

November
2013

Bereich
Weiterbildung

Denkanstöße zur aktiven Arbeitsmarktpolitik

„Mit einem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit ist vorerst nicht mehr zu rechnen, strukturelle Probleme werden deutlicher. Um die Beschäftigungschancen zu erhöhen, sollte die Arbeitsmarktpolitik auf eine wirksame Qualifizierungsstrategie fokussiert werden und der steigenden Bedeutung des harten Kerns der Arbeitslosigkeit Rechnung zu tragen.“

IAB-Prognose 2013/2014: Arbeitslosigkeit sinkt trotz Beschäftigungsrekord nur wenig, IAB- Kurzbericht 18/2013, September 2013

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Auch wenn es schon vorher unterstützende Maßnahmen für Erwerbslose gab, erst mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) 1969 wurde die sog. aktive Arbeitsmarktpolitik systematisch etabliert; aktive Arbeitsmarktpolitik als aktives Handeln gegenüber den passiven Lohnersatzleistungen, also Arbeitslosengeld. In den ersten Jahren lag noch der Schwerpunkt auf der Unterstützung der Aufstiegsfortbildung. Mit der steigenden Arbeitslosigkeit seit Beginn der 70er Jahre wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik mit den beiden Achsen Qualifizierung und (Ersatz-) Beschäftigung zum zentralen Instrument ausgebaut.

Mit dem stetigen Ausbau der Instrumente Qualifizierung und Beschäftigung (vor allem in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – ABM) wurden sowohl die negativen Folgen der steigenden Arbeitslosigkeit abgemildert als auch der industrielle Strukturwandel (Stichwort Kohle und Stahl) zu guten Teilen bewältigt.

Bei zunächst noch stetig steigenden Förderzahlen bis Mitte der 80er Jahre entwickelte sich dann eine Förderpraxis, die durch Wechselspiel von Zuwächsen und Reduzierungen der Fördermittel geprägt war. Auf die Qualifizierungsoffensive 1985 folgte bereits zwei Jahre später das Zusammenstreichen der Fördermittel; dem Boom gerade in den neuen Bundesländern ab Oktober 1990 folgte im Frühjahr 1993 die Vollbremsung.

Unsinnigerweise folgte diese so genannte Stop-and-Go-Politik direkt den konjunkturellen Auf- und Abschwüngen; dabei wäre eine sinnvolle Arbeitsmarktpolitik genau gegen den Konjunkturverlauf konzipiert worden.

Hartz-Gesetze

Begleitet von einer dramatischen Denunziation der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der sie tragenden Institution wurde zunächst der Abschlussbericht der Hartz-Kommission vorgelegt und in den folgenden eineinhalb Jahren mit den Hartz-Gesetzen I bis IV mehr oder weniger umgesetzt.

Für die Arbeitsmarktpolitik bedeuteten diese Gesetze und entsprechende Folgeveränderungen geradezu dramatische Veränderungen; für die aktive Arbeitsmarktpolitik die tiefste Krise seit ihrem Bestehen:

- Die Arbeitslosenhilfe wurde faktisch gestrichen; auf das Arbeitslosengeld 1 folgt der freie Fall auf Sozialhilfeniveau (jetzt Grundsicherung genannt).

www.netzwerk-weiterbildung.info



Bildung, Wissenschaft
und Forschung

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

- Mit dem Prinzip Fordern und Fördern – das nie ausbalanciert war, sondern immer den Schwerpunkt auf das Fordern legte – war ein (neuer) Mechanismus zum Befeuern des entstehenden Niedriglohnssektors etabliert.
- Die Bundesagentur wurde ‚auf den Kopf gestellt‘, sprich komplett umgebaut. Ein systematisches Controlling mit der zentralen Kennziffer der Vermittlung in Arbeit wurde durchgesetzt; die ‚Herrschaft der Zahlen‘ ersetzte weitgehend eine sozialpolitisch begründete Arbeitsmarktpolitik.
- Mit der drastischen Reduzierung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik sank die Zahl der Förderplätze um ca. 50 %, mit deutlichen regionalen Unterschieden: in Hamburg z.B. sank der Zahl der geförderten Erwerbslosen um über 80 %.

Parallel dazu wurde mittels der bereits bestehenden, nun aber systematisch durchgesetzten Ausschreibungsverfahren ein dramatischer Preisdruck ausgeübt, der alle Träger zu Preisnachlässen zwang und zu Dumping auf breiter Linie führte. Ein Qualitätsverlust der Angebote war und ist die unvermeidliche Folge.

Zusätzlich wurden die Maßnahmen inhaltlich verändert: Während ursprünglich eine Weiterbildung als Voraussetzung für einen anderen oder neuen Arbeitsplatz galt (Stichwort: abschlussbezogene Qualifizierungsmaßnahmen), galt jetzt als erstes und übergeordnetes Ziel die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und nur dann, wenn eine Qualifizierung zwingend notwendig war, gab es möglicherweise den Zuschlag dafür. Weiterbildung wurde dem alleinigen Vermittlungsziel unter- bzw. nachgeordnet; die Qualität der Vermittlung, die Qualität des neuen Arbeitsplatzes, die Dauer des Verbleibs auf der Stelle – das alles spielte keine Rolle mehr.

Aktuelle Situation

Nach den Haushaltbeschlüssen 2010 der letzten Bundesregierung hat sich das Finanzvolumen für aktive Arbeitsmarktpolitik im Bereich SGB II bis 2013 praktisch halbiert; im SGB III Bereich gab es Kürzungen in einer vergleichbaren Größenordnung in Relation zur gesunkenen Zahl der Arbeitslosen im sog. Regelkreis SGB III.

Die Anzahl der abschlussbezogenen Qualifizierungsmaßnahmen ist nur leicht gestiegen seit dem Tiefpunkt 2004/2005 und erreicht bei weitem nicht das Niveau von vor 10 Jahren.

Die Anzahl der Plätze in Beschäftigungsmaßnahmen ist nach der falschen Umorientierung auf sog. Arbeitsgelegenheiten nach § 16 SGB II (Ein-Euro-Jobs) und einer vorübergehenden Ausweitung 2006 bis 2008 wiederum deutlich gesunken; Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gibt es überhaupt nicht mehr (Streichung der gesetzlichen Grundlage); die Ein-Euro-Jobs machen nur einen geringen Anteil der verbliebenen Plätze aus.

Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante laufen aus, Bürgerarbeit ist bis 2014 zeitlich begrenzt.

Zugenommen haben eine mittlerweile unübersichtliche Anzahl von Trainings-, Orientierungs- und Unterstützungsmaßnahmen, die kaum Qualifizierungselemente aufweisen und die oftmals auch einen eher kontrollierenden bis sanktionierenden Charakter haben.

Wie haben sich die Arbeitsbedingungen bei den Weiterbildungsträgern verändert?

Folgende Aussagen beruhen auf der Auswertung eines Fragenkatalogs an die Betriebsräte vieler Weiterbildungsträger.

1. Wie hat sich der **Beschäftigungsstand** zwischen 2003 und 2013 verändert?

Mindestens 10.000 Arbeitsplätze sind in der Branche in den ersten Jahren der Hartz-Gesetze (zwischen 2003 und 2006) weggefallen, überwiegend durch Insolvenz oder anderweitig begründete Schließung von einzelnen Standorten oder Trägern. Möglicherweise liegt die Zahl der Arbeitsplatzverluste noch deutlich höher.

Zwischen 2007 und 2010 war eine gewisse Stabilisierung der verbliebenen Beschäftigtenzahlen festzustellen. Seit 2011 hat aufgrund der Sparmaßnahmen der Bundesregierung vor allem im SGB-II-Bereich ein weiterer Personalabbau in der Größenordnung von 2000-3000 Stellen stattgefunden.

Bei den am Markt verbliebenen Trägern sind unterschiedliche Entwicklungen festzustellen: Einige sind nach kräftigen zwischenzeitlichen Einbrüchen wieder gewachsen (z.B. die DAA von 1800 auf 2400 Beschäftigte), andere sind dagegen stark geschrumpft. Bei manchen gibt es auch innerhalb eines Konzern erhebliche Verschiebungen, z.B. im Grone-Konzern sind im tarifgebundenen „Mutterunternehmen“ Stiftung Grone-Schule von ursprünglich ca.180 Beschäftigten (2003) nur noch 4 übrig, dafür sind die Beschäftigtenzahlen in verschiedenen nicht tarifgebundenen Tochterunternehmen massiv gestiegen, z.B. im Grone-BZQI von 25 auf ca. 150 (Mitte 2013). Ähnliche Entwicklungen sind auch bei anderen Trägern festzustellen (Auslagerung von Beschäftigten aus dem tarifgebundenen Mutterunternehmen IB e.V. in die tariflose IB GmbH).

Massiv geschrumpft ist vor allem die Zahl der Beschäftigten mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag. Entsprechend zugenommen hat der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse. Der Anteil beträgt in einzelnen Betrieben bis zu 80 % (z.B. bequa Flensburg) oder sogar über 90 % (Grone-BZQI Hamburg). Der Durchschnitt liegt bei ca. 50 % befristeter Verträge, wobei

eine großer Teil der befristet Beschäftigten weit über 2 Jahre beim gleichen Träger beschäftigt sind, in Einzelfällen sogar über 10 Jahre (z.B. bei Grone-Thüringen).

Die befristete Einstellung ist mittlerweile die absolute Regel, die unbefristete die extreme Ausnahme in der Branche. Entfristungen von Verträgen von langjährig Beschäftigten sind ebenfalls eine seltene Ausnahme. Da kaum einer der Betroffenen klagt, können die Arbeitgeber ungestört ihr gesetzeswidriges Verhalten fortsetzen.

Das Ausmaß der Honorarbeschäftigung ist bei den Trägern sehr unterschiedlich und hängt stark von den durchgeführten Maßnahmen ab. Es schwankt zwischen sehr geringen Anteilen bei Trägern, die vor allem ausgeschriebene Maßnahmen für Jugendliche durchführen und hohen Anteilen bei den Bildungsgutschein-Maßnahmen (z.B. bei der DAA ca. 60 % der geleisteten Unterrichtsstunden).

2. Wie haben sich die **Vergütungsbedingungen** bei den Trägern verändert?

Die Einstiegsgehälter für pädagogische Mitarbeiter lagen 2003 in der Regel zwischen 2600 und 3000 €. Einzelne Träger, z.B. bei der Oskar-Kämmer-Schule in Braunschweig, lagen allerdings schon damals weit darunter. Mittlerweile ist der Durchschnitt der Einstiegsgehälter auf 2200 bis 2300 € abgesunken. Teilweise lagen sie sogar darunter, sodass bei einzelnen Trägern es durch die Einführung des Mindestlohns 2012 Verbesserungen gegeben hat (z.B. Oskar-Kämmer, Grone-BZQI, IB-GmbH u.a.).

Andere Träger, die deutlich besser gezahlt haben, versuchen dagegen ihr Gehaltsniveau in Richtung Mindestlohn abzusenken (z.B. das bfw des DGB durch Kündigung sämtlicher Tarifverträge). Entsprechendes gilt auch für die Honorarstundensätze. Lag 2003 der Regelsatz pro Unterrichtsstunde (45 Min.) noch bei 25 €, liegt er heute bis zu 50 % niedriger (z.B. beim Grone-BZQI bei 16 € für 60 Minuten).

3. Welche weiteren Veränderungen der **Arbeitsbedingungen** haben sich in den letzten 10 Jahren wesentlich auf die Qualität der Arbeit ausgewirkt?

Ein zentraler Kritikpunkt ist massive Zunahme des Dokumentationsaufwands, der sich nicht nur extrem belastend auf die Beschäftigten auswirkt, sondern auch rein zeitmäßig zu Lasten einer intensiven Arbeit mit den Teilnehmenden geht.

Hinzu kommt in vielen Betrieben der weitgehende oder sogar vollständige Wegfall von Vor- und Nachbereitungszeiten. Immer mehr Dozenten unterrichten 40 Stunden pro Woche. Häufig gibt es bei einer Präsenzpflcht von 40 Stunden auch

keine Räumlichkeiten, die eine Vor- oder Nachbereitung „in Ruhe“ ermöglichen. Hinzu kommen Beantragungen neuer und Abschlussarbeiten vergangener Maßnahmen, die immer schon „nebenher“ erledigt werden müssen.

Die extrem schwankende „Zuweisung“ bzw. Akquise von Maßnahmen auf Grund der absolut intransparenten Ausschreibungspraxis führt zu einem permanenten Auf- und Abbau von Bereichen und Standorten bei den Trägern. Erhebliche Investitionen sind notwendig, um neue Standorte einzurichten, die oft nach kurzer Zeit wieder geschlossen werden (Beispiele: Aufbau einer Schweißwerkstatt, die nach 4 Monaten wieder geschlossen wurde, Aufbau einer Großküche, die nach 2 Jahren wegen verlorener Ausschreibung wieder aufgegeben werden musste). Die betroffenen Mitarbeiter wandern häufig zu dem Träger ab, der aufgrund niedrigerer Preise die Maßnahme gewonnen hat. Die Löhne sinken entsprechend mit. Eine Chance auf ein reguläres auf Dauer angelegtes Beschäftigungsverhältnis besteht dabei nicht.

Ein weiteres Problem ist die wachsende Heterogenität der Maßnahmen und Teilnehmergruppen (u.a. weil es immer mehr Mini-Gruppen gibt, die zu größeren Einheiten zusammengefasst werden müssen, weil sonst wegen der Personalschlüssel der BA die Betreuung nicht gewährleistet werden kann). Außerdem sind in vielen Fällen die Problemlagen der Teilnehmer komplizierter geworden (insbesondere wegen der Zunahme psychischer Beeinträchtigungen).

Die Folgen sind u.a. eine starke Arbeitsverdichtung, ein Absenken der Qualitätsansprüche an die Arbeit, da man nicht allen Teilnehmergruppen gerecht werden kann. Festgestellt werden weiter eine starke Zunahme von Langzeiterkrankungen (z.B. Burn-Out-Syndrom) bei den Beschäftigten sowie eine verstärkte Fluktuation.

Alle geschilderten Entwicklungen, die in den letzten 10 Jahren bei den Weiterbildungsträgern festgestellt wurden, sind in den letzten 3 Jahren zunehmend auch bei den Trägern der beruflichen Rehabilitation zu beobachten, da auch hier die Ausschreibungspraxis und die Vergabe der Maßnahmen an Billig-Anbieter immer mehr um sich greift.

4. Entwicklung im Bereich der **Maßnahmen für Jugendliche**

Negative Auswirkungen der Hartz-Gesetze lassen sich insbesondere in den berufsvorbereitenden Maßnahmen (BvB) und in den Maßnahmen der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtung (BaE) beobachten.

Aufgrund der geübten Ausschreibungspraxis gewinnen in der Regel hier nur noch Bildungsträger Maßnahmen, die sich auf stetiges Preisdumping eingelassen haben. Immer schlechtere

Arbeitsbedingungen der Kolleginnen und Kollegen und immer weiter fallende Entgelte sind die Folge.

Das zeigt auch die Befragung „Gute Arbeit“ bei der DAA. Auffällig war hier die wahrgenommene Zunahme der Arbeitsbelastung und -verdichtung im Vergleich zu den Kollegen in anderen Bildungsbereichen.

In vielen Regionen wechseln alle zwei Jahre die Träger. Die Beschäftigten ziehen als „Maßnahme-Nomaden“ dann von einem Anbieter zum nächsten. Die Arbeitsbedingungen und Entlohnung werden dann in vielen Fällen schlechter. Die Qualität der Arbeit nimmt dabei stetig ab. Es ist kein offenes Geheimnis, dass zu den heutigen Bedingungen kaum noch eine Maßnahme sauber im Sinne der Verdingungsunterlagen und Vertragstreue durchgeführt werden kann. Die Anzahl der Jugend-Maßnahmen und die jeweiligen Teilnehmerzahlen werden abgesenkt, da anderen Maßnahmetypen, vor allem Kurzzeit-Maßnahmen und ESF-Lehrgänge nun der Vorzug gegeben wird.

Der Übergang Schule-Beruf ist berechtigterweise in den politischen Fokus geraten. In der Entwicklung von Maßnahmen, zum Beispiel BEREK-BK, sind hier neben der BA auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie einzelne Landesbehörden beteiligt. Vieles hat hier noch Modellcharakter; langfristige Finanzierungen sind nicht gesichert.

Die „ausbildungsbegleitenden Hilfen“ leiden ebenfalls unter der derzeit gängigen Ausschreibungspraxis.

In dem Maßnahmetypus der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BAE), zeigt sich ein weiteres Hindernis, das gerade der primären Zielgruppe – lernbeeinträchtigte oder sozial benachteiligte Jugendliche – den Einstieg erschwert. Jungen Menschen im Hartz 4-Bezug kann der Übergang in die Ausbildung nur durch ein von dem Jobcenter zu gewährendes Darlehen gesichert werden. Bei z.B. vorhandener eigener Wohnung wirkt diese Vorgehensweise eher abschreckend und die Ausbildung wird nicht aufgenommen.

Forderungen

- Arbeitsmarktpolitik muss **öffentlich-rechtliche Aufgabe** bleiben,
- **Aufwertung und Ausweitung der Qualifizierung** als zentrales Arbeitsmarktpolitisches Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik,
- **Bevorzugung abschlussbezogener Maßnahmen** (Bindung an anerkannte Abschlüsse nach Berufsbildungsgesetz),
- **Aktive Arbeitsmarktpolitik** durch individuelle Förderung und (Wieder-) **Einführung des Rechtsanspruchs** auf Qualifizierung;
Zur Begründung:
 - nach wie vor sind ArbeitnehmerInnen ohne qualifizierten Berufsabschluss in einem erheblich höherem Maß von Arbeitslosigkeit bedroht bzw. arbeitslos,
 - eine umfassendere Grundqualifizierung ist noch immer die Basis für stabile Beschäftigung; sog. passgenaue Qualifikationen führen vielleicht noch zu einer schnellen Vermittlung, kaum aber zu einer stabilen, nachhaltigen Beschäftigung (die sog. passgenaue Qualifikation ist eher ein gern gepflegter Mythos),
- **Ausweitung der finanziellen Mittel** für aktive Arbeitsmarktpolitik – zumindest auf das Niveau von 2009 (also vor den Kürzungsbeschlüssen der schwarz-gelben Bundesregierung im Juni 2010),
- **Kostendeckende Finanzierung**
 - unter Berücksichtigung ausschließlich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf dem Durchschnittsniveau von 2003 (also vor der von den Hartz-Gesetzen eingeleiteten großen Krise),
 - begründeter (und damit ausreichender) Stellenschlüssel,
- **Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle**
 - unter strenger Berücksichtigung der Beschäftigungsbedingungen,
 - nachgewiesener Vor- und Nachbereitungszeiten,
 - nachgewiesener, regelmäßiger Weiterbildung der Beschäftigten,
- **Berücksichtigung sozialer Standards im Vergabeverfahren**
 - Bevorzugung bewährter Träger (Transparenz) und Ausschluss unseriöser Träger (negative Qualitätsbeurteilungen, Beurteilungen auch durch die Beschäftigten),
 - Festangestelltes sozialversicherungspflichtiges Personal, Honorarbeschäftigung als Ausnahme
 - die Existenz und Anwendung eines pädagogischen Gesamtkonzepts
 - eine Vertragsgestaltung mit angemessener Planungssicherheit und Laufzeit,
 - Berücksichtigung regionaler Verankerung,
 - Berücksichtigung gruppenspezifischer Konzepte. ●