

Qualitativer Sprung wünschenswert



VON TINA HOFMANN

Tina Hofmann ist Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin und Referentin für Jugendsozialarbeit beim Paritätischen Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. Ein Schwerpunkt ihrer Tätigkeit ist die Arbeitsmarktpolitik für junge Menschen.

E-Mail

jugendsozialarbeit@paritaet.org

Die Arbeitsmarktpolitik hat nach wie vor große Auswirkungen auf die soziale Situation der Gesellschaft. Mit der erforderlichen Neuorganisation der Verwaltungsstrukturen stehen massive Veränderungen in der Arbeitsmarktförderung bevor, die arbeitssuchende Menschen ebenso betreffen wie freie Träger, die sich in diesem Arbeitsfeld engagieren.

Die Arbeitsmarktpolitik ist auch nach den großen Hartz-Reformen nicht zur Ruhe gekommen. In den letzten Jahren sind zahlreiche Arbeitsmarktgesetze auf den Weg gebracht worden, darunter zuletzt das Anfang 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, mit dem Anspruch, die rund 80 bestehenden Förderleistungen auf ein überschaubares und wirksames Instrumentarium zu beschränken.

Auch wenn in der Arbeitsmarktförderung soziale Leistungserbringer nicht die Adressaten dieser Reformpolitik sind, so hat sie doch gravierende Auswirkungen auf ihre Arbeitsbedingungen und ihre Möglichkeiten, arbeitslose Menschen zu unterstützen. In diesem Beitrag werden die Auswirkungen der jüngsten Arbeitsmarktreformen auf freie Träger und daraus resultierende Anforderungen an zukünftige Reformen diskutiert.

Die Politik hat im Anschluss an die großen Hartz-Reformen seit 2004 eine Vielzahl weiterer kleinerer, arbeitsmarktpolitischer Novellen angestoßen (siehe Kasten Seite 16). Bedenkt man noch die Zentralisierung des Einkaufs bei der Bundesagentur für Arbeit und die Neuausrichtung des Europäischen Sozialfonds (ESF) in Bund und Ländern mit den daraus folgenden neuen arbeitsmarktpolitischen Programmen von Bund und Ländern ab 2007 und in den Folgejahren, so waren freie Träger seit den Hartz-Reformen ununterbrochen damit beschäftigt, sich mit veränderten Förderbedingungen, neuen Programme und Reformen auseinanderzusetzen.

Vor diesem Hintergrund prägen ständige Konzeptentwicklungen, Neuauflagen und Modifizierungen der Förderleistungen, Personalentlassungen und Personalwieder-einstellungen, die Öffnung und Schließung

von Arbeitsbereichen der Träger und eine enorme Belastung des Leitungspersonals den Arbeitsalltag der allermeisten Träger. Die Arbeitsmarktreformen der jüngsten Vergangenheit haben verbunden mit öffentlichen Ausschreibungen außerdem zu schwierigen Finanzierungsbedingungen für freie Träger geführt. Leider sind bei den Novellierungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente – von der Abschaffung der Ich-AG bis zur Einführung des Ausbildungsbonus – die Erfahrungen freier Träger mit der praktischen Umsetzung dieser Instrumente kaum berücksichtigt worden. Wenig verwunderlich dürfte es deshalb sein, dass die jüngsten Gesetzesnovellen nicht nur wenig Strahlkraft für die Träger hatten, sondern sogar mitunter auf passiven, resignativen Widerstand gestoßen sind.

Ausschreibungen drücken Leistungserbringer und Fachkräfte

Arbeitsmarktpolitische Instrumente unterliegen fast ausnahmslos dem Vergaberecht und werden damit in aller Regel in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren vergeben. Die jüngsten arbeitsmarktpolitischen Reformen – so auch das sogenannte Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente – haben die Anwendung des Vergaberechts verstärkt. Das Gesetz sollte zu Effizienzgewinnen in der Arbeitsmarktförderung führen.

Die Arbeit freier Träger in der Arbeitsmarktpolitik unterliegt unter den Ausschreibungsbedingungen einem massiven Kostendruck. Weil Personalkosten in der Regel 80 Prozent und mehr der Maßnahmenkosten ausmachen, wurden die Personalkosten der freien Träger zulasten ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den letzten Jahren immer weiter gedrückt. Heute ist es üblich, dass Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen nicht mehr als 2.000 Euro brutto in Fördermaßnahmen für Jugendliche erhalten, in einzelnen Regionen und bestimmten Maßnahmen auch schon einmal für ein Bruttomonatsgehalt von 1.400 Euro arbeiten.

Die Bundesagentur für Arbeit hatte in den letzten Jahren auf kritische Nachfrage

zu diesen Arbeitsbedingungen immer wieder darauf verwiesen, dass sie sich letztlich nur an einen allgemeingültigen Mindestlohn binden könnte. Die Voraussetzungen für einen Mindestlohn in der Arbeitsmarktförderung suchte SPD-Arbeitsminister Scholz zu schaffen, in dem er im Jahr 2008 durchsetzen half, dass die Aus- und Weiterbildungsbranche in das Arbeitnehmer-Entsendege- setz aufgenommen wurde. Doch ein Antrag auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung für einen Mindestlohn in der Branche, der vom Zweckverband des Bundesverbandes beruflicher Bildung, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und von Verdi gestellt wurde, ist abgewiesen worden. Der Mindestlohn ist am Widerstand der Arbeitgeber und der geringen Tarifbindung in der Branche gescheitert. Ohne den Mindestlohn ist allerdings ein angemessenes Lohn- und Gehaltsniveau für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Sicherheit für Träger, quali-

schreibungen beständig weiterentwickelt hat, lässt sich aus Sicht freier Träger nicht beeinflussen, ob Jugendliche – wie Beispiele aus der Praxis zeigen – laut Leistungsbeschreibung anstelle sinnvoller Betriebspрактиka zweifelhafte Arbeitserprobungen durchführen oder trotz großer individueller Vermittlungshemmnisse zahlreiche Bewer- bungen schreiben müssen.

Standardisierung der Förderinstrumente

Dass die Inhalte der Arbeitsförderinstrumente in den zentralen Strukturen der Bundesagentur für Arbeit festgelegt und nicht im regionalen Dialog zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern vereinbart werden können, führt auch zur zunehmenden Standardisierung von Förderleistungen. Das bedeutet die zunehmende Vereinheitlichung der Förderleistungen, die

entwickelte Förderleistungen umzusetzen. Nach Ansicht des Bundesarbeitsministeriums hatten die ARGEN und Optionskom- munen dabei allerdings in einigen Fällen den rechtlich zulässigen Rahmen über- schritten.

Die als Nachfolgeregelung gedachte »freie Förderung« erlaubt es den Argen und Optionskommunen heute zwar in gewissem Umfang und unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen, freie Förderleistungen für Langzeitarbeitslose umzusetzen, hat aber in der Förderpraxis bislang nicht annähernd die Bedeutung wie die sonstigen weiteren Leistungen erreicht. Vielmehr musste ein Großteil der auf Basis der sonstigen weiteren Leistungen entwickelten Förderleistungen in »Regelleistungen«, also die stärker standardisierten und öffentlich auszuschreibenden Förderleistungen überführt werden.

Stärkung der Arbeitsvermittlung

Die jüngsten Arbeitsmarktreformen haben die Rolle der Bundesagentur für Arbeit in der Arbeitsmarktvermittlung gestärkt und die Beteiligung Dritter, zu denen auch freie Träger zählen, zurückgenommen. Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente entledigte man sich verbunden mit dem Ansinnen, bei der Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente die als unwirksam geltenden Förderinstrumente zu streichen, der sogenannten Personal-Service-Agenturen. Die Personal-Service-Agenturen hatten ursprünglich als Herzstück der Hartz-Reformen gegolten und die Arbeitsvermittlung in großem Stil auf private Firmen übertragen.

Mit der Gesetzesnovelle wurden außerdem Trainings- und Vermittlungsleistungen, die in den letzten Jahren von freien Trägern, Bildungsträgern und anderen Dienstleistern am Arbeitsmarkt umgesetzt wurden, in einem neuen Maßnahmentyp, den »Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung« zusammengefasst. Damit ist eine Aufgabenverlagerung verbunden, die den Trägern eher vermittlungsunterstützende oder die Vermittlung vorbereitende Aufgaben zuweist, das Kerngeschäft der Arbeitsvermittlung aber bei den Arbeitsagenturen belässt.

Die Arbeitsvermittlung bei der Arbeitsagentur zu stärken, war denn auch ein hervorgehobenes Ziel des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Mit der Einführung eines Vermittlungsbudgets sollten die Arbeitsvermittler und Fallmanager ein flexibles Budget zur Unterstützung ihrer Vermittlungsaufgaben erhalten.

Die Evaluationsforschung hat übrigens den Personal-Service-Agenturen miserable

»Gute arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente entstehen nicht durch eine Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt«

fizierte und motivierte Beschäftigte gewinnen und halten zu können, flächendeckend nicht zu gewährleisten. Solange aber noch genügend Arbeits- und Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt rekrutiert werden können, um bei den Trägern auch zu niedrigsten Löhnen tätig zu werden, werden auf Kosten der Mitarbeiterenden und zulasten der Qualität der Arbeit freier Träger die immer wieder politisch gewünschten Effizienzgewinne in der Arbeitsmarktförderung eingetrieben werden können.

Freie Träger in der Arbeitsmarktförderung fungieren in Ausschreibungsverfahren als Dienstleister, die sich um Aufträge bewerben und die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit bis ins Detail umsetzen müssen. Die Definitionsmacht über die Ausgestaltung von Förderleistungen liegt dann ausschließlich bei den auftraggebenden Arbeitsagenturen oder Grundsicherungsstellen und außer Reichweite derjenigen Praktiker, die täglich und unmittelbar mit der Förderung von arbeitslosen Menschen zu tun haben.

Um für faire Konkurrenzbedingungen im Vergabeverfahren zu sorgen, müssen die Träger von der Entwicklung der Förderinstrumente sogar ausgeschlossen bleiben. Auch wenn anzuerkennen ist, dass die Bundesagentur für Arbeit ihre Leistungsbe-

baukastenartig aus immer gleichen Modulen zusammengesetzt werden.

Eine stärkere Standardisierung von Förderleistungen hat aber auch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente mit dem Grundsatz einer für beide Rechtskreise grundsätzlich einheitlichen Arbeitsmarktförderung befördert. Nach diesem Grundsatz soll es kein unterschiedliches Förderinstrumentarium für die Arbeitsförderung nach dem SGB III und die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II geben. Weil es nach Ansicht des Bundesarbeitsministeriums in der Arbeitsmarktförderung von Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen um denselben Arbeitsmarkt und dieselben Arbeitgeber geht, wurden Einwände von kommunalen Spitzenverbänden und von Wohlfahrtsverbänden zurückgewiesen, die für spezielle Belange von Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II den Erhalt und den Ausbau gesonderter Fördermöglichkeiten gefordert hatten.

So wurden entgegen vielfacher Proteste die »Sonstigen weiteren Leistungen« aus dem Sozialgesetzbuch II gestrichen. Diese Regelung hatte es den Grundsicherungsstellen zuvor in erheblichem Umfang – zeitweilig bei jeder dritten Förderung für Jugendliche – ermöglicht, flexible und frei

und der Beauftragung Dritter mit Vermittlungsaufgaben nur mittlere Noten ausgestellt. Arbeitslose hatten nach den Untersuchungen so gut wie gar nicht davon profitiert, dass private Träger in die Arbeitsvermittlung eingeschaltet wurden.

Weniger Rechte für Arbeitssuchende

Auf die Arbeitsbedingungen freier Träger wirken sich massiv auch jene Aspekte der Reformen in der Arbeitsmarktförderung aus, die das Verhältnis von Arbeitsverwaltung und Arbeitssuchenden regeln.

Nach Inkrafttreten des SGB II sind Novellierungen erfolgt, die die Rechte der Arbeitssuchenden weiter eingeschränkt und Kontrollen verschärft haben. So wurde mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung im Jahre 2006 geregelt, dass Arbeitssuchende notfalls per einseitigem Verwaltungsakt der Behörde zur Teilnahme an einer Fördermaßnahme gezwungen werden können. Außerdem wurden die Sanktionsregelungen verschärft. Prüfdienste wurden flächendeckend eingerichtet, um Leistungsmisbrauch zu bekämpfen. Im Zuge des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurde dann zwei Jahre später geregelt, dass Widerspruch und Anfechtungsklage der Arbeitssuchenden keine aufschiebende Wirkung mehr entfalten, wenn beispielsweise die ARGE die Eingliederungsvereinbarung per Verwaltungsakt ersetzt. Außerdem wurde im Sozialgesetzbuch III die Möglichkeit für die Arbeitsagenturen geschaffen, eine Eingliederungsvereinbarung durch Verwaltungsakt ersetzen zu können.

Für freie Träger haben diese Entwicklungen zur Folge, dass die Zahl der Arbeitssuchenden steigt, die die sich mit ihrer Maßnahmteilnahme dem Druck der Fallmanager beugen. Partizipative Förderarbeit, die an den Bedürfnissen von Arbeitslosen ansetzt und eine individuelle Förderung gewährleistet, wird damit beeinträchtigt. Das liegt aber darin begründet, dass freie Träger im Konkurrenz- und Kostendruck öffentlicher Ausschreibungen und in der Bewältigung immer neuer Reformen in der Arbeitsmarktpolitik mit dem Fortbestand ihrer Einrichtungen und Erhalt ihres Mitarbeiterstamms zu tun haben.

Was getan werden müsste

Mit der Neuorganisation der Verwaltungsstrukturen im SGB II stehen erneut massive Veränderungen in der Arbeitsmarktförderung bevor. Ob es der Arbeitsagentur trotz der bevorstehenden zahlreichen personellen Wechsel und strukturellen Veränderungen gelingt, kompetente Integrationsfachkräfte bereitzuhalten und re-

gional abgestimmte Eingliederungsleistungen verlässlich zu finanzieren, bleibt zu hoffen. Die Bundesregierung tut angesichts dieser Herausforderungen gut daran, die im Koalitionsvertrag angekündigte nächste Instrumentenreform erst zu einem späteren Zeitpunkt anzugehen.

Diese Reform könnte einen qualitativen Sprung in der Arbeitsmarktförderung schaffen, wenn die Rechte der Arbeitssuchenden und ihre Beteiligungsmöglichkeiten gestärkt würden. Es geht nicht darum, dass Arbeitssuchende im SGB II keine Arbeitsstelle mehr annehmen müssen, um ihre Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Es geht um den Grundgedanken, dass das Engagement und die Motivation der Arbeitssuchenden entscheidend für den Erfolg jeder gelingenden Arbeitsmarktförderung sind. Konkrete Ansatzpunkte sollten eine stärkere Rechtsposition der Arbeitssuchenden beim Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung und eine stärkere Beteiligung bei der Auswahl bestimmter Eingliederungsleistungen und der dazugehörigen Angebote der Träger sein.

Bei der nächsten Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sollte bedacht werden, dass sich Förderinstrumente nicht so sehr durch eine Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt verbessern lassen. Mehr Flexibilität in der Ausgestaltung und Anwendung der Instrumente bei den Arbeitsagenturen und Optionskommunen selbst zuzulassen, ist entscheidend für eine

gute Förderung. Denn eine erfolgreiche Förderung ist flexibel genug, um auf die Förderbedarfe der unterschiedlichen Arbeitssuchenden wie auch auf regionale Arbeitsmarktbedingungen zu reagieren.

Im Jahr 2010 wird die Arbeitsmarktförderung von steigenden Arbeitslosenzahlen bei gleichzeitig knapper werdenden Mitteln geprägt sein. Wer die Qualität der Arbeitsförderung und ihre Erfolge sichern will, darf deshalb nicht länger über die Finanzierungs- und Arbeitsbedingungen freier Träger hinwegsehen. Die Finanzierung für freie Träger muss mehr Verlässlichkeit und längere Planungshorizonte gewährleisten.

Nach dem Scheitern des Mindestlohns in der Aus- und Weiterbildungsbranche ist außerdem eine neue Initiative nötig, um gegebenenfalls auf anderem Wege adäquate Löhne für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einschließlich der dafür notwendigen Finanzierung zu gewährleisten. Nicht zuletzt müssen die Auswirkungen der öffentlichen Ausschreibungen auf die Leistungserbringung in der Arbeitsmarktförderung überprüft werden.

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik, die per Selbstverpflichtung unter ständiger Beobachtung großer Forschungsinstitute steht und jedes neu eingeführte Instrument unter den Vorbehalt einer wissenschaftlichen Evaluation stellt, sollte sich endlich auch der Aufgabe stellen, die Auswirkungen der öffentlichen Ausschreibungen auf die Arbeitsmarktförderung untersuchen zu lassen. ◆

Arbeitsmarktpolitische Gesetzesnovellen seit dem Inkrafttreten der Hartz-Reformen

2006 Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende

2007 Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen

Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Sozialgesetzbuch – Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmrisen

Viertes Gesetz zur Änderung des Dritten Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Qualifizierung und Beschäftigungschancen von jüngeren Menschen mit Vermittlungshemmrisen

2008 Fünftes Gesetz zur Änderung des Dritten Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Ausbildungschancen förderungsbedürftiger junger Menschen (2008)

Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (2008)