

# 20.000-mal Würde: Gute Arbeit auch für Ältere

**Maria Maltschnig**, Karl-Renner-Institut

Dieses Papier ist mit der inhaltlichen Beratung von „Arbeit Plus“, dem Netzwerk Sozialer Unternehmen in Österreich, entstanden. Danke dafür!

---

## **Auf einen Blick**

- Im zweiten Halbjahr fand die Pilotphase zur sogenannten „Beschäftigungsaktion 20.000“ statt. Langzeitarbeitslose Menschen über 50 Jahre, die trotz Konjunkturaufschwung aufgrund ihres Alters keine Einstellung fanden, bekamen öffentlich finanzierte, gemeinnützige Jobs.
- Eine der ersten Maßnahmen der neuen Bundesregierung war die sofortige Aussetzung dieses Programms. Bis dahin konnte aber über mehrere Monate vorgezeigt werden, wie solche Beschäftigungsverhältnisse funktionieren und welche Bedeutung das für die betroffenen Menschen und die Gesellschaft haben kann.
- Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang so genannte „Soziale Unternehmen“. Bei einer allfälligen Wiederaufnahme des Programms können sie wertvolle Expertise und jahrzehntelange Erfahrung einbringen. Viele Fragen, die in der Debatte um Einführung und Abschaffung der „Beschäftigungsaktion 20.000“ diskutiert wurden, hat die Geschichte der Sozialen Unternehmen bereits beantwortet.

Für ein paar Monate haben plötzlich Menschen, zu denen man viel zu oft „Nein“ gesagt hat, ein „Ja“ gehört. Der Nationalrat beschloss auf Initiative der SPÖ im Frühjahr 2017 die „Beschäftigungsaktion 20.000“. Der Grund dafür: Trotz des anlaufenden wirtschaftlichen Aufschwungs, der sich mittlerweile auch durch sinkende Arbeitslosigkeit bemerkbar macht, verfestigt sich die Langzeitarbeitslosigkeit in der Gruppe 50+. Menschen, die in diesem Alter ihren Job verlieren, haben geringe Chancen, zurück in den Arbeitsmarkt zu finden. Der Markt richtet es hier offensichtlich nicht. Christian Kerns „Plan A“ ging in die Offensive: Er forderte eine Beschäftigungsgarantie für Ältere – 40.000 staatlich geförderte Arbeitsplätze, kollektivvertraglich entlohnt und in jenen Bereichen, in denen wir Unterstützung brauchen bzw. für Tätigkeiten, die vom Markt nicht ausreichend abgedeckt werden: in der Pflege, in der Altenbetreuung, beim Ausbau der kommunalen Infrastruktur und in den jeweiligen Gemeinden. Die Koalition aus SPÖ und ÖVP hatte sich in Verhandlungen auf die Hälfte geeinigt. 20.000 Jobs sollten in den nächsten Jahren entstehen, um zu testen, ob und wie sich dieses Beschäftigungsprogramm umsetzen lässt.

Die Frage, ob und wie viele Arbeitsplätze durch die Digitalisierung verschwinden, wird momentan intensiv diskutiert. Die Wissenschaft ist sich dazu nicht einig, von einer merkbaren Erosion der Beschäftigung bis zu einem Nullsummenspiel, in dem zwar in manchen Bereichen Beschäftigung reduziert wird, in anderen dafür Arbeitsplätze entstehen, findet man vielfältige Positionen. Selbst wenn letzteres der Fall ist, heißt das jedoch, dass es Menschen gibt, die im Laufe ihres Erwerbslebens aus strukturellen Gründen ihren Job verlieren und nicht so schnell wieder einen finden. Um ein – zugegebenermaßen plakatives – Beispiel zu nennen: Eine Supermarktverkäuferin, die von einer automatischen Kassa ersetzt wird, hat nichts davon, wenn dafür mehr Menschen gebraucht werden, die diese Kassensysteme programmieren. Das werden andere sein.

Das bedingungslose Grundeinkommen für alle, eine alte Vision der Grundsicherung, feiert in der Debatte um den Wandel in der Arbeitswelt ein Comeback. Die Sozialdemokratie hat sich mit diesem Konzept nie so richtig anfreunden können. Zum einen ist klar, dass ein Grundeinkommen, von dem man leben kann, so teuer ist, dass substanzielle staatliche Leistungen dafür abgeschafft werden müssten.<sup>1</sup> Zum anderen überlässt man die Menschen damit erst recht sich selbst und „befreit“ den Staat damit von seiner beschäftigungspolitischen Verantwortung.

Die Beschäftigungsaktion 20.000 ging in eine andere Richtung. Sie erkennt an, dass es ein menschliches Bedürfnis nach Teilhabe an der Gesellschaft – die eine Arbeitsgesellschaft ist – gibt. Eine sinnvolle Tätigkeit ausüben zu können, die ordentlich bezahlt ist, kann kein Grundeinkommen ersetzen.

Es war ein visionäres Projekt, das Potenzial hatte, weiterentwickelt zu werden. Als eine der ersten Amtshandlungen hat die neue Bundesregierung unter einem FPÖ-geführten Sozialministerium das Projekt per Umlaufbeschluss beendet. Bis dahin konnten tausende ältere Langzeitarbeitslose Beschäftigung finden. Es ist aber nicht unwahrscheinlich, dass eine Bundesregierung, die nach Schwarz-Blau antritt, das Projekt wieder aufnimmt, deshalb lohnt es sich, sich weiter damit zu beschäftigen.

Eine wichtige Rolle für dieses Projekt spielen die Sozialen Unternehmen in Österreich, die eine mehr als 30-jährige gemeinnützige, arbeitsmarktpolitische Geschichte mitbringen und damit bereits über wertvolle Praxiserfahrung verfügen. Ein genauerer Blick auf die Funktionsweise der Sozialen Unternehmen vermittelt eine Vorstellung davon, was aktive Arbeitsmarktpolitik sowohl für die Arbeitslosen selbst, als auch für die österreichische Wirtschaft und Gesellschaft leisten kann.

## Experimentelle Arbeitsmarktpolitik als Ursprung der Sozialen Unternehmen

Die rund 200 Sozialen Unternehmen in Österreich (Sozialökonomische Betriebe, Gemeinnützige

---

<sup>1</sup> Wenn jeder Mensch über 15 Jahren 800 Euro monatlich erhält, kostet das in etwa 70 Milliarden Euro. Das gesamte Bundesbudget beläuft sich auf rund 90 Milliarden Euro.

Beschäftigungsbetriebe, Beratungs- und Betreuungseinrichtungen) sind gemeinnützige Unternehmen, deren Ziel die Inklusion von am Arbeitsmarkt benachteiligten Menschen durch qualitätsvolle, gute Beschäftigung, Beratung und/oder Qualifizierung ist.

Ein großer Teil der heute bestehenden Sozialen Unternehmen entstand in den frühen 1980er Jahren im Rahmen der „experimentellen Arbeitsmarktpolitik“ und der „Aktion 8.000“ (Schaffung von 8.000 Jobs bei Gemeinden, gemeinnützigen Organisationen, etc.) unter dem damaligen Sozialminister Alfred Dallinger. In den folgenden Jahren entwickelten diese selbstverwalteten Betriebe, Selbsthilfeeinrichtungen und Projekte zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zusätzlich zu ihrem arbeitsmarktintegrativen Auftrag ein unternehmerisches Selbstverständnis.

Soziale Unternehmen schaffen reale, sinnvolle und kollektivvertraglich bezahlte Arbeitsplätze in einem sogenannten „zweiten bzw. erweiterten Arbeitsmarkt“ für ihre befristet beschäftigten MitarbeiterInnen. Außerdem bieten Soziale Unternehmen Beratungs-, Kompetenzvermittlungs- und/oder Qualifizierungsmaßnahmen für arbeitssuchende bzw. arbeitsmarktferne Menschen an. Langzeitbeschäftigungslose Menschen erhalten damit eine Chance, sich ihren Möglichkeiten entsprechend wieder in einen regulären Arbeitsalltag einzugewöhnen und zu qualifizieren. Die Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen in Sozialen Unternehmen wird bislang zum überwiegenden Teil in Form einer befristeten Anstellung als „TransitmitarbeiterIn“ vom Arbeitsmarktservice gefördert. Die Dauer der Anstellung („Verweildauer“) liegt zwischen drei Monaten und einem Jahr. Die Beschäftigung in Sozialen Unternehmen stellt aktuell vor allem eine Brücke dar zurück in ein dauerhaftes Dienstverhältnis am sogenannten „ersten Arbeitsmarkt“.

Allerdings zeigt die Erfahrung der Sozialen Unternehmen, dass es zusätzlich zu den befristeten Arbeitsplätzen dringend auch geförderte dauerhafte Beschäftigungsangebote für jene Menschen braucht, deren Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr realistisch erscheint. Längerfristige bis dauerhafte Arbeitsangebote sind eine wichtige Chance für Menschen, die für einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt mehr Zeit (etwa für Qualifizierung) brauchen.

## Arbeiten und Lernen

Ein Kernelement der Tätigkeit von Sozialen Unternehmen ist die Verbindung von „Arbeiten mit Lernen“. Das heißt Soziale Unternehmen schaffen reale, sinnvolle Beschäftigung in Kombination mit Elementen der (Weiter-)Qualifizierung und der Kompetenzvermittlung. So sind Soziale Unternehmen bereits seit den frühen 1980er Jahren Pioniere in der Erprobung zukunftsorientierter, neuer und non-stereotyper Ausbildungskonzepte (zB. Schwerpunkt auf Ausbildung von Frauen in technischen Berufen, Entwicklung der Ausbildung zum/zur ÖkowitzIn, Qualifizierung im Bereich ökologisch nachhaltige Bauweisen bzw. ReUse/Recycling von Elektroaltgeräten). Außerdem liegt ein Schwerpunkt in der Erfassung, Erprobung und Weiterqualifizierung informell erworbener Kompetenzen (Entwicklung des Kompetenzchecks für geflüchtete Frauen). Die Verbindung von Arbeiten und Lernen direkt am Arbeitsplatz wird nicht zuletzt durch die Verschiebung der am Arbeitsmarkt nachgefragten Schlüsselqualifikationen immer wichtiger.

Soziale Unternehmen gibt es in jedem Bundesland, sie sind regional stark verankert und haben nicht zuletzt aufgrund ihrer Vermittlungsarbeit in den ersten Arbeitsmarkt ein großes Netzwerk aus Unternehmenspartnerschaften. Sie sind auch eine regionale Drehscheibe für Gemeinden, Behörden, Vereine und die Bevölkerung. Es gibt in (fast) jedem Bezirk Österreichs gemeinnützige Soziale Unternehmen, die Beschäftigungsprojekte für langzeitarbeitslose Menschen betreiben.

Soziale Unternehmen decken außerdem eine Bandbreite an Branchen, Tätigkeitsfeldern und somit auch Qualifikationsniveaus in ihren Anstellungen ab. Sie bieten damit Menschen – unabhängig von ihrer Einstiegsqualifikation – eine Vielzahl an sinnvollen Beschäftigungsfeldern mit kollektivvertraglich gesichertem und existenzsicherndem Einkommen.

## Vielfältige Tätigkeitsbereiche

Soziale Unternehmen haben in den letzten 30 Jahren viele Tätigkeitsfelder für MitarbeiterInnen erschlossen. Im Vordergrund stand dabei immer, Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln, die gesellschaftlich nachgefragt und die auch in Form eines Beschäftigungsverhältnisses sinnvoll und sinnstiftend organisiert werden können. Daraus ergeben sich aktuell folgende Tätigkeitscluster, die auch für dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse bzw. im Rahmen einer staatlich geförderten Beschäftigungsgarantie gut genutzt werden können.

1. **Unternehmensdienstleistungen im B2B-Bereich:** Vorgelagerte Büroarbeiten und Auftragsfertigungen (insbesondere personalintensive Montagearbeiten bzw. Produktionsabschnitte). Dabei handelt es sich oft um Aufträge, die sonst an ausländische Firmen vergeben werden.
2. **Regionale Nahversorgung** und Dienstleistungen für BürgerInnen: Übernahme von Aufgaben, die regional nachgefragt werden und Teilhabe ermöglichen, sich aber aus einer rein marktwirtschaftlichen Logik nicht tragen; etwa Übernahme von Postservice-Angeboten oft in Kombination mit der Vermittlung anderer (haushaltsnaher) Dienstleistungen
3. **Beschäftigungsverhältnisse im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen.** Der Schwerpunkt liegt auf Reinigungsleistungen, Wasch- und Bügelservices. Im Unterschied zu rein kommerziellen AnbieterInnen, werden MitarbeiterInnen in diesem Bereich „on the job“ weiterqualifiziert, zB. durch begleitende Deutschkurse und/oder Qualifizierungen zB. im Bereich Verwaltung, Verkauf oder Nähwerkstatt.
4. **Mobilitätsdienstleistungen** im ländlichen Raum, etwa Fahrtendienste und Sammeltaxis für ältere Menschen in Regionen, die mit dem öffentlichen Nahverkehr kaum oder unzureichend abgedeckt werden
5. **Gesundheits- und Pflegedienstleistungen:** Der Fokus liegt auch hier darauf, Arbeit und Lernen „on the job“ zu verbinden und diese – meist von Frauen – un(ter)bezahlten Dienstleistungen gesellschaftlich aufzuwerten.
6. **Umweltdienstleistungen:** Angebot von Recycling-, Reparatur-, ReUse- und Upcyclingdienstleistungen zB. Reparatur von Siedlungsabfällen, Übernahme von Nährarbeiten, aber auch Aufbereitung und Verkauf von wiederverwertbaren/upgecyclten Gegenständen (Kleidung, Haushaltsgeräte, Möbel, Baumaterialien)

## Kooperation statt Konkurrenz

Soziale Unternehmen sind Unternehmen im besten Sinn, d.h. sie vereinen wirtschaftliche mit gesellschaftspolitischen und sozialen Zielen. Für die Beschäftigung, sozialpädagogische Begleitung, Qualifizierung und Vermittlung von langzeitarbeitslosen Menschen erhalten sie eine Förderung aus den Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Vereinzelt geäußerte Bedenken von traditionellen Unternehmen in Bezug auf unlautere Konkurrenz durch Soziale Unternehmen mag auf den ersten Blick nachvollziehbar sein, dabei wird allerdings übersehen, dass die erhaltenen Förderungen streng an den gemeinnützigen Integrationsauftrag von Sozialen Unternehmen geknüpft sind. Die Förderungen dürfen keinesfalls verwendet werden um marktübliche Preise zu unterbieten. Darüber hinaus zeigt ein Blick auf die gängigen Tätigkeitsbereiche, dass Produkte und Dienstleistungen angeboten werden, die der Markt ohnehin nicht (in ausreichendem Maße) zur Verfügung stellen kann.

Die marktwirtschaftliche Ausrichtung von Sozialen Unternehmen bietet einen immensen Vorteil: Soziale Unternehmen „spielen keine Arbeit“, sondern schaffen reale und kollektivvertraglich bezahlte Arbeitsplätze für am Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen. Oftmals erschließen Soziale Unternehmen dafür neue Geschäftsfelder, die sich mit einer rein profitorientierten Brille nicht rechnen bzw. vom Markt nicht ausreichend abgedeckt werden.

Um den Bedenken traditioneller Unternehmen Rechnung zu tragen und in einen gemeinsamen Dialog zu treten, wäre es zielführend regionale Möglichkeiten des Austauschs für Soziale Unternehmen, traditionelle Unternehmen, aber auch VertreterInnen der Gemeinden, des Arbeitsmarktservices und der SozialpartnerInnen zu schaffen. In Frankreich gibt es solche niederschweligen, regionalen Dialoggremien im Rahmen der Pilotaktion „Territoires zéro chômage“<sup>2</sup>.

## Herausforderungen abseits von Langzeitarbeitslosigkeit lösen

Neben der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit können durch „Gute Arbeit für alle“ aber auch andere wichtige gesellschaftliche Herausforderungen gelöst werden:

**Regionale Versorgung:** In vielen ländlichen Gemeinden ist in den vergangenen Jahren die örtliche Infrastruktur weggebrochen: Greißler und Postämter haben geschlossen und einfache Dienstleistungen sind oft vor Ort nicht mehr verfügbar. Die nächste größere Stadt ist für viele Menschen ohne Auto nur schwer zu erreichen. Hier können gemeinnützige Soziale Unternehmen mit der Unterstützung der Gemeinden und der Arbeitsmarktpolitik gezielt neue regionale Dienstleistungszentren eröffnen und betreiben: ein kleines Geschäft für den täglichen Bedarf, ein Kulturverein mit Café, der auch mobilitätseingeschränkten Menschen gesellschaftliche Teilhabe und Anschluss ermöglicht, Postpartner oder auch regionale Mobilitätsdienstleistungen.

**Zugang zu Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen:** Auch für ältere und pflegebedürftige Menschen können wichtige Dienstleistungen angeboten werden. Das bietet den betroffenen Menschen mehr Unabhängigkeit und entlastet die Angehörigen – meist Frauen – die bislang den Großteil dieser unter- bzw. unbezahlten Arbeit erbringen. Beispiele für diese Tätigkeitsbereiche sind neben qualifizierten Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen etwa Besuchsdienste, Nachmittagsbetreuung von Schulkindern, die Begleitung bei Amts- & Behördenwegen, die Übernahme von täglichen Einkäufen oder Unterstützung bei anderen alltäglichen Dingen. Hier kann auch ein merkbarer Entlastungseffekt für den „professionellen“ Pflegebereich entstehen.

**Klima- und Umweltschutz:** Neben dem Angebot leistbarer Reparatur- und ReUse-Angebote für private Haushalte im Bereich von Elektrokleingeräten und Möbeln, sind auch nachhaltige, sozial gerechte Mobilitätsdienstleistungen, die kommunale Abfallwirtschaft (Wertstoffsammlung, -trennung und -verwertung) sowie das große Feld des ökologischen Bauens & Wohnens, Wirtschaftsbereiche in denen Arbeitsplätze durch Soziale Unternehmen entstehen können.

---

<sup>2</sup> In zehn Pilotregionen Frankreichs werden seit 2016 erstmals dauerhaft geförderte Arbeitsplätze für langzeitarbeitslose Menschen in gemeinnützigen Sozialen Unternehmen angeboten. Neben Eigenerwirtschaftung der Unternehmen, werden diese Plätze durch die Aktivierung der Arbeitslosengelder finanziert. Die Teilnahme ist für die Menschen freiwillig.