

Unter dem Spardiktat



VON TINA HOFMANN

Tina Hofmann ist Referentin für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik beim Paritätischen Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. in Berlin.

www.paritaet.org

Die unzulängliche Zusammenarbeit von Jobcentern und freien Trägern in der Arbeitsförderung kann anderen Feldern der Sozialwirtschaft als Warnung dienen, wie Kooperationen nicht gestaltet werden sollten.

Die Kooperationsbeziehungen zwischen Jobcentern und freien Trägern im SGB II erfolgen unter den Bedingungen der Ökonomisierung und Vermarktung der freien Träger. (1) Das hat mit sozialstaatlichen Entwicklungen zu tun, die bis in die 1990er Jahre zurückreichen und beginnend mit Reformen in der Sozialhilfe über die Einführung der Pflegeversicherung bis zur Hartz-Reform geführt haben.

Die Wohlfahrtsstaatenforschung (2) beschreibt einen Transformationsprozess des deutschen Sozialstaats, in dem die angestrebte Modernisierung mit der Einführung eines Wettbewerbsmodells erreicht werden sollte. Mehr Wettbewerb bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen sollte mehr Effizienz und Effektivität bringen. In diesem Wettbewerbsmodell sind die freien Träger als Leistungsanbieter nicht länger Mitgestalter der Sozialpolitik, sondern reine Dienstleister, die ihre Aufgaben effizient und transparent zu erfüllen haben. (3) Die partnerschaftliche Zusammenarbeit wird durch eine Geschäftsbeziehung im Auftragnehmer-Auftraggeber-Verhältnis ersetzt.

Das SGB II bietet für diese Rollenbeziehungen einen idealtypischen Rahmen. Das SGB II nennt freie Träger nur in einem kleinen Ausschnitt eines dienstleistungsförmig auszugestaltenden Tätigkeitsspektrums. So werden die freien Träger als Beteiligte des örtlichen Arbeitsmarkts zur Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit genannt (§§ 17,18 ff SGB II), aber andere bedeutsame Handlungsfelder, wie die Armutsbekämpfung im Stadtteil, ihre Netzwerkarbeit zur sozialen Teilha-

be oder die Bildungsarbeit an Schulen ausgeblendet. Für die Erbringung der Eingliederungsleistungen ist wiederum (fast ausnahmslos) der Vergabeweg vorgesehen und damit der Wettbewerb unter den Leistungsanbietern eröffnet. Gerade freie Träger unter dem Dach des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, die in den 1970er und 1980er Jahren vielfach aus der Arbeitslosenselbsthilfe entstanden waren und ein ausgeprägtes anwaltschaftlich-politisches Profil aufzuweisen hatten, sind mit Einführung des SGB II in ein völlig neues Rollenmodell kapituliert worden.

Im Verlauf der Umsetzung des SGB II wurde der Einfluss der Leistungsanbieter auf die Arbeit der Jobcenter, vor allem auf die Ausgestaltung der Eingliederungsleistungen, begrenzt. Claus Reis hat nachgezeichnet (4), dass noch die ersten grundständigen Konzeptionen für ein »Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II« aus dem Jahr 2004 die Möglichkeit nannte, das Fallmanagement an freie Träger zu übergeben. Dieser ursprüngliche Gedanke einer Einbindung freier Träger in das Fallmanagement hat sich in der Praxis des SGB II allerdings nicht durchgesetzt. Vielmehr haben die Jobcenter entschieden, das Fallmanagement »als zentralen Ort der Leistungsgewährung«, bei sich zu behalten und die Aufgabenwahrnehmung der sozialwirtschaftlichen Träger auf sekundäre Dienstleistungen zu beschränken.

Die Zurückdrängung des möglichen Einflusses freier Träger auf die Arbeit der Jobcenter lässt sich auch anhand der Entwicklung der Beiräte im SGB II zeigen. Die Jobcenter sind seit Beginn des SGB II

gehalten, mit den örtlichen Arbeitsmarktakteuren zusammenzuarbeiten und 2010 konkret verpflichtet worden, zu diesem Zwecke Beiräte einzuberufen.

In den Beiräten kommen die örtlichen Arbeitsmarktakteure zur Frage der Auswahl und Ausgestaltung der Eingliederungsleistungen zusammen. Freie Träger, die in direkter Dienstleistungsbeziehung zum Jobcenter Eingliederungsleistungen erbringen, sind von der Beiratsarbeit ausgeschlossen, um vermuteten Interessenkonflikten vorzubeugen. Eine Vertretung bleibt insofern alleine den örtlichen Ligen der freien Wohlfahrtspflege, in Einzelfällen auch den jeweiligen Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege, vorbehalten.

In der Praxis bemühen sich die Wohlfahrtsverbände in vielen Regionen vergebens um eine lebendige Beiratsarbeit. Denn die überwiegende Zahl der Jobcenter nimmt die Beiratsarbeit nur pro forma wahr. Das äußert sich beispielsweise darin, dass die Beiräte nur zu sehr wenigen Sitzungsterminen im Jahr eingeladen werden oder die Sitzungszeit der Informationsvermittlung, anstelle der gemeinsamen Beratungen gewidmet wird. Dass auch die maßgeblichen Akteure für das SGB II auf der Bundesebene, die Bundesregierung selbst, die Länder und die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Beiräte nicht sonderlich ernst nehmen, zeigen die aktuellen »Fachlichen Hinweise« der Bundesagentur für Arbeit und die sogenannte »Gemeinsame Erklärung« von Bund und Ländern, in denen die Beiräte gar nicht oder nur mit einer Randnotiz erwähnt werden. (5)

Die unterentwickelte Beiratsarbeit korrespondiert mit einer Gesetzeswirklichkeit des SGB II, in der die Eingliederungsleistungen nicht in lokalen Netzwerken zwischen Jobcentern und Arbeitsmarktakteuren ausgestaltet, sondern maßgeblich von der Bundesagentur für Arbeit nach Vorgaben des Bundes umgesetzt werden. Jobcenter und freie Träger verfügen noch nicht einmal über die Möglichkeit, Kernpunkte des beidseitigen Dienstleistungsverhältnisses selbst auszugestalten. Denn zentrale Elemente der Dienstleistungsbeziehungen, wie etwa Leistungsinhalte, Qualitätsvorgaben oder Preiskorridore werden von anderen Stellen vorgegeben. Hier sind vor allem Stellen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit, die Weisungen und Geschäftsanweisungen veröffentlichen,

aber auch der »Zentrale Einkauf« und neuerdings die sogenannten »Fachkundigen Stellen« im Verfahren der Träger- und Maßnahmenzulassung zu nennen.

Die Abhängigkeit der Jobcenter von anderen, meist übergeordneten Instanzen bei der Ausgestaltung ihrer direkten Dienstleistungsbeziehungen zu freien Trägern verschafft ihnen eine größere Unabhängigkeit gegenüber lokalen Politiken. Viele Jobcenter bemängeln allerdings, dass ihnen zu wenig Handhabe gegeben ist, um über die Art von Eingliederungsleistungen in der Umsetzungsverantwortung solcher Träger zu entscheiden, die nach ihrer Erfahrung wirklich erfolgreich sein werden. Dass es

bis 2013 drastisch – um insgesamt rund 40 Prozent – gekürzt und die Arbeitsmarktförderung auf einen kleinen Kreis arbeitsmarktnaher Personen konzentriert. Verbunden mit der arbeitsmarktnahen Ausrichtung der Förderung wurden die Angebote der öffentlich geförderten Beschäftigung im Zeitraum 2010 bis 2102 um mehr als 55 Prozent gekappt.

Die drastischen Kürzungen haben in der Trägerlandschaft tiefe Spuren hinterlassen. Die Branche der Arbeitsförderung steht unter so starkem Kostendruck, dass mittlerweile ein branchenspezifischer Mindestlohn Aus- und Weiterbildung eingezogen ist. In Umfragen des Paritätischen zu den Auswirkungen der Kür-

»Die überwiegende Zahl der Jobcenter nimmt die Beiratsarbeit nur pro forma wahr«

einen großen Unterschied für den Verlauf und Erfolg einer Eingliederungsleistung macht, welcher Träger sie erbringt, ist erst vor kurzem von der ansonsten umfassend entwickelten Wirkungsforschung in der Arbeitsmarktpolitik entdeckt worden. (6) Und nicht nur die Umsetzung der Bundesprogramms »Perspektive 50plus« zeigt, dass der Erfolg der Maßnahmen gesteigert werden kann, wenn die Jobcenter ihr Know-how und ihre Eigeninitiative in die Ausgestaltung der Förderung einbringen können (was mit guten Gründen auch für die Arbeit freier Träger angenommen werden kann).

In die falsche Richtung läuft auch die Praxis einiger Jobcenter, die Betreuung der Maßnahmen nach Zuschlagserteilung zu vernachlässigen. Besser sind Ansätze, bei denen die Jobcenter die Maßnahmenumsetzung aktiv gestalten und dafür eng mit den freien Trägern kooperieren, wie dies beispielsweise mit den »Maßnahmenpaten« des Jobcenters Kiel gelingt.

Angesichts der aktuellen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik werden Ansätze von Jobcentern und freien Trägern bei der Förderung von arbeitsmarktfernen Personen gestoppt. Ohne Rücksicht auf die Förderbedarfe der allermeisten Arbeitslosen und des sehr hohen Anteils verfestigt langzeitarbeitsloser Menschen im SGB II hat die Bundesregierung die Eingliederungsmittel im Zeitraum 2010

zungen (7) hat mehr als ein Fünftel der paritätischen Träger angegeben, seine Tätigkeit auf dem Gebiet der Arbeitsförderung vollständig eingestellt zu haben oder in die Insolvenz gehen zu müssen.

Die Träger schrumpfen und müssen in großem Umfang Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlassen. Im Durchschnitt hat sich in den letzten beiden Jahren die Größe paritätischer Mitgliedsorganisationen in der Arbeitsförderung – gemessen an der Zahl der beschäftigten Mitarbeitenden – nahezu halbiert. Der Abbau und Umbruch in den Strukturen der Träger ist im Zusammenhang mit den Sparbeschlüssen der Bundesregierung und bei Beschlussfassung der Arbeitsmarktreformen vorausgesehen und billigend in Kauf genommen. Die Beschlüsse wurden u. a. damit begründet, dass man keine Trägerstrukturen finanzieren könne und nur auf die Förderung von Menschen bedacht sei.

Freie Träger finden sich auf dem Boden des SGB II – gut zehn Jahre nach den Hartz-Reformen – insofern als beschädigte Dienstleister wieder. Es war nicht so sehr der umkämpfte Wettbewerb mit anderen Trägern, der tiefe Einschnitte in die Trägerstrukturen versetzt hat, sondern die vollständige Ökonomisierung der Arbeitsmarktpolitik. Die aktive Arbeitsförderung ist unter das Diktat der Haushaltksolidierung gestellt. In den zentral gesteuerten Strukturen des SGB II konnten Einsparvorgaben zügig umge-

setzt werden und die Umsteuerung der öffentlich geförderten Beschäftigung mittels neuer geschäftspolitischer Schwerpunktsetzungen der Bundesagentur für Arbeit noch vor der Instrumentenreform eingeleitet werden. Nicht mehr benötigte Dienstleistungsangebote wurden und werden zeitnah abgewickelt. Verlässliche Rahmenbedingungen und Planungssicherheit hatte man den Dienstleistern ohnehin nie zugestanden.

Diese Form der Dienstleistungsbeziehungen ist allenfalls geeignet für die aktuellen Ziele der Arbeitsmarktförderung, kostengünstig und schnell Aktivierungen zu organisieren und Integrationen für einen kleineren Teil arbeitsmarktnaher Personen zu fördern. Wenn sich die Jobcenter endlich wieder ihrem größten Personenkreis, den arbeitsmarktfernen Menschen mit komplexen Hilfebedarfen zuwenden können, sind sie auf die Zusammenarbeit mit hoch spezialisierten und erfahrenen Dienstleistern angewiesen.

Für die komplexe, längerfristige und hochgradig mit anderen Hilfesystemen zu vernetzende Förderung von arbeitsmarktfernen Personen müssen die Dienst-



Handreichung für SGB II-Beiräte

Die Beiräte nach SGB II beraten die Jobcenter bei der Auswahl und Ausgestaltung ihrer Eingliederungsleistungen. Was hierbei zu beachten ist, wenn es um die gesetzlich neu gefassten Arbeitsgelegenheiten, die Förderung von Arbeitsverhältnissen oder die freie Förderung geht, hat die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in einer aktuellen Handreichung dargestellt. Die Hinweise sollen den Beiratsmitgliedern aus der Freien Wohlfahrtspflege die nötige Unterstützung und Trägern in der Arbeitsförderung hilfreiche Anregungen geben, wie sie mit den Jobcentern für eine sinnvolle Ausgestaltung der Instrumente ins Gespräch kommen können.

www.bagfw.de

leistungsbeziehungen zwischen Jobcentern und Trägern partnerschaftlich, verlässlich und langfristig ausgestaltet sein. Es ist an der Zeit, dass die Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung ein stärkeres Augenmerk auf die Arbeitsbedingungen freier Träger und ihre Kooperation mit den Jobcentern legt. ■

Anmerkungen

- (1) Zur Einführung und Kritik der Begriffe Ökonomisierung und Vermarktung siehe Möhring-Hesse, M. (2008): *Verbtriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege*. In: ZSR 54 (2008), S. 141 – 160.
- (2) Wohlfahrt, Norbert (2005): *Zur Transformation der Sozialwirtschaft. Strategische Unternehmensentwicklung in der Sozialwirtschaft zwischen Kontraktmanagement, Wettbewerbsrecht und sozialpolitischem Selbstverständnis*. In: Dimmel, N. *Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015*, Wien, S. 67 – 99.
- (3) Dimmel, N. (2005): *Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015*. Wien.
- (4) Reis, Claus (2005): *Koproduzent oder Zulieferer? Die Rolle der Sozialwirtschaft im Rahmen »aktivierender« Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich*. In: Dimmel, N. *Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015*, Wien, S. 127 – 144.
- (5) Siehe u. a. die Gemeinsame Erklärung Bund und Länder zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im SGB II nach § 16 SGB II i. V. m. §§ 44, 45 SGB III und nach § 16f SGB II (Vermittlungsbudget, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und Freie Förderung), 3. aktualisierte Fassung Oktober 2012.
- (6) Siehe Apel, H.; Fertig, M.; Koch, S.; Osiander, C. (2011): *Beschäftigungschancen von Ein-Euro-Jobbern in Hamburg: Der Träger macht den Unterschied*. (IAB-Kurzbericht, 20/2011), Nürnberg, 8 S.
- (7) Der Paritätische Gesamtverband (2012): *Längsschnitumfrage zu den Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik 2010 – 2012*.

Sozialwirtschaft von A bis Z

Grunwald | Horcher | Maelicke [Hrsg.]

Lexikon der Sozialwirtschaft

2. Auflage

 Nomos

Lexikon der Sozialwirtschaft

Herausgegeben von Klaus Grunwald, Georg Horcher und Bernd Maelicke

2. Auflage 2013, ca. 1.100 S., geb., ca. 98,- €

ISBN 978-3-8329-7007-9

Erscheint ca. April 2013

Das Werk umfasst ca. 700 Stichworte von über 130 Autoren aus den einschlägigen Fachdisziplinen Betriebswirtschaft, Volkswirtschaft, Sozialpolitik, New Public Management, Recht, Erziehungswissenschaften, Sozialarbeit/Sozialpädagogik und Psychologie und richtet sich an die Führungskräfte in der Sozialwirtschaft/Sozialmanagement, der Aus- und Weiterbildung sowie an die Wissenschaft.

www.nomos-shop.de/19645



Nomos