

# **Überlegungen zur Verbesserung der Förderung von Trägern öffentlich geförderter Beschäftigung**

## **Einleitung**

Die gute Nachricht vom Arbeitsmarkt der letzten beiden Jahre ist ohne Zweifel die Verringerung der Arbeitslosigkeit. Die Januarzahlen 2008 liegen um knapp 30 % unter denen des Höchststands im Jahre 2005. Unbestritten ist allerdings, dass die arbeitsmarktpolitische Wende überwiegend den Personen zugute gekommen ist, die weniger als ein Jahr arbeitslos waren. Die Arbeitsmarktstatistik 1999 – 2006 zeigt, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen, also der Frauen und Männer, die länger als ein Jahr ohne Beschäftigung waren und also überwiegend Empfänger von Arbeitslosengeld II sind, im Durchschnitt 32 % beträgt. Nimmt man den gleichen Prozentsatz auch für 2008 an, so handelt es sich um 1,7 Mio Personen.

Andererseits bleiben nicht wenige Stellen unbesetzt, die Bundesagentur für Arbeit nennt am 31. 1. 2008 als Gesamtzahl der bei den Agenturen und privat angebotenen Stellen 933.000. Schon ist die Rede von einem Arbeitskräftemangel.

Das Ziel, die Chancen der Langzeitarbeitslosen am Arbeitsmarkt zu verbessern ergibt sich also nicht nur aus der sozialen Verantwortung der Gesellschaft für alle ihre Glieder, sondern liegt auch in zunehmenden Maße im Interesse aus der wirtschaftlichen Entwicklung.

Wie können hunderttausende Arbeitssuchender wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden? Gefragt sind einerseits Methoden zur Verbesserung der beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten, die den Betroffenen angemessen sind. Die so genannten Vermittlungshindernisse liegen indes aber häufig auch in der psychischen und gesundheitlichen Verfassung der Arbeitslosen, die jahrelang mit der bitteren Erfahrung leben mussten, dass ihnen niemand eine Arbeit angeboten hat und sie jetzt mit Einkünften auf Sozialhilfeniveau auskommen mussten. Es legt sich also nahe, die Bemühungen um die Integration in den Arbeitsmarkt aus einer ganzheitlichen Sicht des Menschen heraus zu gestalten, die die berufliche Bildung mit Hilfen zur personalen Entwicklung verbindet. „Förderung“, die diesen Zusammenhang nicht sieht, läuft in vielen Fällen ins Leere und vergeudet dadurch öffentliche Mittel.

In über 25 Jahren fast ständig wachsender Arbeitslosigkeit ist eine Reihe von Einrichtungen entstanden, die sich – mit Hilfe öffentlicher Mittel -- um die Förderung von Langzeitarbeitslosen bemüht haben. Im Spannungsfeld zwischen den vorgegebenen Förderzielen und den erkennbaren Bedürfnissen der Zielgruppen konnten sie wichtige Erfahrungen sammeln. Bei einer Überprüfung des Integrationskonzepts sollten diese nicht unberücksichtigt bleiben.

Die folgenden Ausführungen greifen zunächst nur die Frage nach den angemessenen Bedingungen der Mittelzuweisung auf. Denn trotz etlichen Änderungen der arbeitsmarktpolitischen Ziele haben sich in Theorie und Praxis der Förderung Elemente erhalten, die die Arbeit der Beschäftigungsträger nicht erleichtern. Die derzeitige Wende auf dem Arbeitsmarkt könnte Anlass sein, neue Wege zu suchen.

## **Das Problem der Diskontinuität**

### **Mangelnde Vorlaufzeiten**

Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung werden auf Grund einer Bewilligung oder Leistungsvereinbarung, die vor deren Beginn zu Stande kommen muss, bezuschusst. Nicht selten wird diese Bewilligung aber erst wenige Tage vor dem letztmöglichen Termin erteilt. Dadurch gerät der Träger unter Zeitdruck. Denn erst nach Eingang des Bescheids kann er mit der definitiven Vorbereitung der Maßnahme beginnen. Dazu gehören häufig sowohl die Einstellung neuer Personen für die Leitung, Anleitung, Ausbildung oder sozialpädagogische Begleitung als auch die Beschaffung von Hilfsmitteln und bindende Absprachen mit etwaigen Partnereinrichtungen. Im Vergleich ausgedrückt: Die bewilligende Stelle handelt so, als ginge es um die Bestellung eines Produkts, das der Lieferant auf Vorrat bereithält – ein ziemlich unangemessenes Muster.

Die Abhängigkeit von wechselnden arbeitsmarkt- und haushaltspolitischen Kursänderungen in der

Förderpraxis führt zu einem weiteren Problem: Es besteht Ungewissheit über das, was auf die laufende Maßnahme folgt. Wird es eine Nachfolgemaßnahme geben? Welche Zukunftsperspektive kann man den Mitarbeitern eröffnen? Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit den 70er des vorigen Jahrhunderts zeigt andererseits, dass der Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit keine Aufgabe ist, die kurzfristig gelöst werden kann.

## **Kontinuität als wesentliche Bedingung der Qualität der Maßnahmen**

### **Personelle Kontinuität**

Die Bundesagentur für Arbeit hat Kriterien für die Eignung von Trägern von Zusatzjobs festgelegt (1). Unter anderem wird erwartet, dass die Träger Erfahrung bei der Betreuung und Integration der Hilfesuchenden mit Vermittlungshemmnissen haben. Konkret ist dies eine Erwartung an die Mitarbeiter der Träger. Der Erwerb von Erfahrung setzt die Ausübung der entsprechenden Tätigkeiten über einen nicht zu kurzen Zeitraum voraus. Dasselbe gilt für ein gutes Angebot in der beruflichen Qualifizierung.

Die Bewilligungen von Zusatzjobs werden von Maßnahme zu Maßnahme jeweils neu ausgesprochen. Die Träger und ihr Fachpersonal haben darum keine Beschäftigungssicherheit auf einen mittleren oder längeren Zeitraum. Um finanzielle Risiken zu vermeiden, werden Träger deshalb häufig nur befristete Arbeitsverträge abschließen. Das hat zur Folge, dass mindestens ein Teil des für die auftragsgemäße Durchführung der Maßnahme unverzichtbaren Personals ähnlich wie ihre Klientel eine prekäre Arbeitsvertragssituation in Kauf nehmen muss. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass Mitarbeiter den Träger verlassen, wenn sie bei einem anderen Arbeitgeber einen unbefristeten Arbeitsplatz bekommen können. Solche Abwanderungen werden umso wahrscheinlicher, je besser die betreffende Person persönlich und fachlich qualifiziert ist. Die Bewilligungspraxis sollte es darum den Trägern leichter machen, eine Personalstrategie zu entwickeln, durch die gerade auch befähigte Mitarbeiter eine mittelfristige Beschäftigungsperspektive erhalten. Auch hier ein Vergleich: Wer gewerblichen Lehrkräften an Berufsschulen nicht mindestens ebenso günstige Arbeitsverhältnisse anbietet, wie die „Wirtschaft“, wird keine guten Kräfte halten können.

### **Betriebliche Kontinuität**

Stabilität und Kontinuität sind von erheblicher Bedeutung auch auf dem Feld der Anforderungen an die Beschäftigten und der Außenbeziehungen der Träger. Beide sollen möglichst vergleichbar mit denen in den übrigen Betrieben sein. Abträglich ist ein Beschäftigungs-Naturschutzpark-Klima, indem z. B. der Zeitdruck fehlt, die Qualitätserwartungen heruntergeschraubt und die Erfahrungen der Beschäftigten auf Sonderbedingungen beschränkt bleiben. Unter solchen Bedingungen werden die Teilnehmer auf eine Rückkehr in die normale Arbeitswelt nicht vorbereitet. Umgekehrt gilt, dass möglichst realistische Arbeitsbedingungen nicht nur besser auf ein künftiges Arbeitsverhältnis vorbereiten, sondern den Arbeitenden das Erfolgserlebnis vermitteln, dass auch sie achtbare Leistungen erbringen können. Wessen Arbeit dazu beigetragen hat, einen Kunden oder eine Einrichtung zufrieden zu stellen, kann auch mit sich selbst zufrieden sein.

Auf dem Weg dieser Überlegungen wächst ein sozialer Betrieb schrittweise in die Rolle eines Unternehmens, das bestrebt ist, durch respektable Leistungen einen Stamm von zufriedenen Kunden zu gewinnen und zu pflegen. Je größer dieser ist, desto sicherer kann er mit einer ausreichenden Zahl von Aufträgen rechnen und damit auch seine arbeitsmarktpolitische Aufgabe besser erfüllen. - Im Übrigen leisten die Beschäftigungsträger mit einer solchen Orientierung auch einen wichtigen Beitrag zum Abbau negativer Vorurteile in der Gesellschaft gegenüber Arbeitslosen.

Diese Ziele können aber nur erreicht werden, wenn eine Einrichtung kontinuierlich über einen längeren Zeitraum existiert, - am besten solange, bis die Zahl der Langzeitarbeitslosen drastisch verringert ist.

### **Zum Vergleich: Die Erwachsenenbildung**

Um eine über Jahrzehnte geübte -und von den Betroffenen ertragene - Verwaltungspraxis zu ändern, bedarf es einer besonderen Überzeugungskraft. Stellen wir also zwischendurch die Frage, ob es andere Bereiche oder Aufgaben mit anderen Modalitäten der öffentlichen Förderung gibt. Die Bildungsarbeit erscheint uns für einen Vergleich besonders geeignet. Denn in mehrfacher

Beziehung kann die Tätigkeit der Beschäftigungsträger als eine ihrer Klientel angepasste Bildungsarbeit angesehen werden. Am deutlichsten spiegeln dies die Formulierungen über die Ziele der Maßnahmen für Jugendliche wieder. Auch erwachsene Teilnehmer sollen berufsfachlich und in ihrer Persönlichkeitsentwicklung gefördert werden, insbesondere in ihrer Motivation, Flexibilität, psychischen Stabilität und Zuverlässigkeit, also in Eigenschaften, die seit einiger Zeit im Begriff der Beschäftigungsfähigkeit zusammen gefasst werden.

So legt es sich nahe die Regelungen der Gesetzgeber für die öffentliche Förderung der Bildungsarbeit freier Träger näher zu betrachten. Sie sind in Rheinland-Pfalz im Weiterbildungsgesetz vom 17. 11. 1995 niedergelegt. Auch dort fördert der Staat die Arbeit freier Träger. Das Gesetz regelt zunächst die Anerkennung der Einrichtungen, die Erwachsenenbildung in freier Trägerschaft durchführen, und nennt dafür Bedingungen. Unterschieden werden die Grundförderung – dort ein Zuschuss zu den Personalkosten - und die Angebotsförderung, die sich nach dem Umfang der Maßnahmen richtet. Die Zahl der geförderten Stellen richtet sich ebenfalls nach dem Umfang der Angebote. Dazu kommt ein Zuschuss zu den Betriebskosten von anerkannten Heimbildungsstätten (§ 12). Die Förderbeträge werden jährlich ermittelt. Durch diese Regelung haben die Träger der Erwachsenenbildung mittelfristig eine stabile Grundlage für ihre Personalpolitik und die Entwicklung ihrer Angebote.

### **Ein Vorschlag für die Beschäftigungsförderung**

Es liegt auf der Hand, dass die Regelungen für das Feld Erwachsenenbildung nicht direkt auf die Arbeitsförderung übertragen werden können. Das Beispiel führt aber vor Augen, dass die öffentliche Hand für die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Einrichtungen bei der Wahrnehmung von gesellschaftlichen Aufgaben auch ganz andere Wege als die bisher beschrittenen einschlagen kann. - Nur am Rande sei daran erinnert, dass Betriebe im Rahmen der Wirtschaftsförderung z. B. als Investitionszuschüsse recht großzügig gefördert werden können; Beschäftigungsträger sind auch Betriebe.

Als einen möglichen Weg zu einer stärker kontinuierlichen Förderung schlagen wir den Abschluss von Verträgen zwischen den ARGE und den Beschäftigungsträgern vor. Dadurch würde auch die Stellung der Träger gegenüber den ARGE als echte Partner bei der gemeinsamen Bewältigung einer öffentlichen Aufgabe gestärkt.

Die Vorgaben für solche Verträge sollten den Vertragsparteien Spielraum zur Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten lassen. Sinnvoll erscheint es auch, zwischen der institutionellen und der leistungsbezogenen Förderung zu unterscheiden und Vorgaben über die Mindestanforderungen an die Zahl und Qualifizierung von Gruppenleitern, Anleitern und Sozialbetreuern, sowie die benötigte Verwaltung zu machen.

Wichtig ist die Laufzeit des Vertrags; sie sollte mindestens ein Jahr betragen. Die Kündigungsmöglichkeit sollte so geregelt sein, dass der Nachteil für den Träger begrenzt bleibt.

### **Anmerkung**

(1)

Der Gesetzgeber beachtet auch im SGB II das im Sozialrecht weithin geltende Subsidiaritätsprinzip. Die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten soll "Einrichtungen Dritter" insbesondere der Wohlfahrtsverbände übertragen werden ; außerdem werden als mögliche Träger öffentlich rechtliche Körperschaften und sonstige geeignete Institutionen genannt, wenn sie die Inhalte der Zusatzjobs von ihren erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Tätigkeiten strikt abtrennen .

Für die Eignung der Träger ist maßgebend:

- die ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen;
- die Erfahrung bei der Betreuung und der Qualifizierung von Beschäftigten mit Vermittlungshemmnissen;
- die angemessene personelle, räumliche und sachliche Ausstattung;
- die personelle und fachliche Ausstattung für die Betreuung und gegebenenfalls berufliche Qualifizierung der Beschäftigten;
- die Zuverlässigkeit, Seriosität und finanzielle Leistungsfähigkeit.

Beschlossen auf der Mitgliederversammlung der NAW am 16.04.2008