutzen. Es handelt sich dabei um Teile des Verwaltungsrechts, die es erlauben, zeitlich, örtlich und funktional von einer grundsätzlich geltenden Regelung abzuweichen.

Reallabore sind zeitlich und räumlich begrenzte Testräume, in denen innovative Lösungsansätze unter realen Bedingungen erprobt werden. Sie sind seit etwa 50 Jahren im Verwaltungsrecht in unterschiedlicher Bezeichnung in mehreren Mitgliedstaaten der EU (EWG/EG) etabliert. In der deutschsprachigen Literatur wird das Instrument seit den 1960 Jahren verwendet und gelangte bereits bei der Errichtung kommunaler Jobcenter in Deutschland zum Einsatz. Es handelt sich also auf europäischer Ebene um ein eingeführtes Instrument; in Österreich allerdings besteht hier erheblicher bislang ungenutzter Anwendungsspielraum.

Reallabore nutzen rechtliche/regulatorische Spielräume. Experimentierklauseln im Verwaltungsrecht oder andere Flexibilisierungsinstrumente machen es möglich, Vorhaben auch dann durchzuführen, wenn der allgemein gültige rechtliche Rahmen dem entgegensteht. Zweck des Vorgehens ist es, Alternativen zum geltenden Recht innerhalb einer bestehenden Verfassungsordnung zu erproben bzw. zu entwerfen.

Reallabore sind mit einem regulatorischen Erkenntnisinteresse verbunden. Nicht nur die Innovation steht im Fokus, sondern auch die Frage, was der Gesetzgeber daraus für die zukünftige Rechtsetzung lernen kann. Es soll so auch ein geplanter und gesteuerter Reflexions- und Lernprozess für den Gesetzgeber initialisiert werden.



Quelle: eigene Darstellung

Gegenargument zur vermuteten Unfinanzierbarkeit dieser Ideen

Das an dieser Stelle immer wieder ins Feld geführte Argument der Unfinanzierbarkeit eines solchen Ansatzes, z.B. über dauerhafte Lohnförderungen, lässt sich allein schon mit dem Hinweis darauf entkräften, dass sämtliche oben beschriebenen Zielgruppen ohnehin (Transfer-)Leistungen unterschiedlichster Art beziehen und somit bereits finanziert sind.

Worum es geht, ist, diesen bestehenden Mitteleinsatz dahingehend zu kanalisieren, dass diese oben angeführten Personengruppen je nach ihren Möglichkeiten und Fähigkeiten durch individuell maßgeschneiderte Förderung und Unterstützung ihren Platz in einem inklusiven Arbeitsmarkt und einer inklusiven Wirtschaft finden. Das muss auch für alle jene Personen mit Beeinträchtigungen gelten, die derzeit wegen originärer Behinderung und damit verbunden festgestellter Arbeitsunfähigkeit praktisch keine Chance auf einen existenzsichernden Arbeitsplatz haben.

Als Beispiel und Gegenargument sei hier erwähnt, dass die Öffentliche Hand für arbeitslose Personen im Durchschnitt ca. € 30.000.- jährlich aufwendet, ohne dass damit ein Euro an aktiver Wertschöpfung verbunden ist. Selbst wenn Menschen mit Beeinträchtigungen eine ähnliche Summe an (Lohn)Förderungen erhalten würden, würde bei einer wie immer gearteten wertschöpfenden Tätigkeit in einem regulären Dienstverhältnis der volkswirtschaftliche Nutzen etwa 1:3 für jeden eingesetzten Euro betragen.⁴

⁴ Vgl. Endbericht der Studie „Integrative Betriebe 2020+“ des BMSGPK: <https://www.sozialministerium.at/Services/Studien.html>

Kosten und Nutzen der Transformation

Was die Kosten des Reallabors betrifft, so ist zu betonen, dass auf Maßnahmenebene für die öffentliche Hand keine wesentlich höheren zusätzlichen Gesamtkosten entstehen sollten. Voraussetzung dafür ist die Bereitschaft aller betroffenen Kostenträger, die individuelle notwendigen Maßnahmenbündel kooperativ zu finanzieren.

Ein Beispiel dafür wäre, dass etwa zusätzlich notwendige bundesfinanzierte Leistungen des Netzwerks berufliche Assistenz (NEBA) für derzeit in Werkstätten tätige Personen mit Behinderungen aus Landesmitteln kofinanziert werden. Im Gegenzug dafür würden sich bei einer regulär entlohnten Arbeitsaufnahme dieser Personen für das Landesbudget die Kosten der Betreuung in den Werkstätten entsprechend reduzieren.

Neben den Kosten für Entwicklung, Umsetzung und Organisation des Reallabors sind auch Kosten für die wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung zu berücksichtigen. Damit soll die zentrale, dem Reallabor zugrundeliegende Hypothese überprüft werden, dass eine inklusive Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nicht nur individuellen, sondern vor allem auch einen erheblichen volkswirtschaftlichen Nutzen stiftet.

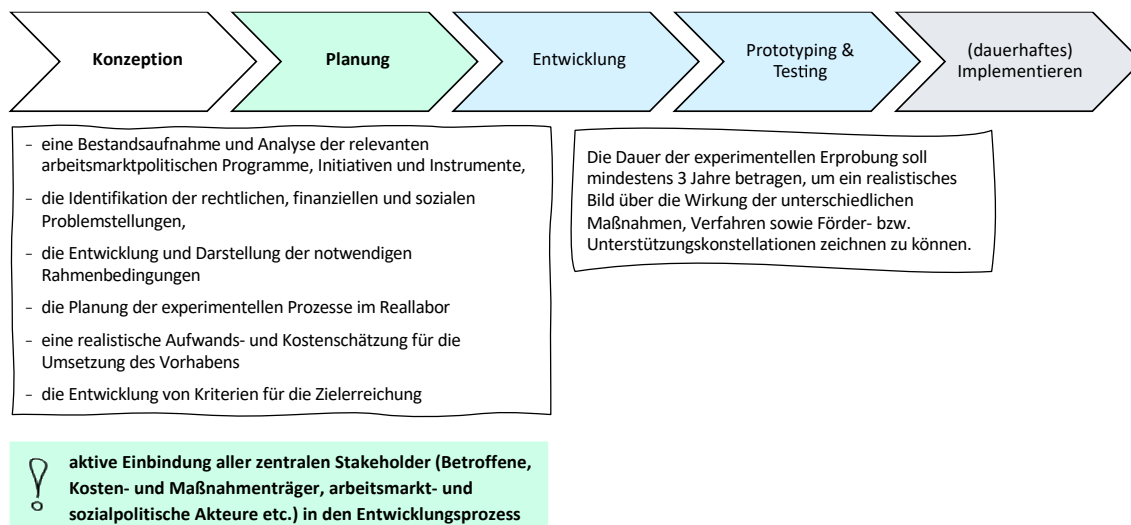
Was als Nächstes zu tun ist

Für die Umsetzung des Reallabors „inklusive Arbeit“ empfiehlt sich als Ausgangsbasis eine umfassende Konzeptions- und Planungsphase. Diese beinhaltet etwa

- eine Bestandsaufnahme und Analyse der relevanten arbeitsmarktpolitischen Programme, Initiativen und Instrumente,
- die Identifikation der rechtlichen, finanziellen und sozialen Problemstellungen,
- die Entwicklung und Darstellung der notwendigen Rahmenbedingungen
- die Planung der experimentellen Prozesse im Reallabor
- eine realistische Aufwands- und Kostenschätzung für die Umsetzung des Vorhabens
- die Entwicklung von Kriterien für die Zielerreichung

Ein wesentliches Merkmal der Konzeptions- und Planungsphase ist die aktive Einbindung aller zentralen Stakeholder (Betroffene, Kosten- und Maßnahmenträger, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Akteure etc.) in den Entwicklungsprozess.

Die Dauer der experimentellen Erprobung sollte mindestens 3 Jahre betragen, um ein realistisches Bild über die Wirkung der unterschiedlichen Maßnahmen, Verfahren sowie Förder- bzw. Unterstützungskonstellationen zeichnen zu können. Für Konzeption und Planung veranschlagen wir mindestens 6 Monate.



Mitglieder der Arbeitsgruppe „inklusive Arbeit“

Margit Appel, Nikolaus Dimmel, Karl Immervoll, Gabriele Kienesberger, Philipp Kuhlmann, Erich Macho, Peter Nausner, Maria Nirnsee, Peter Preissl, Thomas Wagnsonner, Anna Wall-Strasser, Franz Wolfmayr,

Inhaltliche Unterstützung und Redaktion:

ZFSW – Zentrum für Sozialwirtschaft, Rosengasse 9, 8042 Graz