

Dieter Raab & Wolfgang Meyer, CEval

Arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Beschäftigungssicherung älterer Arbeiterinnen und Arbeitnehmer – ‚Perspektive 50plus‘ im Saarland

(Auf eine Verwendung geschlechtsneutraler Formulierungen wird im Weiteren aus Gründen der sprachlichen Einfachheit verzichtet.)

Einleitung

„Über relevante Berufserfahrungen kombiniert mit fundiertem Fachwissen, über hohe Zuverlässigkeit, große Leistungsbereitschaft und Motivation verfügen die meisten der älteren Arbeitssuchenden. Von diesen wertvollen Potentialen müssen Unternehmen jedoch überzeugt werden“ (<http://www.best-ager-50plus.de/>). Dieses Zitat stammt von der Internetseite eines der regionalen Beschäftigungspakte im Rahmen des Bundesprogramms ‚Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen‘ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Langzeitarbeitsloser (LZA). Es steht beispielhaft für die Außendarstellung des Programms ‚Perspektive 50plus‘, wobei dessen Bedeutung immer wieder durch den Verweis auf die demographische Entwicklung und den sich dadurch verschärfenden Fachkräftemangel betont wird. Ursprüngliches Ziel der vorliegenden Studie war es daher, Regionen zu identifizieren, die einen ähnlichen Strukturwandel wie das Saarland durchmachen. Die Beschäftigungspakte in solchen Regionen sollten auf best practice -Beispiele für Maßnahmen bzw. Konzepte zur Nutzung brachliegender und am regionalen Arbeitsmarkt *gesuchter* Qualifikationen und Berufserfahrungen hin untersucht werden. Für solche Ansätze sollte die Übertragbarkeit auf das Saarland geprüft werden.

Mehrheitlich besteht die Zielgruppe der LZA ab 50 Jahren allerdings aus Personen ohne formale Qualifikation: Bundesweit verfügten im August 2009 fast 53% der Zielgruppe nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Im Saarland war dieser Anteil mit 64% noch wesentlich höher (Quelle: eigene Berechnungen aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bestand an Langzeitarbeitslosen 50 Jahre und älter im Rechtskreis SGB II, 24.08.2009). Die gebetsmühlenartig wiederholten Bezüge zum Fachkräftemangel sind – betrachtet man den Großteil der Programmrealität – eher als werbewirksame Phrasen anzusehen. Entsprechend der vorgefundenen Programmrealität hat sich die Zielsetzung der Studie verändert: Einerseits soll eine kritische Diskussion um das Bundesprogramm ‚Perspektive 50plus‘ im Hinblick auf die Herausforderungen des demographischen Wandels angeregt werden. Andererseits geht es um die Lehren, die aus dem bisherigen Programmverlauf für eine Verbesserung des Regelbetriebs insbesondere der saarländischen Grundsicherungsstellen gezogen werden können.

Die Studie stützt sich vorwiegend auf die Berichte des Instituts für Arbeit und Qualifikation (IAQ), das eine bundesweite Evaluation von ‚Perspektive 50plus‘ durchführt, auf die Sekundäranalyse von statistischen Daten, die im Rahmen der Programmdurchführung erhoben wurden sowie auf Interviews mit den Koordinatoren einiger Regionalpakete und mit Leitungspersonal von Grundsicherungsstellen. Die Durchführung von Sekundäranalysen ist noch nicht vollständig abgeschlossen, so dass die vorgestellten Ergebnisse als vorläufig zu betrachten sind.

Problemhintergrund

Nachdem in Deutschland durch eine umfangreiche Frühverrentungspraxis zahlreiche qualifizierte Personen dem Arbeitsmarkt entzogen wurden, hat die Politik dies inzwischen als Fehlentwicklung erkannt. In Teilbereichen der Wirtschaft besteht bereits ein Fachkräftemangel und aufgrund der demographischen Entwicklung zeichnet sich ein Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials ab, durch den sich – je nach Prognose – etwa ab 2015 / 2020 ein deutlich spürbarer Fachkräftemangel ergeben wird. Steigende Lebenserwartung und niedrige Geburtenraten werden eine Alterung der Belegschaften mit sich bringen und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme vor Probleme stellen. Wenn es dem Bildungssystem nicht gelingt, den Bedarf der Wirtschaft nach qualifizierten Arbeitskräften zu decken, ist für die Zukunft mit einem Fortbestehen der Massenarbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Fachkräftemangel zu rechnen. Vor diesem Hintergrund werden ältere Arbeitnehmer als wichtige Ressource der Wirtschaft angesehen, die es länger im Erwerbsleben zu halten gilt. Problematisch sind dabei die häufig nicht altersgerechten Arbeitsbedingungen.

Aktuell steht dem Mangel an Fachkräften ein Überangebot an Geringqualifizierten gegenüber. Insbesondere gering qualifizierte ältere Langzeitarbeitslose, bei denen häufig auch Vermittlungshemmnisse wie gesundheitliche Einschränkungen vorliegen, hatten bislang kaum Chancen auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und wurden von der staatlichen Arbeitsverwaltung vor Beginn des Bundesprogramms ‚Perspektive 50plus‘ vernachlässigt. Hintergrund dieser Vernachlässigung war ein gravierender Personalmangel bei den Trägern der Grundsicherung (TdG), da bei der Einführung der SGB II -Gesetzgebung die Zahl der als erwerbsfähig zu betrachtenden Personen in den Bedarfsgemeinschaften unterschätzt wurde.

Im Hinblick auf den demographischen Wandel und einer in mehreren EU-Staaten geringen Erwerbsbeteiligung Älterer hat die Europäische Union ihren Mitgliedsstaaten u.a. das Ziel aufgetragen, bis zum Jahr 2010 die Erwerbstätigenquote der über 55-jährigen auf 50% anzuheben („Lissabon-Ziel“). Diese Zielmarke wurde in Deutschland bereits im Jahr 2007 leicht überschritten. In Zusammenhang mit dem Lissabon-Ziel und parallel zur Rente mit 67 hat die Bundesregierung die ‚Initiative 50plus‘ ins Leben gerufen, die als Bestandteil einer umfassenden Modernisierungsstrategie den Herausforderungen des demographischen Wandels begegnen soll. Die ‚Initiative 50plus‘ besteht aus drei Teilen:

- dem ‚Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungssituation älterer Menschen‘, das u.a. einen neu gestalteten Eingliederungszuschuss für die Einstellung Älterer beinhaltet.
- der ‚Initiative Neue Qualität der Arbeit‘, die dazu beitragen soll alterns- und altersgerechte Bedingungen in der Arbeitswelt zu fördern. In diesem Zusammenhang werden auch Demographieberatungen für Unternehmen angeboten, um das Problembewusstsein zu fördern.
- dem Bundesprogramm ‚Perspektive 50plus‘.

Bundesprogramm ‚Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen‘

Im Juni 2005 erfolgte eine Ausschreibung des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) zu dem Ideenwettbewerb ‚Beschäftigungspakte für Ältere in den Regio-

nen', die sich an alle TdG richtete. Gegenstand war die Bildung von Regionalpakten unter Beteiligung von Bildungs-/Beschäftigungsträgern, Unternehmen/Unternehmensverbänden und weiteren relevanten Arbeitsmarktakteuren. Entsprechend den mit der Einführung des SGB II geschaffenen dezentralen Strukturen in der Grundsicherung sollten die TdG in Kooperation mit den Paktpartnern „... innovative und auf die regionalen Bedingungen ausgerichtete zielgenaue Strategien für die Wiedereingliederung von älteren Langzeitarbeitslosen ...“ entwickeln (Büttner et al. 2006, S.15), die als mögliche Vorbilder für neue Förderformen im Regelbetrieb dienen können. Das Bundesprogramm stellte dabei an sich schon eine Innovation dar, weil es nicht flächendeckend implementiert wurde, sondern auf freiwilliger Beteiligung von Grundsicherungsstellen beruht, die sich im Rahmen eines Wettbewerbs mit ihren eigenen Konzepten um die Beteiligung an dem Programm bewarben. An dem Wettbewerb teilgenommen haben – zum Teil im Verbund – 276 von insgesamt 444 TdG. Unter den eingereichten Paktkonzepten wurden 62 für eine Teilnahme an ‚Perspektive 50plus‘ ausgewählt, an denen zu Beginn insgesamt 93 TdG beteiligt waren. Kernzielgruppe des Programms waren Bezieher von Arbeitslosengeld II ab 50 Jahren, wobei jedoch weder das Alter noch der Bezug von ALG II eine strikte Vorgabe darstellten. Die vorrangigen Zielsetzungen von ‚Perspektive 50plus‘ waren:

- Netzwerkbildung (Austausch zwischen Paktpartnern und zwischen Pakten)
- Bewusstseinswandel bei Arbeitgebern im Hinblick auf die Beschäftigung Älterer
- Integration älterer Langzeitarbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt

Im Rahmen von ‚Perspektive 50plus‘ erfolgen auch Integrationen in den zweiten und dritten Arbeitsmarkt, die Förderung ehrenamtlichen Engagements ist ebenfalls möglich. Oberziel und Maßstab für die Erfolgsbewertung der Arbeit mit der Zielgruppe sind aber die Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt, mit dem Ziel der Beendigung oder zumindest Verringerung des Leistungsbezugs. Ein Beitrag zur Behebung des Fachkräftemangels ist hingegen *kein* ausdrückliches Programmziel.

Die **erste Programmphase** (2005 – 2007) war als Experimentierphase gedacht, wobei neben der Evaluation des Bundesprogramms durch das IAQ zahlreiche Regionalpakte eigene Evaluationen in Auftrag gegeben haben und Foren für den Erfahrungsaustausch zwischen den Pakten geschaffen wurden. Für die derzeit laufende **zweite Programmphase** (2008 – 2010) wurde der Schwerpunkt auf eine Ausweitung der 62 bestehenden Pakte auf weitere Grundsicherungsstellen gelegt. Auch wenn weiterhin Veränderungen von Paktkonzepten erfolgen, steht jetzt die Verstetigung der erprobten Ansätze im Hinblick auf den Regelbetrieb im Vordergrund. Das Integrationsziel wird in der zweiten Phase noch deutlicher betont und es wird eine möglichst umfassende Einbeziehung der gesamten Zielgruppe angestrebt. Im Januar 2010 waren mit 349 TdG bereits mehr als drei Viertel aller Grundsicherungsstellen beteiligt. Die Ausdehnung einzelner Pakte erfolgte dabei nicht notwendigerweise auf benachbarte Regionen. Ziel des BMAS ist eine flächendeckende Ausweitung der Pakte auf das gesamte Bundesgebiet. Ob hierzu eine dritte Programmphase erfolgen wird, ist derzeit noch unklar. Die Mittelzuweisung an die Pakte wird erfolgsabhängig auf Basis von Zielvereinbarungen vorgenommen, wobei im Gegensatz zur Praxis der Bundesagentur für Arbeit, die Ziele eher auf Augenhöhe ausgehandelt als von Oben vorgegeben werden.

Paktkonzeptionen

Bei der konzeptionellen Ausgestaltung der Regionalpakete waren die TdG kaum an Vorgaben gebunden, so dass sich auf allen Gestaltungsebenen konträre Ansätze in unterschiedlichen Kombinationen herausbilden konnten. Wesentliche Unterschiede betreffen u.a. folgende Paktmerkmale:

Zielgruppendefinition und Teilnehmerauswahl: Die Definition der Zielgruppe war innerhalb gewisser Grenzen den Pakten selbst überlassen. Die meisten Pakte haben in der ersten Programmphase die Altersgrenze für eine Teilnahme bei 50 Jahren gesetzt, während einige die Untergrenze bei 45 Jahren festgelegt hatten. Ein weiterer wesentlicher Unterschied bestand darin, ob ausschließlich Langzeitarbeitslose oder auch von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen teilnehmen konnten. Je nach Pakt ist die Teilnahme am Programm verpflichtend oder freiwillig. Seitens der Pakte erfolgte zum Teil eine Auswahl von Teilnehmern mit eher guten Integrationschancen bzw. hoher Motivation, während andere eine eher umfassende Einbeziehung der Zielgruppe vorgenommen haben.

Paktumsetzung: Von besonderer Bedeutung im Hinblick auf die Situation im Saarland sind Unterschiede in Bezug auf die Paktumsetzung. Hierbei können drei Typen unterschieden werden: „Die interne Umsetzung ist beispielsweise durch die Bildung eines Projektteams innerhalb des Grundsicherungsträgers [...] gekennzeichnet. Bei externen Umsetzungsvarianten kommt es vor allem zu einer Delegation der operativen Umsetzung durch den TdG an einen oder mehrere externe Dienstleister. [...] Mischformen der Umsetzung sind z.B. Strukturen, in denen Beschäftigte der öffentlichen Arbeitsförderung gemeinsam mit Dritten zusammenarbeiten“ (IAQ 2007, S.55).

Betreuungsschlüssel: Die Relation zwischen Teilnehmerzahl und Betreuenden weist eine große Spannweite auf. Dabei war der Betreuungsschlüssel auch bei interner Umsetzung nicht durch die bestehende Personalsituation beim TdG vorgegeben sondern konnte durch Neueinstellung von Personal aus Projektmitteln gestaltet werden.

Instrumente und Strategien: Von der Eignungsfeststellung über die Aktivierung bis hin zur Integration und ggf. Nachbetreuung nach erfolgter Integration konnten die verfügbaren Standardinstrumente angepasst, neu kombiniert und durch neu entwickelte Instrumente ergänzt werden. In welchem Ausmaß dies jeweils geschah, führte zu sehr unterschiedlichen Graden an Innovation und Komplexität unter den Pakten. Zum Teil wurde auf bereits bestehende Konzepte einzelner TdG zurückgegriffen, die für das Programm angepasst wurden. Wesentliche Unterschiede bei den Integrationsstrategien der einzelnen Pakte betrafen – neben der Teilnehmerauswahl und der Paktumsetzung – auch die Strategien für die Vermittlung: Neben einem breiten Branchenansatz gab es Versuche der Konzentration auf regionale Wachstums- und Zukunftsbranchen oder aber auf spezifische Chancenbranchen für Ältere. Die Stellvermittlungen konnten arbeitnehmerorientiert, arbeitgeberorientiert oder arbeitnehmer- und arbeitgeberorientiert erfolgen. Für die vorliegende Studie besonders relevant sind unterschiedliche Strategien beim Einsatz von Lohnkostenzuschüssen (LKZ).

Interne Heterogenität: Mit der Ausweitung der Pakte auf neue Partner-TdG haben sich die Projektkonzeptionen innerhalb einer Reihe von Pakten stark auseinander entwickelt, was sicher zum Teil aber nicht unbedingt ausschließlich durch sehr unterschiedliche lokale Gegebenheiten – insbesondere in Bezug auf städtische und ländliche Regionen – bedingt war. In manchen Pakten war man hingegen darauf bedacht bei der Erweiterung ein möglichst einheitliches Konzept beizubehalten.

Entwicklung der Rahmenbedingungen

In der ersten Phase „[traf] das Bundesprogramm ‚Perspektive 50plus‘ [...] auf eine zunehmend günstige wirtschaftliche Situation mit einer Veränderung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt, die von Betrieben in machen beteiligten Regionen bereits als Fachkräftemangel wahrgenommen wurde“ (IAQ 2007, S.166). In einigen Kommunen, in denen nahezu Vollbeschäftigung herrschte, bestand sogar eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften für gering qualifizierte Bereichen. Seit 2009 haben sich diese Rahmenbedingungen durch die Wirtschaftskrise deutlich verschlechtert: Kurzarbeit, Entlassungen und drohende Entlassungen prägen das Bild. Im Hinblick auf das Ziel der flächendeckenden Umsetzung von ‚Perspektive 50plus‘ bzw. die Überführung von Programmansätzen in den Regelbetrieb ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Grundgesetzwidrigkeit der Organisation der TdG zu beachten: Eine größere Umorganisation der Grundsicherung wird zu erheblichen Verzögerungen und Beeinträchtigungen der Programmumsetzung wie auch des Regelbetriebs führen.

Im Hinblick auf einzelfallbezogene Lösungen wurden die Entscheidungsspielräume der TdG durch Einschränkungen der umstrittenen ‚Sonstigen weiteren Leistungen‘ verringert, die TdG also stärker auf die Anwendung des Standardinstrumentariums beschränkt. Dies hat – zusammen mit den zusätzlichen finanziellen Mitteln aus dem Bundesprogramm – Beitritte zu Regionalpakten in der zweiten Programmphase befördert.

Daneben erleben wir derzeit eine Verschärfung der politischen Debatte um die Transferleistungen für Langzeitarbeitslose und um deren Verpflichtung zur Arbeit auch außerhalb des ersten Arbeitsmarktes. In Bezug auf Letzteres wird heiß diskutiert, welche für die Allgemeinheit nützlichen Tätigkeiten überhaupt angeboten werden könnten. Schließlich sollen diese nicht zu einer Verdrängung regulärer Beschäftigung im öffentlichen Sektor führen oder eine Konkurrenz zu Angeboten der Privatwirtschaft darstellen.

Ergebnisse und Entwicklungen des Bundesprogramms

Insgesamt wurden seit Programmbeginn bis Ende 2009 rund 280.000 Personen aktiviert und davon rund 72.000 in den ersten Arbeitsmarkt integriert. Für die erste Programmphase konnten im Rahmen der bundesweiten Evaluation von ‚Perspektive 50plus‘ umfangreiche Teilnehmerdaten erhoben werden. Die Auswertungen zeigen, dass ein erheblicher Anteil der Programmteilnehmer – im Hinblick auf Qualifikation und Berufserfahrung – nicht der Darstellung aus der Programmwerbung entspricht: Insgesamt hatten 27,2% der Teilnehmer keinen Berufsabschluss, in den alten Bundesländern lag der Anteil sogar bei 36,4% (IAQ 2007, S.132). In Bezug auf das formale Qualifikationsniveau ist allerdings zu beachten, dass bei fast 45% aller Teilnehmer die letzte Berufstätigkeit bereits mehr als vier Jahre zurück lag (IAQ 2007, S.134). Solche Personen werden von den TdG aufgrund der mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Entwertung ihrer Qualifikation als ‚Wieder-Ungelernte‘ betrachtet. Zudem haben über 40% der Aktivierten zuletzt eine Hilfstätigkeit ausgeübt (IAQ 2007, S.135). Hinzu kommt, dass das formale Qualifikationsniveau noch nichts darüber aussagt, ob die jeweilige Qualifikation am regionalen Arbeitsmarkt auch nachgefragt wird. Die Angaben von Interviewpartner deuten darauf hin, dass dies nicht sehr häufig der Fall ist: Wo eine hohe Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen besteht, kann diese nicht aus der Zielgruppe gedeckt werden. Wenn ein Nachfrageüberhang besteht, ist der Markt bereits geräumt. Vorbehalte gegenüber der Einstellung Älterer treten bei ungedecktem Bedarf in den Hintergrund. Abgesehen von einigen Kommunen mit sehr niedriger Arbeitslosigkeit, konnte ‚Perspektive 50plus‘ wohl kaum Teilnehmer auf Stellen vermitteln, die ansonsten nicht hätten besetzt werden

können. Ein Großteil der Programm-Anstrengungen richtet sich auf Vermittlungen im gering qualifizierten Bereich. Differenzierte Zahlen liegen hierzu nicht vor, aber immerhin gut 20% der Integrationen erfolgten für Teilnehmer ohne Berufsausbildung (IAQ 2007, S.132) und nach Angaben von Interviewpartnern werden auch formal Qualifizierte häufig in Hilfstätigkeiten vermittelt.

Physische oder psychische Beeinträchtigungen spielen unter den Vermittlungshemmnissen eine große Rolle, ebenso wie Mobilitätsprobleme oder mangelnde Sprachkenntnisse bei Teilnehmern mit Migrationshintergrund. Viele Teilnehmer blicken auf eine lange, erfolglose ‚Maßnahmenkarriere‘ zurück und sind resigniert. Das Hauptproblem der Arbeit mit der Zielgruppe besteht erst einmal darin, die individuellen Motivations- und Problemlagen zu erkennen sowie die (noch) vorhandene Leistungsfähigkeit einzuschätzen und realistische Tätigkeitsfelder – häufig verbunden mit einer beruflichen Neuorientierung – zu identifizieren. Erst durch die intensive Beschäftigung mit dem Einzelfall kann entschieden werden, welche Maßnahmen zur Aktivierung und zur Integration angemessen sind bzw. ob eine Arbeitsmarktintegration überhaupt noch in Frage kommt.

Die anhaltend hohen Integrationserfolge der Pakte erklären sich recht simpel: „...vollständig unbekannte Instrumente [wurden] eher nicht entwickelt [...]. Die Innovation des Bundesprogramms liegt eher in der Kombination, Umsetzung und Einbettung von Instrumenten sowie in der eher banalen, aber dennoch ganz entscheidenden Tatsache, dass die Verfügbarkeit zusätzlicher finanzieller Mittel, die nur für eine relativ eng definierte Zielgruppe verausgabt werden dürfen, von den meisten Grundsicherungsstellen zur Verbesserung der Betreuungsrelationen für die Zielgruppe genutzt werden“ (IAQ 2009, S.99). Der entscheidende Faktor ist also die intensive Betreuung der Kunden, was auch die Ergebnisse zur Wirkung von Coachingangeboten belegen: „Das Coaching von Personen (ohne Existenzgründungscoaching) erhöht die Integrationswahrscheinlichkeit um fast 70 % im Vergleich zu Personen, die kein Coaching erhalten haben. Auch die Fallstudien sprechen dafür, dass das Coaching bei der beruflichen Neuorientierung und Arbeitsuche – in Form von Einzelcoaching, Gruppencoaching oder als organisiertes gegenseitiges Empowerment in der Gruppe – als die programmspezifische und erfolgreiche Innovation auf der instrumentellen Ebene zu bewerten ist“ (IAQ 2008, S.6).

Die intensive Befassung mit dem Einzelfall, die genaue Kenntnis der Stärken und der vorhandenen Vermittlungshemmnisse ermöglicht erst zielführende Kontakte zu potentiellen Arbeitgebern. Bewährt hat sich die Kombination aus arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung. Stellenakquise durch die direkte Ansprache insbesondere von KMU und Initiativbewerbungen nach Erarbeitung einer Bewerbungsstrategie waren im Rahmen des Programms wichtige Wege in die Integration. Die Erklärung für den Erfolg liegt auf der Hand: Als einer von vielen anonymen Bewerbern auf eine ausgeschriebene Stelle, werden ältere und noch dazu langzeitarbeitslose Bewerber i.d.R. einfach aussortiert und erhalten noch nicht einmal die Chance zu einem Vorstellungsgespräch. Die Möglichkeit über den persönlichen Eindruck zu überzeugen besteht damit gar nicht. Wird hingegen ein *geeigneter* älterer Bewerber angeboten bevor der Betrieb mit der Suche begonnen hat, spart der Arbeitgeber die Suchkosten. Vor allem sind Arbeitgeber daran interessiert, dass ihr Bedarf nach Arbeitskräften schnell und passgenau gedeckt wird. Darin besteht auch der wichtigste Beitrag zur Wirtschaftsförderung, den die öffentliche Arbeitsförderung leisten kann. Notwendig ist dazu eine gute Kenntnis der Kunden und des regionalen Arbeitsmarktes. Eine Konzentration auf bestimmte Branchen war im Programm dagegen nicht sehr erfolgreich. Die übliche Einteilung der Teilnehmer nach ihrer Marktnähe hat sich bei ‚Perspektive 50plus‘ als schlechter Indika-

tor für Vermittlungserfolge herausgestellt. Viel wesentlicher für den Integrationserfolg ist die Motivation. Der Paktgedanke selbst, also die Einbeziehung von Arbeitsmarktakteuren über Bildungs-/Beschäftigungsträger hinaus, hat keinen besonderen Nutzen gebracht. Die entscheidenden Faktoren für die erfolgreiche Vermittlungsarbeit liegen in der günstigen Betreuungrelation, die eine eingehende, individuelle Befassung mit den Kunden ermöglicht sowie in der intensiven Erschließung des Arbeitsmarktes.

Problematisch ist bei ‚Perspektive 50plus‘ der mangelnde Bezug zum eigentlichen Problemhintergrund, dem demographischen Wandel. Mit Bundesmitteln in Höhe von über einer halben Milliarde Euro für beide Programmphase insgesamt, die von den Pakten durch weitere Finanzierungsquellen noch erheblich ergänzt werden, wird großteils gerade die Zielgruppe gefördert, die im Hinblick auf die Auswirkungen des demographischen Wandels die geringste Bedeutung hat. Für gering Qualifizierte ist kein flächendeckender Mangel durch die demographische Entwicklung zu erwarten. Durch das Programm wird vor allem die Konkurrenz um die vorhandenen Stellen verstärkt, mit der Gefahr dass durch die Förderung der Älteren andere Bewerber den Anschluss an den Arbeitsmarkt verlieren und zu dauerhaften Problemfällen werden. Besonders bedenklich ist dabei, dass dies vielfach unter Verwendung von Lohnkostenzuschüssen geschieht. Deutlich über 40% aller Integrationen sind bislang unter Zahlung von LKZ zustande gekommen. Die jeweiligen Anteile für die einzelnen Pakte zeigen enorme Unterschiede, die aber nicht unbedingt durch Unterschiede in der regionalen Arbeitsmarktsituation oder den Teilnehmern bedingt sind. Ganz wesentlich ist offenbar die Haltung der Paktakteure gegenüber diesem Instrument. Zum Teil wird versucht es möglichst wenig einzusetzen, zum Teil wird es ausgesprochen intensiv angewendet und auch offensiv Werbung damit gemacht. Mitnahme- oder Verdrängungseffekte werden dabei nicht unbedingt kritisch betrachtet. Im Hinblick auf das Programmziel, möglichst viele Integrationen für die Zielgruppe zu erreichen, treten diese negativen Effekte bei einigen Paktakteuren in den Hintergrund. Hier wird die angestrebte faire Chance für eine lange vernachlässigte Zielgruppe eher zu einer unangemessenen Bevorzugung. Vor allem aber gerät das Programm dadurch in einen Zielkonflikt: Die Werbung mit LKZ bestätigt eher die verbreitete Wahrnehmung Älterer als defizitäre Minderleister. Mit der umfassenderen Einbeziehung der Zielgruppe in der zweiten Programmphase wird das Ziel, einen Einstellungswandel bei den Arbeitgebern zu fördern, noch zusätzlich konterkariert.

‚Perspektive 50plus‘ im Saarland

Das Saarland war in der ersten Programmphase noch nicht an ‚Perspektive 50plus‘ beteiligt. Zu Beginn der zweiten Phase haben sich mit der ARGE des Stadtverbandes Saarbrücken, der ARGE Merzig und der ARGE Saarlouis drei der sechs saarländischen TdG dem benachbarten – und nun so benannten – Regionalpakt ‚Perspektive 50plus Rheinland-Pfalz – Saarland‘ angeschlossen. Der einzige kommunale Träger des Saarlandes, die kommunale Arbeitsförderung des Landkreises St. Wendel, ist hingegen dem hessischen Pakt ‚ProArbeit 50PLUS‘ beigetreten. Die ARGE Neunkirchen ist ebenso wie die ARGE Saarpfalzkreis bislang nicht an ‚Perspektive 50plus‘ beteiligt.

Der Anteil höher qualifizierter Personen in der Zielgruppe – Facharbeiter, Meister, Techniker oder Akademiker – wird bei den saarländischen TdG als gering eingeschätzt und für diesen Teil der Zielgruppe ist auch keine besondere Schwerpunktsetzung erfolgt. Insbesondere Personen mit in der Region gefragten Qualifikationen kommen normalerweise gar nicht in die

Grundsicherung. Zu den zentralen Vermittlungshemmnissen zählen gesundheitliche Einschränkungen, fehlende Berufserfahrung und Mobilitätsprobleme. Die Vermittlungen von Kunden aus der Zielgruppe erfolgen vorwiegend in Hilfstätigkeiten. Es handelt sich also um Vermittlungen im Bereich der sog. ‚Randbelegschaften‘, wobei die Arbeitsmarktlage keine Rücksichtnahme auf altersgerechte Arbeitsbedingungen bei der Vermittlungstätigkeit erlaubt. Dass gerade hier durch die Einstellung Älterer eine Befassung mit den erforderlichen Anpassungen der Arbeitssituation an die Bedürfnisse älterer Mitarbeiter in den Betrieben ausgelöst wird, ist nicht zu erwarten.

Im Hinblick auf eine Übertragung von Paktansätzen auf den Regelbetrieb ist der Regionalpakt ‚Perspektive 50plus Rheinland-Pfalz – Saarland‘ die maßgebliche Folie: Das BMAS und die Regionaldirektion Rheinland-Pfalz – Saarland der Bundesagentur für Arbeit streben eine weitgehende Abdeckung des Gebiets der Regionaldirektion durch diesen Pakt an.

‚Perspektive 50plus Rheinland-Pfalz – Saarland‘ hat mit 27 beteiligten TdG die größte Ausdehnung unter allen Pakten erreicht. Von Anfang an wurde dabei eine möglichst umfassende Einbeziehung der Zielgruppe angestrebt. Die Paktkonzeption beinhaltet ursprünglich keine besondere Maßnahmen für spezifische Problemlagen, sondern setzt ausschließlich auf eine intensive Betreuung der Kunden. Kern der Konzeption sind die Vermittlungszentren (VZ), die von Bildungsträgern betrieben werden und auf Seiten der TdG die sog. ‚Kümmerer‘. Die Kümmerer sind insgesamt für etwa 100 Teilnehmer und ein VZ zuständig. Unter ihren Kunden treffen die Kümmerer eine Auswahl von 20 Personen mit relativ guten Vermittlungsaussichten, die den VZ zugewiesen werden, wo zwei Vermittler für sie zuständig sind. Abgesehen von sehr kurzen Qualifizierungen, wie etwa dem Erwerb des Gabelstaplerscheins, sind Qualifizierungen nicht Teil des Paktprogramms. Personen mit Qualifizierungsbedarf werden nicht für eine Teilnahme ausgewählt bzw. wieder aus dem Projekt genommen, wenn Bedarf festgestellt wird. In den VZ erfolgt eine dreimonatige Aktivierungsphase mit täglicher Anwesenheit und einer anschließenden dreimonatigen Coachingphase. Die Arbeit der VZ ist inhaltlich darüber hinaus nicht weiter normiert. Lediglich Kurzpraktika sind fester Bestandteil des Konzepts. Diese dienen zur Arbeitserprobung im Hinblick auf eine mögliche Einstellung. Neu eingeführt wurde in der zweiten Programmphase das ‚Gesundheitsmanagement‘ und ein ‚Honoraropf‘ für die VZ, aus dem diese beispielsweise externe Referenten zu gesundheitsbezogenen Themen finanzieren können.

Der Unterschied zur Arbeit im Normalbetrieb besteht also in erster Linie in der intensiven Betreuung der Teilnehmer, wobei die Kümmerer mit 100 Kunden weit unter der im Erwachsenenbereich üblichen Betreuungsrelation liegen. Die Vorgabe für den Betreuungsschlüssel beträgt derzeit 1:150, wobei allerdings nicht nur das Vermittlungspersonal eingerechnet wird. Auf die eigentlichen Vermittler bezogen liegt die Relation in der normalen Arbeit weit höher.

Mit der Intensivbetreuung bei den ARGEn und in den VZ werden hohe Integrationserfolge erzielt. Allerdings beinhaltet das Paktkonzept auch einen offensiven Umgang mit Lohnkostenzuschüssen. In der ersten Programmphase wurde dieses Mittel geradezu exzessiv genutzt. Rund 78% der Integrationen erfolgten mit LKZ und auch im Jahr 2009 lag der Anteil noch bei fast 50%. Kritisch zu sehen ist dabei die Argumentation des Paktkoordinators, die hinter der umfangreichen Verwendung von LKZ steht: „Die Grundüberlegung des Unternehmers ist: Passt der Bewerber auf den Arbeitsplatz oder nicht? Der Lohnkostenzuschuss mindert nur das Risiko des Unternehmers bei einem Fehlgriff, also zum Beispiel wenn der neu Eingestellte dann gleich für Monate krank wird“. Hierbei stellt sich durchaus die Frage, ob es

eine staatliche Aufgabe sein sollte, unternehmerisches Risiko durch Subventionen zu verringern. Die Finanzierung der VZ zeigt auch deutlich, dass die Vermeidung von Lohnsubventionen kein wirkliches Ziel darstellt. Das Finanzierungsmodell der VZ beinhaltet ein Prämien-system für erzielte Vermittlungserfolge und ist so gestaltet, dass die VZ nur mit den Prämien Kostendeckung erreichen können. Die Prämien sind zwar in Bezug auf die Gewährung von LKZ gestaffelt, ermöglichen aber eine kostendeckende Arbeit über unterschiedliche Strategien: Ein VZ kann sich darauf konzentrieren bei Vermittlungen möglichst ohne LKZ auszukommen und somit hohe Prämien zu erhalten. Es ist aber ebenso wirtschaftlich mit Hilfe von LKZ möglichst viele Integrationen zu erzielen.

Ein weiteres Problem der Paktkonzeption besteht in der starren Umsetzung. Die Einrichtung von VZ stellt eine strikte Anforderung für den Beitritt zum Regionalpakt ‚Perspektive 50plus Rheinland-Pfalz – Saarland‘ dar. Der Pakt hatte damit zwar den größten Verbreitungserfolg, aber gerade dieser Umstand ist im Saarland auf Ablehnung gestoßen. Die Kernaufgabe der Vermittlung zu externalisieren wird teilweise ganz grundsätzlich abgelehnt. Gründe hierfür liegen u.a. in schlechten Erfahrungen mit der Beauftragung von Bildungsträgern. Eine nachvollziehbare Überlegung betrifft aber auch die Wirtschaftlichkeit: Statt die chancenreichsten Kunden zu einer ganz besonders intensiven Betreuung an ein VZ abzugeben, erscheint es sinnvoll, mit mehr eigenem Personal eine gute Betreuungsrelation für alle Teilnehmer zu erreichen. Eine Einbeziehung von ARGEn mit interner Umsetzung in den Pakt, hätte die Chance geboten, die Effizienz beider Lösungen zu vergleichen. Eine niedrige Betreuungsrelation als Voraussetzung für die erfolgreiche Arbeit mit schwierigen Zielgruppen ist zwar die banale allgemeine Erkenntnis aus ‚Perspektive 50plus‘, wie auch aus anderen Modellprogrammen. Ob aber eine so hohe Betreuungsintensität wie in den VZ noch einen entsprechend hohen Effektivitätsgewinn bringt, kann zumindest in Frage gestellt werden.

Einen interessanten Ansatz für Teilnehmer mit ausländischer Herkunft stellen die beiden speziellen Migranten-VZ in Trier und Saarbrücken dar. Sie ermöglichen eine angepasste Arbeit mit dieser Teilzielgruppe und erzielen hohe Vermittlungsquoten. Allerdings kommt ein Migranten-VZ nur dort in Frage, wo ausreichend Migranten in der Zielgruppe seine dauernde Auslastung gewährleisten können. Insgesamt scheint im Saarland in Bezug auf Kunden mit fehlenden Deutschkenntnissen noch Handlungsbedarf zu bestehen. Auf allgemeinen Spracherwerb ausgerichtete, schulmäßige Sprachkurse des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gehen am Bedarf der Programmzielgruppe vorbei. Die neu eingeführten berufsbezogenen Kurse, die auch ein Praktikum enthalten, setzen schon ein Sprachniveau voraus, das die eigentlichen Problemfälle ausschließt. In dieser Hinsicht könnte ein Ansatz aus einem anderen Pakt für die Situation im Saarland interessant sein: Spezielle alltags- und berufsbezogene Kurse mit einem hohen praktischen Anteil im Betrieb. Solche Kurse müssten nicht kontinuierlich angeboten werden, so dass die Größe der Zielgruppe nicht entscheidend wäre. Mit der Einbindung von Betrieben in die Sprachkurse bestehen Chancen auf ‚Klebeeffekte‘ für die Vermittlung. Für den Regelbetrieb müsste jedoch eine entsprechende Ergänzung der Angebote des BAMF erfolgen, da Deutschkurse anzubieten nicht zu den normalen Aufgaben der ARGEn zählt.

‚Perspektive 50plus Rheinland-Pfalz – Saarland‘ betrachtet das Thema Gesundheit unter dem ‚therapeutischen‘ Aspekt‘. Vorträge zu Gesundheit/Ernährung oder sportliche Aktivitäten werden angeboten. Ob damit nachhaltige Effekte i.S. einer dauerhaften Verhaltensänderung

erzielt werden können, ist bei derartigen Maßnahmen sicher generell fragwürdig. Umfangreichere Angebote erscheinen hier geeigneter, beispielsweise beim Thema Ernährung, Angebote die den Einkauf günstiger, gesunder Lebensmittel und Kochkurse umfassen. Solche Projekte anderer Pakte könnten als Vorbild für den Regelbetrieb dienen.

Ein anderer Aspekt des Gesundheitsthemas ist die Diagnose: Häufig werden psychosomatische Ursachen von Beschwerden nicht als solche erkannt, so dass auch nicht entsprechend interveniert werden kann. Auf dieses Problem hat der Pakt ‚ProArbeit 50PLUS‘ mit dem Teilprojekt ‚AMIGA‘ reagiert. Es beinhaltet die Zusammenarbeit des Vermittlers mit einem Mediziner und einem Psychotherapeuten, die gemeinsam die Ursachen und Interventionsmöglichkeiten von gesundheitlichen Problemen eruieren. Eine derartige Einbindung von Experten in die Arbeit der TdG könnte ebenfalls für den Regelbetrieb erwogen werden.

Im Hinblick auf das wichtige Thema Qualifizierung wurden mit dem Pakt keine neuen Wege beschritten. Ob eine Notwendigkeit für spezielle Qualifizierungsangebote besteht, ist eher fraglich, da hierfür viele Standardangebote genutzt werden können. Die Konzentration auf kurze, ergänzende Qualifizierungen bei ‚Perspektive 50plus Rheinland-Pfalz – Saarland‘ entspricht dem Bedarf des Großteils der Zielgruppe. Vollqualifizierungen werden von den Älteren weder nachgefragt noch erscheinen sie in Anbetracht der verbleibenden Zeit bis zum Rentenalter sinnvoll. Maßnahmen mittlerer Dauer, wie die Ausbildung als Demenzbegleiter oder Pflegehelfer kommen für die Zielgruppe in Frage und führen auch zu Integrationserfolgen. Eine besondere Konzentration auf solche Qualifizierungen wäre aber nicht sinnvoll, da ansonsten am nur begrenzt aufnahmefähigen Markt vorbei qualifiziert würde.

Zur Überwindung persönlicher Mobilitätshemmnisse, wie dem Fehlen eines Führerscheins oder eines PKWs gibt es standardmäßige Fördermöglichkeiten. In Bezug auf die Anschaffung eines PKWs zur Erreichung der Arbeitsstelle besteht eher das Problem, dass Niedriglöhne oder geringfügige Beschäftigungsverhältnisse den Eigenanteil für die Anschaffung bzw. die Kosten für den Unterhalt des Fahrzeugs nicht tragen können. Zur Überwindung mentaler Mobilitätshemmnisse, wie sie bei Älteren häufig vorliegen, werden zwar in anderen Pakten Maßnahmen durchgeführt, die den Teilnehmern die Nutzung des ÖPNV nahe bringen. Das hat allerdings nur dann einen Sinn, wenn eine Arbeitsstelle auch mit dem ÖPNV erreicht werden kann. Diesbezüglich ist die Situation im Saarland vielfach mangelhaft.

Fazit für den Regelbetrieb

Die Erfahrungen mit ‚Perspektive 50plus‘ zeigen, dass nicht die Innovationen auf der Maßnahmenebene entscheidend für die erfolgreiche Aktivierung und Arbeitsmarktintegration einer schwierigen Zielgruppe sind. Wesentlich sind die Intensität der Betreuung und die Freiheit beim Einsatz der gewählten Instrumente. Ebenso entscheidend ist der intensive Kontakt zu Arbeitgebern. Beides erfordert ausreichend Personal bei den TdG, die nur so ihre wichtigste Aufgabe, die schnelle und passgenaue Besetzung von Stellen, adäquat erfüllen können. Die Steuerung über Zielvereinbarungen mit ergebnisabhängiger Mittelzuweisung hat sich im Programm bewährt. Die politisch *vorgegebenen* Ziele werden in großem Umfang erreicht. Allerdings sind die politischen Ziele so gesteckt, dass damit insgesamt betrachtet kaum Probleme gelöst werden. Eine umfassende Aktivierung der älteren LZA erhöht nur das Angebot auf einem Arbeitsmarkt, der ohnehin durch ein Überangebot an Arbeitskräften und vielfach nicht existenzsichernde Löhne gekennzeichnet ist.

Im Hinblick auf die Folgen des demographischen Wandels wäre eine Konzentration auf die Vermittlungshemmnisse von Älteren mit tatsächlich interessanten Qualifikationen und Berufserfahrungen anzuraten sowie auf die Einsatzmöglichkeiten der Motivierten und Gesünderen. Die derzeitige Programmpraxis führt mit einer Ausrichtung auf die Masse der Betroffenen und der umfangreichen Anwendung von LKZ dazu, dass viel Geld in die Verdrängung jüngerer gering Qualifizierter investiert wird. Gerade in der derzeitigen Situation knapper staatlicher Mittel und einer schwierigen wirtschaftlichen Lage, wäre eine klare Prioritätensetzung wichtig und zwar im Regelbetrieb. Jeder Euro der in ein Programm investiert wird, geht nicht in den normalen Betrieb und Programme sind mit hohen Implementationskosten verbunden. Außerdem ist die Aufspaltung des Personals in ‚Normalvermittler‘ und Projekt-Teamangehörige mit wesentlich besseren Arbeitsmöglichkeiten dem Betriebsklima in den Grundsicherungsstellen nicht zuträglich.

Das Erfolgsrezept von ‚Perspektive 50plus‘ scheint durchaus geeignet, auf den Regelbetrieb der TdG übertragen zu werden – für diese wie für andere Zielgruppen. Eine Steuerung über tatsächliche Zielvereinbarungen kann auch im Regelbetrieb umgesetzt werden. Sie müsste nur differenziert genug sein, d.h. nicht auf die bloße Masse der Vermittlungen ausgerichtet. Insbesondere Auswüchse bei der Anwendung von LKZ gilt es hier zu vermeiden und es müssten klare Schwerpunkte in Bezug auf die Zielgruppen gesetzt werden. Mit freier verfügbaren Mitteln anstelle des streng geregelten Einsatzes des Standardinstrumentariums könnte dann - bei einer *angemessenen* Betreuungsrelation – ein wirklich bedarfsbezogener Einsatz von Aktivierungs- und Integrationsinstrumenten erfolgen. Die zahlreichen erfolglosen Maßnahmekarrieren unter Langzeitarbeitslosen deuten klar darauf hin, dass schlechte Betreuungsbedingungen zu ineffektivem Instrumenteneinsatz führen. Den Kosten für zusätzliches Personal würde daher nicht nur der Nutzen einer besseren, d.h. passgenaueren, Vermittlungstätigkeit gegenüber stehen. Es erscheint nahe liegend, dass auch erhebliche Einsparungen bei den Maßnahmekosten erzielt werden könnten.

Literatur:

- Büttner, Renate et al. (2006): Evaluation des Bundesprogramms ‚Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen‘. Erster Zwischenbericht, 04. September 2006, Gelsenkirchen.
- Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen – IAQ (Hrsg.) (2007): Evaluation der ersten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2005 – 2007). Endbericht, 10. Dezember 2007, Gelsenkirchen/Duisburg.
- Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen – IAQ (Hrsg.) (2008): Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch mit 50plus. Ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ für ältere Langzeitarbeitslose. Reihe: IAQ-Report: 2008-03, Gelsenkirchen/Duisburg.
- Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen – IAQ (Hrsg.) (2009): Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ - Erster Zwischenbericht, 30. April 2009, Gelsenkirchen/Duisburg.