

Problematische Kooperation

Die Zusammenarbeit freier Träger mit der Bundesagentur für Arbeit gestaltet sich schwierig

TINA HOFMANN

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

Aufgrund der »marktnahen« Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich die Bundesagentur für Arbeit seit einigen Jahren vor allem auf Personen, die gut zu vermitteln sind.

Die Kooperationserfahrungen freier Träger der Arbeitsförderung mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) sind vielfältig. Die Zusammenarbeit mit den örtlichen Arbeitsagenturen und Jobcentern fällt je nach regionalen Bedingungen unterschiedlich aus. Die Akteure begegnen sich in einer Rollenvielfalt. Vier bundesweite Entwicklungen prägen meines Erachtens die Kooperation.

1. Die aktive Arbeitsförderung ist seit dem Jahr 2010 unter das Diktat der Haushaltskonsolidierung gestellt. So wurden die Gelder für die aktive Arbeitsförderung in den Jahren 2010 bis 2013 um rund 50 % gekürzt. Diese Kürzungen waren so einschneidend, dass viele Träger entweder in die Insolvenz gehen oder ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Arbeitsförderung komplett einstellen mussten. (1) Ohne Rücksicht darauf, dass es die Jobcenter vor allem mit Personen aus verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit und jahrelangem Leistungsbezug zu tun haben (2), wurde die Arbeitsmarktförderung auf die Förderung arbeitmarktnaher Personen ausgerichtet. Die Ziele der Arbeitsförderung, der finanzielle Mitteleinsatz und die eingesetzten Arbeitsmarktinstrumente konzentrieren sich seither auf Arbeitslose, die beispielsweise nach einer kurzen Dauer der Arbeitslosigkeit und mit passablen Qualifikationen recht gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen wird einseitig auf erzielte Integrationen in den Arbeitsmarkt abgestellt, auch wenn damit Förderangebote, die sich an sehr arbeitsmarktferne Personen

richten, nicht adäquat abgebildet werden können. Langzeitarbeitslose sind in der aktiven Arbeitsförderung weit unterrepräsentiert. (3) Sie bleiben häufig ganz ohne Förderung oder werden mit kurzfristigen Fördermaßnahmen »versorgt« (4). Obwohl die Hälfte der arbeitslos gemeldeten Personen im SGB II über keinen Berufsabschluss verfügt, bekommen nur ganz wenige Arbeitslose ein Qualifizierungsangebot, das zum Berufsabschluss führt. (5) Die Angebote der öffentlich geförderten Beschäftigung wurden im Zeitraum 2010 bis 2103 um mehr als 50 % gekappt und die Förderbedingungen bei den verbliebenen Arbeitsgelegenheiten restriktiv ausgestaltet. Die »Daumenschrauben« bei den Arbeitsgelegenheiten führen entweder dazu, dass die Träger keine sinnvollen Tätigkeiten mehr anbieten können oder aber Jobcenter und freie Träger in Graubereichen hantieren, die jederzeit einen sofortigen Maßnahmenstopp (etwa nach dem Tätigwerden der Innenrevision der Bundesagentur für Arbeit oder des Bundesrechnungshofs) auslösen können. Bundesweit berichten freie Träger davon, dass sie Arbeitslose abweisen müssen, die sich mit der dringenden Bitte an sie gewandt haben, sie in eine Maßnahme aufzunehmen und damit ein Stückweit aus ihrer sozialen Isolation zu befreien. Doch aus Gründen der Existenzsicherung sind die Träger gezwungen, sich weitgehend von der Zielgruppe verfestigt langzeitarbeitsloser Menschen zu verabschieden. Als Teil einer überlebensnotwendigen »Geschäftsfeldentwicklung« wenden sich viele Träger etwa der Förderung von Menschen mit Behinderungen oder Ju-

gendlichen in Ausbildung zu, weil deren Förderung (noch) zum »arbeitsmarktpolitischen Mainstream« zählt. Der größte Träger von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen in Hessen – die Werkstatt Frankfurt – hat Ende 2012 ihre Beschäftigungsbereiche in Betriebe ausgegründet, um Arbeitsplätze zu erhalten. Im Rahmen dieser Umstrukturierung fallen allerdings alle Angebote der Beschäftigung und Qualifizierung für langzeitarbeitslose Menschen weg.

2. Die marktnahe Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik soll nach den Vorstellungen der Bundesagentur für Arbeit keine arbeitsmarktpolitische Eintagsfliege sein. Vielmehr ist das ein Teil der Strategie der Behörde. In ihrem Strategiepapier »BA 2020« (6) benennt die Bundesagentur für Arbeit ihr Ziel, sich nicht länger und ausschließlich auf Maßnahmen und Programme zur Reduzierung von Arbeitslosigkeit oder gar zur Bekämpfung der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit zu konzentrieren, sondern Zukunftsthemen des Arbeitsmarkts – allen voran die Fachkräftesicherung – anzugehen. Das zielt vor allem auf sogenannte »marktnahe Kunden«, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Bedürfnisse der Arbeitgeber ab. Nach mühevollen Jahren der Hartz-Reformen, will sich die Behörde heute selbstbewusst als »1. Dienstleisterin am Arbeitsmarkt« positionieren. Bestehende Personalüberhänge in der Arbeitslosenversicherung sollen nur teilweise zum Personalabbau führen und an anderer Stelle für einen Ausbau der Dienstleistungen genutzt werden. Die Bundesagentur für Arbeit will sich »offensiv dem Wettbewerb mit Privaten um die

die üblicherweise von freien und anderen Trägern durchgeführt werden oder von ihnen wahrgenommen werden könnten. Die sich ausbreitende Aufgabenwahrnehmung von Bundesagentur für Arbeit und Jobcentern kommt für die in Existenznot geratenen freien Träger zur Unzeit. Mit dem Wettbewerbsgrundsatz lässt sich meines Erachtens das Engagement nicht gut begründen, denn die Bundesagentur für Arbeit tritt in den Wettbewerb aus einer Monopolstellung in der Finanzierung und Beauftragung entsprechender Dienstleistungen heraus ein. Das sozialstaatliche Subsidiaritätsprinzip würde es darüber hinaus erfordern, dass die öffentliche Hand die Gewährleistungsrolle, also die Planungs- und Steuerungsverantwortung für soziale Leistungen beibehält, und sich nicht in der Umsetzung ausbreitet.

3. Freie Träger begegnen der Bundesagentur für Arbeit nicht nur als Dienstleister in der Arbeitsförderung, sondern als Arbeitgeber. In ihren sozialen Einrichtungen – von der Altenpflegeeinrichtung über das Krankenhaus bis hin zur Kindertagesstätte – sind bundesweit rund 1,4 Millionen Mitarbeitende hauptamtlich tätig. Im umgekehrten Rollenverhältnis tritt die Bundesagentur für Arbeit diesen Arbeitgebern selbst als Dienstleisterin gegenüber. Die Bundesagentur für Arbeit wirbt bei diesen Einrichtungen dafür, offene Stellen zu melden und die Vermittlungsdienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit abzurufen. Arbeitgeber sollen zukünftig mehr Unterstützung bei der Fachkräftegewinnung und Fachkräftesicherung durch die Behörde erhalten und u. a. auch eine neue Qualifizierungsberatung

genannten WeGebAU-Programms 2.700 Mitarbeitende zur Altenpflegefachkraft ausgebildet. (7) Die Tendenz für die Folgejahre ist steigend.

4. Auf der Prioritätenliste der Arbeitsförderung weit oben steht nach wie vor die Förderung von Jugendlichen am Übergang von der Schule in den Beruf. Möglichst alle Jugendliche und junge Erwachsene bei ihrem Eintritt in das Berufsleben so zu begleiten, dass sie gut ausgebildet und selbständig in die Arbeitswelt eintreten können, ist ein anspruchsvolles Unterfangen, das nur in regional verankerten und landesweit flankierten Netzwerken bewältigt werden. Die Arbeitsagenturen und Jobcenter sind hier auf die Kooperation im Netzwerk von Bundesländern, Schulen, Jugendämtern und freie Träger der Jugendberufshilfe angewiesen. Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter übernehmen hier meist nur einen anteiligen Finanzierungsbeitrag und teilen sich demzufolge Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten mit anderen Partnern. Akteure, wie beispielsweise die Bundesländer oder Kommunen erlangen je nach finanziellem Engagement Einfluss auf Schwerpunkte und Umsetzung der Aktivitäten. Freie Träger sind in einigen Regionen die entscheidenden Ideen- und Impulsgeber für neue Förderansätze. Ein Beispiel ist das Praxismodell »Assistierte Ausbildung«, das seit vielen Jahren mit großem Erfolg vom Paritätischen Baden-Württemberg und dem Diakonischen Werk Württemberg in der Ausbildung von benachteiligten Jugendlichen umgesetzt wird. (8) Die Initiative der freien Träger ist meist auch Voraussetzung dafür, dass Fördermittel aus unterschiedlichen Quellen akquiriert und die Akteure verknüpft werden.

»Die Bundesagentur für Arbeit verliert die arbeitsmarktfernen Kunden zunehmend aus dem Blick«

besten Dienstleistungen« stellen. Mit Projekten wie der »internen ganzheitlichen Integrationsberatung (Inga)« baut die Bundesagentur für Arbeit Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten aus. Immer mehr Jobcenter wollen sogar Maßnahmen der Arbeitsförderung, als sogenannte »In-house-Maßnahmen« selbst durchführen. Das sind Aufgaben,

erhalten. Die Bundesagentur für Arbeit hat die Altenpflegebranche dafür fest in den Blick genommen. Mit ihrer Unterstützung werden immer mehr Altenpflegehelferinnen und Altenpflegehelfer oder ähnlich gering qualifizierte Beschäftigte in den Altenpflegeeinrichtungen zu Altenpflegefachkräften fortgebildet. Im Jahr 2012 haben sich auf Basis des so-

Fazit

Die Kooperationsbeziehungen zwischen freien Trägern der Arbeitsförderung und der Bundesagentur für Arbeit waren in der jüngsten Vergangenheit davon geprägt, dass die Bundesagentur für Arbeit die Einsparvorgaben und Umsteuerung der Arbeitsmarktpolitik zulasten arbeitsmarktferner Personen nach politischen Auftrag effizient umgesetzt hat.

Es bleibt abzuwarten, ob die Bundesagentur für Arbeit auch unter neuen Bundesregierung ihren marktnahen

Thesen zur Standortbestimmung



Erstens: Nach Jahren harter Kürzungen in der Arbeitsförderung und einer Umsteuerung der Arbeitsförderung auf Arbeitslose, die dem Arbeitsmarkt näher stehen, ist nur noch ein Teil der freien Träger der Arbeitsförderung existent. Träger, die den Überlebenskampf der letzten Jahre überstanden haben, waren meist gezwungen,

der vorherrschenden Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit zu folgen und den arbeitsmarktfernsten Personen den Rücken zu kehren.

Zweitens: Zur Kooperation kommt die Konkurrenz hinzu: Die Bundesagentur für Arbeit beabsichtigt ihr Dienstleistungsangebot angesichts von Personalüberhängen in der Arbeitslosenversicherung auszuweiten und übernimmt Aufgaben, die auch von freien Trägern der Arbeitsförderung wahrgenommen werden (könnten).

Drittens: Gleichzeitig profitieren freigemeinnützige Einrichtungen von neuen Dienstleistungsangeboten der Bundesagentur für Arbeit. Die Behörde unterstützt die Qualifizierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den vom Fachkräftemangel betroffenen Sozialbranchen (v. a. Altenpflege).

Viertens: Werden Jugendliche am Übergang von der Schule in den Beruf unterstützt, so sind die Arbeitsagenturen und Jobcenter in hohem Maße auf die Kooperation mit unterschiedlichen Akteuren in funktionierenden Netzwerken angewiesen. Freie Träger haben hier häufig eine wichtige Funktion, vor allem als Impulsgeber für fachliche Innovationen und die Netzwerkorganisation.

Tina Hofmann

Kurs beibehalten wird, also der Nachfrage und den Trends des Arbeitsmarkts stärker folgend will als der vorhandenen Klientel. Träger der Arbeitsförderung sind dann zwar noch für die Qualifizierung von Jugendlichen oder angehenden Fachkräften gefragt, aber auch weiterhin mit der Erfahrung einer fragilen Rolle und Finanzierungsbasis konfrontiert. Einrichtungen etwa in der Altenpflege oder Kindertagesbetreuung werden als gefragte Arbeitgeber umworben.

Wie weiter?

Die Freie Wohlfahrtspflege setzt sich nach wie vor für eine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein, die sich wieder stärker ihrem größten Personenkreis, den arbeitsmarktfernen Menschen zuwendet. Für die komplexe, längerfristige und hochgradig mit anderen Hilfesystemen zu vernetzende Förderung von arbeitsmarktfernsten Personen müssen die Kooperationsbeziehungen zwischen Arbeitsagenturen, Jobcentern, freien Trägern und kommunalen Partnern partnerschaftlich, verlässlich und langfristig ausgestaltet sein.

Für diese anspruchsvolle Netzwerkarbeit gibt es gute Beispiele und Erfahrungen, etwa wenn Jobcenter entgegen dem bundesweiten Trend einer sozialen Aufgabe im SGB II verbunden bleiben oder Arbeitsagenturen sich schon kooperativ in Netzwerken am Übergang Schule und Beruf oder in Verbänden

zur Fachkräftegewinnung engagieren. Eine maßgeblich nach bundespolitischen Vorgaben gesteuerte und bundesweit einheitlich ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik wird damit jedoch in die Schranken gewiesen.

Anmerkungen

- (1) In Umfragen des Paritätischen zu den Auswirkungen der Kürzungen haben 38 % der paritätischen Träger angegeben, die Arbeitsförderung aufgegeben zu haben oder in die Insolvenz gegangen zu sein. Die Träger haben die Zahl der beschäftigten Mitarbeiter in den letzten drei Jahren nahezu halbiert.
- (2) Mehr als drei Viertel aller Leistungsbezieher erhält Leistungen mindestens ein Jahr lang oder länger und zählt damit zu den sogenannten Langzeitleistungsbeziehern; siehe Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hg.) (2013): Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Strukturen – Prozesse – Wirkungen. Bielefeld.
- (3) Der Anteil der Langzeitarbeitslosen am Gesamtbestand der Arbeitslosen lag im Jahr 2012 bei 36 %, jedoch waren sie nur mit einem Anteil von 15 % an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beteiligt; siehe Eingliederungsbericht 2012 der Bundesagentur für Arbeit (DRS 18/104).
- (4) Die durchschnittliche Dauer einer Maßnahme in der Grundsicherung für Arbeitssuchende lag im Jahr 2012 nur bei vier Monaten (siehe Eingliederungsbericht der Bundesagentur für Arbeit).
- (5) 15.000 Personen haben unter den Bedingungen des SGB II im Jahr 2012 mit einer Fort- und Weiterbildungsmaßnahme einen beruflichen Abschluss erwerben können; siehe Eingliederungsbericht der BA. Das ist nur ein sehr kleiner Teil der arbeitslos gemeldeten Personen im SGB II ohne Berufsabschluss; rund eine Million Menschen.
- (6) Bundesagentur für Arbeit (2012): BA 2020. Antworten der Bundesagentur für Arbeit auf Fragen der Zukunft. Nürnberg.
- (7) Siehe Eingliederungsbericht der Bundesagentur für Arbeit a. a. O.
- (8) Der Paritätische Gesamtverband (2013): Assistierte Ausbildung. Ein erfolgreiches Praxismodell zur intensiven Ausbildungsvorbereitung und –begleitung. ■