

Antrags-Nr.: 1.5.-057

Thema: Öffentlich geförderte Beschäftigung

Öffentlich geförderte Beschäftigung bietet generell die Möglichkeit, niederschwellige Einstiege in Beschäftigung mit sinnhaften Tätigkeiten, einem wertschätzenden sozialen Umfeld und sozialpädagogischer Betreuung zu verbinden. Die Arbeiterwohlfahrt setzt sich für die Implementierung des AWO-Konzepts zur Förderung Langzeitarbeitsloser mit besonderen Problemlagen durch Öffentlich geförderte Beschäftigung ein und beschließt dazu das beigefügte Konzept.

Das AWO-Konzept der Öffentlich geförderten Beschäftigung

AWO-Träger bieten Angebote für arbeitsmarktferne, arbeitslose und langzeitarbeitslose Menschen an, die keine absehbare Perspektive auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben. Das Ziel einer solchen Maßnahme ist stets eine Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt. Aber nicht immer steht dieses Ziel unmittelbar im Fokus. In vielen Fällen geht es zunächst um Teilhabe am Arbeitsleben, um das (Wieder-)erlernen von Alltagskompetenzen, das Erwerben von Qualifikationen und das mühsame Sammeln von Erfahrungen in sozialen Zusammenhängen, kurz: das ganz allmähliche Anwachsen von Beschäftigungsfähigkeit, das mit einer kurzfristigen Integrationsquote kaum erfasst werden kann.

Öffentlich geförderte Beschäftigung bietet verschiedene Möglichkeiten, die an den Vermittlungshemmnissen der einzelnen Arbeitslosen ansetzen. Die Förderung soll diese Vermittlungshemmnisse kompensieren. Der Erfolg öffentlich geförderter Beschäftigung hängt ganz wesentlich davon ab, ob die richtigen Zielgruppen durch die richtigen Instrumente gefördert werden. Die Gefahr von zu langen Einsperr- und Mitnahmeeffekten ist zu minimieren. Daher ist stets eine individuelle Abwägung notwendig, welche Form der Förderung für eine Person in Frage kommt. Die vom IAB vorgeschlagene „Förderpyramide“ stellt ein abgestuftes Konzept öffentlich geförderter Beschäftigung dar. Sie ist Grundlage des AWO-Konzepts.

Allgemeine Grundsätze des AWO-Konzepts

Ziele einer Förderung durch einen Öffentlich geförderten Arbeitsplatz hängen jeweils von den individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten der Arbeitslosen ab. Ein Ziel kann beispielsweise auch erst einmal die Stabilisierung der persönlichen Situation der Betroffenen sein. Arbeitsmarktferne Personen können nicht mit arbeitsmarktfernen Instrumenten an den Arbeitsmarkt herangeführt werden. Eine möglichst enge Orientierung der Maßnahmen an regulärer Beschäftigung ist von Vorteil. Dies ist auch für die Teilhabe und das psychosoziale Wohlbefinden der Teilnehmenden von großer Bedeutung. Tatsächlich werden auch die Chancen auf einen Integrationserfolg und die Vermeidung von Abhängigkeit von Transferleistungen gesteigert.

Arbeiterwohlfahrt Bundeskonferenz 2012 23.11. – 25.11.2012 in Bonn

Die Entscheidung für ein bestimmtes Instrument erfolgt nach einer differenzierten Einschätzung der arbeitslosen Person auf der Basis einer Standortbestimmung bzw. eines Profiling (hier sind die Träger gefragt). Das heißt, die Form der Beschäftigung und der konkrete Zuschnitt der begleitenden Maßnahmen sind sorgfältig auszuwählen. Dabei ist stets das Instrument zu wählen, das den Betroffenen die meisten Chancen auf eine positive individuelle Entwicklung bietet. Die Assessments sollten durch ausreichend qualifizierte Fachleute vorgenommen werden, die gerade auch bei der Einschätzung von psychischen Erkrankungen über die notwendige Fachkompetenz verfügen müssen.

Stop-and-go-Förderungen sind wenig sinnvoll. Der Abschluss einer Maßnahme und die Rückkehr in die Arbeitslosigkeit kann die psychosoziale und gesundheitliche Lage der Arbeitslosen verschlechtern. Daher ist bei der Zielgruppe der mehrfach benachteiligten Langzeitarbeitslosen von langfristigen Integrationsprozessen auszugehen, die sich nicht auf Sechsmonats-Förderzeiträume beschränken sondern mehrere Jahre in Anspruch nehmen können. Die Dauer der Maßnahmeförderung muss sich nach dem Bedarf des Einzelnen und nicht nach der festliegenden Dauer der Maßnahme richten.

Aufzubrechen ist die einseitige Erfolgsmessung über die Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Die AWO vertritt die Auffassung, dass auch Menschen Teil der Gesellschaft sind, die einen Übergang in reguläre Beschäftigung nicht oder nicht unmittelbar schaffen. Klar ist, dass Teilhabeerfolge von Maßnahmen nicht im selben Maße messbar sind und einfache Kosten-Nutzen-Analysen daher enge Grenzen haben.

Die vier Stufen des AWO-Förderkonzepts

- Stufe 1: Für Arbeitslose mit geringen Wettbewerbsnachteilen bieten verschiedene Varianten von Eingliederungszuschüssen eine Möglichkeit, ihre Arbeitsfähigkeit in Betrieben unter Beweis zu stellen und gleichzeitig Arbeitgeber von sich zu überzeugen. Bei diesem Instrument ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten seitens der Betriebe nicht ganz auszuschließen; dennoch stellen Eingliederungszuschüsse ein wichtiges Instrument dar, um individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu fördern. Soziale Träger sollten ihre Kompetenz einbringen und nach Möglichkeit als Dienstleister für die Betriebe bei der Auswahl und sozialpädagogischen Betreuung der Arbeitslosen mitwirken.
- Stufe 2: Für Menschen, die kurz- und mittelfristig keine Integrationsfähigkeit in den ersten Arbeitsmarkt aufweisen, müssen weiterhin befristete Beschäftigung schaffende Maßnahmen (z.B. Arbeitsgelegenheiten) zur Verfügung stehen. Diese sind für Menschen geeignet, die nicht ohne weiteres, jedoch perspektivisch integriert werden können. Hier ist eine passgenaue Zuweisung besonders wichtig. So muss ausgeschlossen werden, dass die Betroffenen während der Maßnahme Integrationschancen auf den ersten Arbeitsmarkt haben. Von solchen Maßnahmen profitieren vor allem Personen mit ausgeprägten individuellen Vermittlungshemmnissen (z.B. ältere Arbeitslose mit gesundheitlichen Problemen). Die Dauer der Maßnahme sollte nicht pauschal festgelegt werden, sondern sich an den zu beseitigenden Vermittlungshemmnissen orientieren. Ein modularer Aufbau ist denkbar. Besonders wichtig ist hier eine an den Problemlagen orientierte pädagogische, psychologische oder medizinische Begleitung.

Arbeiterwohlfahrt Bundeskonferenz 2012 23.11. – 25.11.2012 in Bonn

Auch Qualifikationsbestandteile als integraler Bestandteil der Maßnahmen sind von hoher Bedeutung. Erfolgshonorare für Träger bei einer Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt könnten ein Anreiz für Träger sein.

- Stufe 3: Auf der dritten Stufe des Konzepts steht ein dauerhafter sozialer Arbeitsmarkt. Hier werden Personen angesprochen, die auch mittel- bis langfristig keine Chance auf ungeforderte Beschäftigung haben. Die Personen sind über 25 Jahre alt, seit mindestens zwei Jahren arbeitslos und haben weitere gravierende Problemlagen. Das IAB schätzt, dass für einen sozialen Arbeitsmarkt bis zu 200.000 Personen in Frage kommen. Wenn die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer solcher Maßnahmen sorgfältig erfolgt, dann ist die Arbeitsfähigkeit der Betroffenen so beschaffen, dass keine Konkurrenz zum regulären Arbeitsmarkt besteht. Das bedeutet, dass auf das Kriterium der Zusätzlichkeit verzichtet werden kann. Dennoch ist in jedem Fall ein Konsens mit den beteiligten Akteuren vor Ort notwendig (z.B. über die Beiräte der Jobcenter), um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Die Maßnahmen zielen nicht in erster Linie auf Integration, schließen diese jedoch nicht aus. Ziel ist es, Stabilität, Kontakte, Tagesstruktur und das Gefühl zu vermitteln, an der Gesellschaft teilzuhaben.
- Stufe 4: Soziale Aktivierung: Durch die Arbeit mit den Menschen wissen wir, dass es auch eine Gruppe gibt, für die selbst ein sozialer Arbeitsmarkt noch zu hoch greift. Auch sie dürfen nicht einfach zurückgelassen werden, sondern müssen mit Maßnahmen der Sozialen Aktivierung an andere Formen der Öffentlich geförderten Beschäftigung herangeführt werden. Solche Maßnahmen können in Theatergruppen, organisierten Kleinprojekten im sozialen Raum etc. bestehen. Ziel ist auch hier das Lernen, Verantwortung zu übernehmen, Absprachen einzuhalten, in der Interaktion mit Anderen zu bestehen etc.

Ausgestaltung des AWO-Förderkonzepts

Wichtig ist, dass die Stufen der Förderpyramide durchlässig sind. Eine regelmäßige Überprüfung der Beschäftigungsfähigkeit ist sinnvoll, um auf Fortschritte reagieren zu können. Gegebenenfalls ist der Übergang in ein arbeitsmarktnäheres Instrument bis hin zur regulären Beschäftigung möglich.

Zur erfolgreichen Integration von Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen sind zudem individuelle Entwicklungspläne (mit individueller Förderdauer) notwendig. Langzeitarbeitslose können vielfach nicht ohne Weiteres Integrationsangebote wahrnehmen. Häufig müssen in begleitenden Betreuungsprozessen Hindernisse identifiziert und abgebaut werden. Dies kann die Regulierung von Schulden, die Lösung familiärer Konflikte, Betreuungsaufgaben der Betroffenen, gesundheitliche Probleme und weiteres umfassen. Sozialpädagogische Begleitung stellt hier einen wichtigen Bestandteil dar. Darüber hinaus müssen Unterstützungsleistungen beim Profiling sowie bei der Bewerbung geleistet werden. Dabei sind durchgehende Betreuungsketten mit festen Ansprechpartnern sicherzustellen. Hier sind auch Ansätze des Case-Managements einsetzbar. Sinnvollerweise endet die Betreuung nicht mit dem Ende einer Maßnahme, sondern deckt auch die ersten Schritte in eine neue Stufe oder in ungeforderte Beschäftigung mit ab.

Arbeiterwohlfahrt Bundeskonferenz 2012 23.11. – 25.11.2012 in Bonn

Zur Erhöhung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit sind in der Regel Qualifizierungselemente notwendig. Dabei ist zu beachten, dass viele Personen den Wissenserwerb selbst nicht erlernt haben. Praxisnahes Lernen und alternative Lernkonzepte sind hier gefragt. Es muss die Möglichkeit geben, dass Qualifizierung und Beschäftigung unter einem Dach stattfinden.

Ausgehend vom Prinzip „Gleiche Arbeit, gleicher Lohn“ wären auch in der ÖBS die Tarife anzuwenden. Wo dies nicht der Fall ist, sind Regelungen zum Mindestlohn zu berücksichtigen. In den Bereichen der ÖBS, in denen die Kriterien „zusätzlich“, „wettbewerbsneutral“ und „öffentliches Interesse“ bestehen, kann allerdings kein Tarif zur Anwendung kommen, da nicht die gleiche Arbeit und Belastung erwartet werden. Hier wäre eine Variante: „Zuschlag zur Grundsicherung“ vorstellbar. Der Anreiz müsste zwischen 150-200 Euro zusätzlich liegen. Ähnliches gilt für den Bereich der sozialen Aktivierung.

Finanzierung der Öffentlich geförderten Beschäftigung

Bei der Realisierung durchgehender Betreuungsketten und sinnvoller Förderzeiträume ist über neue Finanzierungsmodelle nachzudenken. Die AWO spricht sich für eine bundesweite Einführung des Passiv-Aktiv-Transfers aus. Hier werden Geldleistungen, die bisher für die Unterstützung von arbeitslosen Menschen eingesetzt wurden, für die Finanzierung von Arbeitsplätzen verwendet. Gleichzeitig muss bei der öffentlich geförderten Beschäftigung eine Herauslösung aus der Jährlichkeit der Haushalte stattfinden. Neben dem Eingliederungstitel müssen weitere Finanzierungsquellen erschlossen werden. Hier können auch die Kommunen in die Pflicht genommen werden, da diese durch eine Integration von Langzeitarbeitslosen ebenfalls entlastet werden.

AWO-Selbstverpflichtung zur Öffentlich geförderten Beschäftigung

Die AWO erkennt ihre Verantwortung und verpflichtet sich zur Einhaltung des folgenden Katalogs:

1. Der Einsatz der Teilnehmerinnen und Teilnehmern in öffentlich geförderten Jobs erfolgt unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Eignung. Die Entwicklungsfortschritte, und damit der Verbleib in der jeweiligen Maßnahme, wird regelmäßig überprüft und mit den zuständigen Stellen (Jobcenter etc.) abgestimmt.
2. AWO-Einrichtungen bieten qualitativ hochwertige sozialpädagogische Begleitung an, wenn diese im Rahmen der Gesetzeslage möglich ist. Dazu gehört auch die Eignungsprüfung, die Aufstellung und kontinuierliche Fortführung eines Entwicklungsplans, die Organisation weiterer flankierender Hilfen, wie z.B. Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, Suchtberatung), Motivationstraining, Vermittlung von Konfliktbewältigungsstrategien.
3. Teilnehmerinnen und Teilnehmer an von der AWO angebotenen Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung werden in den Betriebsalltag ihrer Einsatzstelle integriert. Ein respekt- und würdevoller Umgang durch Stammebelegschaft und Leitungskräfte wird sichergestellt.
4. Es werden nur solche Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung eingesetzt, die hierzu freiwillig bereit und für die Arbeit hinreichend motiviert sind.

Arbeiterwohlfahrt Bundeskonferenz 2012
23.11. – 25.11.2012 in Bonn

5. Ein Konsens über die möglichen Tätigkeitsfelder ist in den örtlichen Beiräten der Jobcenter herzustellen.
6. Die begleitende Qualifikation der Teilnehmenden, auch wenn diese gesetzlich erschwert ist, wird von AWO-Trägern weiterhin angestrebt. Die Qualifizierung soll in der Regel in standortnahen Bildungseinrichtungen der AWO in den jeweiligen Kreisen stattfinden. Hierzu sind Kooperationen mit Bildungsträgern möglich. Auf diese Weise können Anbieter von AGH-Maßnahmen, die über keine AZAV-Zulassung verfügen, Qualifizierungen mit zugelassenen Trägern vor Ort ermöglichen.
7. AWO-Träger verpflichten sich im Falle der Realisierung eines abgestuften Förderkonzepts, Kooperationen mit lokalen Betrieben anzustreben, um den Teilnehmenden bei Eignung einen Übergang in die nächste Förderstufe oder in ungeforderte Beschäftigung zu ermöglichen.