

Kurzfristige Maßnahmen statt einem nachhaltigen Integrationskonzept

Einrichtungen der beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher und Erwachsener verlieren immer mehr an Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten

■ Ludger Lünenborg

Kaum ein anderes Tätigkeitsfeld der Sozialen Arbeit hat sich in den letzten Jahren so gewandelt wie die Jugendsozialarbeit. Die Umbrüche im Arbeitsmarkt und in der Beschäftigungsförderung haben insbesondere die gemeinnützigen Träger kalt erwischt.

Jugendliche und junge Erwachsene mit besonderem Förderbedarf benötigen für eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt eine Unterstützung, die bereits während der Schulzeit beginnt und häufig erst mit einer Aufnahme eines längerfristigen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses endet.

Neben der vielfach längeren Unterstützungsdauer als bei der Wiedereingliederung von arbeitslosen Erwachsenen ist aufgrund der noch nicht ausreichend entwickelten sozialen Kompetenzen der jungen Menschen neben der berufsfachlichen Qualifizierung eine psychosoziale Förderung erforderlich, die einen längerfristigen Entwicklungsprozess unterstützt. Ähnliche Förderbedarfe zeigen sich auch bei der Personengruppe der langzeitarbeitslosen Menschen.

Auf der Grundlage dieser Erfahrungen war es eine der Aufgaben der Träger und Einrichtungen der beruflichen Qualifizierung und Eingliederung von Menschen mit besonderem Förderbedarf, Konzepte, Projekte und Angebote zur Integrationsförderung zu entwickeln, die sowohl den regionalen Bedingungen des Arbeitsmarktes als auch den individuell durchaus unterschiedlichen Bedarfen der unterstützungsbedürftigen Jugendlichen und Erwachsenen gerecht wurden.

Natürlich veränderten sich kontinuierlich die Anforderungen der Teilnehmenden und die Bedingungen des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes und das durchaus regional unterschiedlich. Deshalb war ja gerade der Bereich der Ent-

wicklung und Konzipierung entsprechender Angebote bei den Einrichtungen vonnöten und für eine erfolgreiche Arbeit unabdingbar.

Mit der Einführung der öffentlichen Ausschreibung von Arbeitsmarktdienstleistungen ab Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts veränderten sich die Arbeitsschwerpunkte dieser Organisationen und Einrichtungen zunehmend. Der weitgehende Wegfall jeglicher institutioneller Förderung oder langfristiger Finanzierung zwang die Bildungs- und Qualifizierungsträger zu einer Umwandlung ihrer Entwicklungsabteilung in eine »Angebotserstellungsabteilung«, in der die Ausschreibungen der Arbeitsämter, dann der Bundesagentur für Arbeit, jetzt der »Regionalen Einkaufszentren des Service Hauses der Bundesagentur für Arbeit« bedient werden.

Das ist nicht die Entwicklung regional und individuell passender Angebote, sondern im besten Fall die Ausfüllung vorgegebener Bildungs- und Qualifizierungsangebote mit methodischen und didaktischen Versatzstücken. Wichtiger bei dieser Angebotserstellung sind aber eher Fragen wie »Welcher Bereich in der Bewertungsmatrix ist mit dem höchsten Faktor versehen?« oder noch wichtiger: »Zu welchem Preis hat der Träger X, der seine Aufträge in anderen Bundesländern verloren hat, im letzten Jahr in der benachbarten Arbeitsagentur bei der dortigen Ausschreibung angeboten?« und »Was zahlt er seinen Mitarbeitern?«.

Der sogenannte Qualitätswettbewerb

Bis zur Einführung des SGB II im Jahre 2005 waren für Unterstützungsleistungen in der beruflichen Integration von benachteiligten Jugendlichen die Arbeitsämter

Ludger Lünenborg ist stellvertretender Geschäftsführer der Organisation »Lernen fördern e. V. Kreisverband Steinfurt«, einem regionalen Träger von Einrichtungen und Projekten zur beruflichen und gesellschaftlichen Integration benachteiligter Jugendlicher und Erwachsener. Seine Tätigkeitsschwerpunkte sind Angebotsentwicklung, Projektsteuerung und Personalentwicklung. E-Mail luenenborg@lernenfoerdern.de

bzw. die Arbeitsagenturen, an wenigen Orten auch noch örtliche Jugend- oder Sozialämter, die Auftraggeber. Während zu Beginn der Auftragsvergaben unter der VOL/A (Verdingungsordnung für Leistungen) noch die örtlichen Arbeitsämter eigenständig die Ausschreibungen durchführten, wurde mit der Restrukturierung der Arbeitsverwaltung (»Arbeitsamt 2000«) zu Beginn des Jahrtausends das »Service-Haus« als zentrale Vergabestelle für Aufträge der Bundesagentur für Arbeit eingerichtet. Damit hielt ein bis ins Detail formalisierter Vergabeprozess Einzug, der nicht nur Abgabefristen auf die Minute genau vorgibt, sondern auch die Seitenanzahl eines Angebotskonzeptes und die Reihenfolge der darzustellenden Konzeptbereiche exakt definiert. Abweichungen hiervon führen zum Ausschluss des Angebotes und damit produzierte das Verfahren zu Beginn viele »Opfer« wegen fehlender Unterschriften oder zu umfangreicher Angebote.

Bei den ersten Vergabeverfahren wurden Losgrößen ausgeschrieben, die die Hälfte des Gebietes des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen umfassten. Regionale Träger, die sich für ihr Gebiet beteiligen wollten, schlossen sich mit ihnen unbekanntenen Trägern aus anderen Regionen zu Bietergemeinschaften zusammen. Ich war an Angebotsbesprechungen beteiligt, wo rund 15 Trägervertreter versuchten, sich auf ein gemeinsames Konzept – und noch viel schwieriger: auf einen gemeinsamen Preis – zu verständigen, ohne die Karten (= trägerinterne betriebswirtschaftliche Kalkulationen und trägerspezifische Angebotsbausteine) aufdecken zu müssen. Diese Vorsicht war geboten, da nicht auszuschließen gewesen ist, dass aus dem Bieterkollegen bei der nächsten Ausschreibung der Konkurrent wird. Die notwendigen Unterschriften wurden dann in einem »Gästebuchverfahren« eingeholt, bei dem bei einem der Träger das Angebot ausgelegt wurde und die zeichnungsberechtigten Trägervertreter im Laufe von 48 Stunden anreisen und unterschreiben mussten, damit das Angebot bei den bis heute zum Teil unverschämt kurzen Angebotsfristen rechtzeitig zugestellt werden konnte. Immerhin sind hierbei in vielen Regionen Verbände von Trägern entstanden, die ohne diese Not nur schwer zusammengelassen wären.

Die kurzen Angebotsfristen führten und führen immer wieder dazu, dass an dem letzten Tag der Angebotsfristen das

Reiseaufkommen nach Nürnberg und zu den fünf regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur rasant zunimmt, da nur wenige Anbieter ihre Angebote den Postdienstleistern anvertrauen. Oftmals wird zudem noch bis in die Nacht vor Ablauf der Angebotsfrist so lange am Angebot gefeilt, dass selbst der beste Expressservice für die wenigen verbleibenden Stunden keine Zustellangebote mehr macht. Wenn dann noch, wie in den Anfangszeitern geschehen, die Öffnungen der Terminbriefkästen an den Abgabestellen für den Umfang der erforderlichen Angebotsunterlagen nicht ausgelegt waren, dann war die Krise perfekt.

Eine andere Auswirkung des neuen Vergabeverfahrens war der Auftragsboom bei Anwaltskanzleien, die sich auf Vergaberecht spezialisiert hatten und die nun mit Mandaten für Nachprüfungsverfahren beauftragt wurden, um zu retten, was noch zu retten war. Für die Geschäftsführer von sozialen und Bildungsträgern, die sich an den Ausschreibungen beteiligten, war es ebenfalls erforderlich, sich umfangreiche Kenntnisse im Vergabe-, Steuer- (hier insbesondere in den bis heute in vielen Fällen noch ungeklärten bzw. strittigen Fragen der Umsatzsteuerpflicht) und in Fragen des Haftungsrechts zu erwerben.

Geht man davon aus, dass auch vorher genug zu tun war, dann konnte diese Mehrarbeit nur durch zusätzlichen internen oder externen Personalaufwand bewältigt werden, natürlich mit den entsprechenden Mehrkosten.

Der tatsächliche Preiswettbewerb

Da aber mit der Einführung der VOL-gebundenen Vergabeverfahren ein bis heute andauernder und inzwischen ruinöser Preisverfall für Integrationsleistungen einherging und geht, mussten die Kosten an anderer Stelle gesenkt werden. Ein Absenken der Preise für Arbeitsmarkt-Dienstleistungen war mit der Verfahrensänderung der Beauftragungen seitens der Bundesanstalt für Arbeit gewollt. Insbesondere wollte man die teilweise erheblichen regionalen Preisunterschiede für gleiche Leistungen auf dem unteren Niveau vereinheitlichen.

Das kann aber im Dienstleistungsreich bei einem Personalkostenanteil von

70 bis 80 Prozent nur zulasten der Löhne und Gehälter gehen. Fast alle gemeinnützigen Organisationen in diesem Arbeitsfeld hatten sich mit ihren Vergütungsregelungen entweder direkt durch Mitgliedschaft in den entsprechenden Tarifgemeinschaften oder indirekt durch angelehnte Haustarife oder Arbeitsverträge an den Tarifen des öffentlichen Dienstes orientiert. Dies war aufgrund des Besserstellungsverbot im alten Zuwendungsrecht fast schon ein zwingendes Erfordernis.

Daneben gab es aber auch gewerbliche Träger, die andere – in der Regel kostengünstigere – Vergütungsbedingungen in ihren Unternehmen hatten. In einem Vergabewettbewerb, der fast ausschließlich als Preiswettbewerb ausgelegt war, führte dies natürlich zu massiven Problemen bei den gemeinnützigen Trägern. Diese reagierten je nach eigenen Möglichkeiten und Risikobereitschaft mit unterschiedlichen Strategien:

- Die politische Lobby wurde mobilisiert, das Vergabeverfahren abzuschaffen oder zumindest zu modifizieren, um die existenzbedrohenden Auswirkungen zu verhindern. Das war nur zu einem geringen Teil erfolgreich.
- Es wurden Ausgründungen in (gemeinnützige) Gesellschaften mit beschränkter Haftung vorgenommen, in denen deutlich niedrigere Vergütungsstrukturen festgesetzt wurden.
- Andere Träger zogen sich ganz aus diesem Arbeitsbereich zurück.
- Betriebsbedingte Kündigungen waren ebenfalls in vielen Fällen die Folge. Zum einen aus der Notwendigkeit der verlorenen Aufträge heraus, zum anderen um einen Neuanfang mit Neueinstellung der Fachkräfte zu anderen Bedingungen zu ermöglichen.
- Unternehmen, die nicht tarifgebunden waren, versuchten und versuchten mit ihren Betriebsräten oder Personalvertretungen flexiblere, aber auch niedrigere betriebliche Vergütungsstrukturen zu vereinbaren.

Die Abwärtsspirale bei den Gehältern

In der Folge sanken und sinken die Gehälter von Ausbildern, Dozenten und Sozialpädagogen stetig. Einheitsgehälter (unabhängig von Lebensalter, Berufser-

fahrung und Zusatzqualifikationen) deutlich unter 2.000 Euro sind auch in den westlichen Bundesländern inzwischen keine Seltenheit mehr. Die Abwärtsspirale der Einkommen der pädagogischen Fachkräfte im Bereich der beruflichen Bildung scheint noch kein Ende gefunden zu haben. Es herrschen wegen fehlender wirksamer tarifvertraglicher Bindungen Zustände wie zu Zeiten der frühen Industrialisierung, wo der Preis der Arbeitskraft einzig über das Angebot und die Nachfrage gebildet wurde.

Der Versuch, noch aus Zeiten der Großen Koalition, mit Hilfe einer Änderung des Entsendegesetzes einen Branchentarifvertrag allgemeinverbindlich zu erklären und damit einen branchenbezogenen Mindestlohn zu installieren, ist auch – bisher – am Widerstand und der Zerstrittenheit der in der Branche tätigen Arbeitgeberverbände (gewerblichen und gemeinnützigen) gescheitert.

Da im öffentlichen Bereich die Arbeitsplatzangebote für Sozialpädagogen und Sozialarbeiter aufgrund von Haushaltskürzungen eher sinken, aber weiterhin neue Hochschulabsolventen auf den Arbeitsmarkt drängen, sind niedrige Gehälter die Folge. Hinzu kommt, dass die anstellenden Träger wegen der Befristung der Aufträge und der Unsicherheit der Folgebeauftragung durch das beschriebene Vergabeverfahren in der Regel nur befristete Arbeitsverträge anbieten (können).

Um guten Mitarbeitern dennoch längerfristige Perspektiven bieten zu können, sind die Träger gezwungen, in der arbeitsrechtlichen Grauzone mit Projektverträgen zu operieren. Die Mitarbeiter-Einsatzplanung ist dann häufig weniger von einer Passgenauigkeit zwischen Stellenanforderung und Mitarbeiterprofil, sondern mehr von Beginn, Ende und Dauer von Projektaufträgen bestimmt. Dass darunter die Qualität der Projektdurchführung und die Arbeitszufriedenheit der Fachkräfte leiden, muss eigentlich nicht extra erwähnt werden. Fachkräfte in der Automobilproduktion auf einen Modellwechsel einzustellen, ist eben einfacher, als pädagogische Fachkräfte, die bisher jugendliche Auszubildende sozialpädagogisch unterstützt haben, von einem Tag auf den anderen bei der vermittlungsunterstützten, psychosozialen Stabilisierung von Langzeitarbeitslosen einzusetzen.

Durch das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene »Gesetz zur Neuausrichtung

der arbeitsmarktpolitischen Instrumente« sind zum einen Integrationsleistungen des SGB III zusammengefasst und zum anderen – aber mit deutlich heftigeren Folgen – die die Integrationsmöglichkeiten des SGB II eingeschränkt worden. Gab es vor der Novellierung noch die zwar umstrittenen Möglichkeiten mit den sogenannten »sonstigen weiteren Leistungen« nach §16.2 SGB II für die örtlichen Arbeitsgemeinschaften (Argen) und zugelassenen kommunalen Träger, eigene ortsspezifische Angebote für den Personenkreis des SGB II und hier insbesondere die Jugendlichen zu beauftragen, wurde dies mit dem Gesetz zur Neuausrichtung ersatzlos gestrichen.

Ebenfalls ist keine Besserung der Situation durch die Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu erwarten. Dort wurde u. a. dem § 97 ein Absatz 4 mit folgendem Wortlaut hinzugefügt: »Für die Auftragsausführung können zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben.« Bisher diskutierte »soziale Aspekte« sind zum Beispiel der Ausschluss von Produkten, die mit Kinderarbeit hergestellt wurden, ausgeschlossen wird aber nach gängiger Rechtsmeinung die Aufnahme von Gehaltsgrenzen, da hier kein sachlicher Zusammenhang zum Auftragsgegenstand gesehen wird.

Verbesserungen nicht in Sicht

Die zwei wesentlichen Probleme im Bereich der beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener sind die zeitlich zu eng begrenzten Laufzeiten der Beauftragungen und die dadurch veranlasste Abwanderung qualifizierten Personals in andere Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit.

Dies scheint auch die Bundesagentur für Arbeit erkannt zu haben. So ist der Vertragszeitraum für die »Ausbildungsbegleitenden Hilfen (ABH)« auf zwei Jahre plus einer zweijährigen Option ausgedehnt worden, allerdings mit dem Makel einer Rahmenvereinbarung in der nur 60 Prozent der ausgeschriebenen Platzkapazität verbindlich zugesichert werden. Die zumindest vorher aus der Bundesagentur

geäußerte Absicht, die »Berufsvorbereitenden Lehrgänge (BVB)« mit einem Vertragszeitraum von drei Jahren plus einem Optionszeitraum zu vergeben, wurde aus »gesetzestechnischen« Gründen nicht umgesetzt. Die Berufsvorbereitenden Lehrgänge wurden nur für zwei Jahre und auch hier mit einer Rahmenvereinbarung mit nur 60-prozentiger Platzgarantie vertraglich vereinbart.

Diese beiden Beispiele zeugen zwar von einem Problembewusstsein bei der Bundesagentur für Arbeit, aber ebenso von einer fehlenden Entschiedenheit zur Problembewältigung. Einzig das neue Angebot der »Berufseinstiegsbegleitung« nach §421s SGB III kann von seinen Rahmenbedingungen her als angemessen und qualitativ ausreichend bezeichnet werden, da hier eine Vertragsdauer von drei Jahren plus ein zweieinhalbjähriger Optionszeitraum der mit diesem Angebot vorgesehenen individuellen Begleitung und Unterstützung von förderungsbedürftigen Jugendlichen genügend Zeit einräumt. Allerdings ist diese Maßnahme vom Gesetzgeber zunächst als ein befristetes Modellprojekt an nur 1.000 ausgewählten Schulen im Bundesgebiet angelegt worden. Ebenso ist auch die Vergabe der Aufträge an diesen Modellstandorten mittels einer öffentlichen Ausschreibung erfolgt, die in vielen Schulen zu einer Situation geführt hat, dass eine dort bereits tätige Einrichtung der Jugendsozialarbeit aufgrund eines häufig preislich niedrigeren Angebotes eines schulfremden Trägers das Nachsehen hat und die Schule zwangsweise jetzt mit Fachkräften zweier (konkurrierender) Träger die Kooperation gestalten muss.

Ausblick

Resümierend kann gesagt werden, dass es immer wieder Ansätze zur Verbesserung der Beauftragungen gerade im Bereich der beruflichen Integrationsförderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen gibt, die allerdings häufig nur halbherzig oder unzureichend umgesetzt werden. Es fehlt der Mut, regional nach transparenten Qualitätskriterien ausgewählte Einrichtungen institutionell zu fördern, die die erforderliche Qualität und Kontinuität dauerhaft sichern, die für die Personengruppe der jungen Menschen unerlässlich ist, will man nachhaltige Integrationserfolge erzielen. ♦