

Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahme – mehr als reine Beschäftigungstherapie im Bereich der Denkmalpflege

Hansjörg Dufner

Meine Damen und Herren,
diejenigen, die sich etwas in der regionalen Organisation der Arbeitsämter auskennen, werden sich vielleicht wundern, daß jetzt jemand vom Arbeitsamt Konstanz referiert. Aber es klingt schon an, es ist nicht so, daß im Arbeitsamt Lörrach, das für den hiesigen Bezirk ja zuständig ist, niemand diesen Vortrag halten könnte. Mein Lörracher Kollege könnte das genauso gut. Es ist auch nicht so, daß dort keine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen laufen würden; bei uns in Konstanz besteht aber ein Schwerpunkt in Gaienhofen-Hemmenhofen, eine Arbeitsstelle des Landesdenkmalamtes.

Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahme ist kein Kind unserer neuen, modernen Zeit. Sonst hieße sie wahrscheinlich auch nicht einfach nur so, sondern es wär' noch irgendein englischer Ausdruck dabei. Die Anfänge gehen ja zurück in die Antike, ja bis zu den Göttern: Ich erinnere an einen gewissen Herrn Sisyphus, der in einer für ihn höchst lästigen Dauer-ABM immer einen großen Stein den Berg rauf rollen mußte. Wenn er oben angekommen war, rollte der Stein wieder runter. Und genau diese Dinge machen uns manchmal ein bißchen Schwierigkeiten, wenn wir Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einrichten wollen, weil dies manchmal noch so in den Köpfen rumspukt: ABM einfach als Beschäftigungstherapie, damit jemand beschäftigt ist, damit es ihm nicht zu wohl wird. Aber genau das ist die moderne Arbeitsbeschaffungsmaßnahme absolut nicht, und schon gar nicht im Bereich der Denkmalpflege!

Aber es gibt auch heutzutage natürlich noch jede Menge Leute, die ein Haar in der Suppe finden. Gegner der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werfen uns vor, sie würden den Wettbewerb verzerren; die Arbeitslosen würden ausgebeutet werden, sagen ande-

re; die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen seien zu teuer, sie seien ineffektiv. Aber das ist ein Irrglaube, wie ich im Laufe der Vortrages Ihnen noch besser aufzeigen werde.

Gerade aufgrund der langen Geschichte der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme wurden nämlich die gesetzlichen Voraussetzungen so verfeinert, daß Mißbrauch und Ausbeutung vermieden werden. Es wäre uns gar nicht möglich, solche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einzurichten, bei denen z. B. ein Handwerker oder Mitbewerber dann in das Hintertreffen geraten würde. Die ABM wurde eben im Laufe der Zeit zu dem, was ihren eigentlichen Wert auf dem Arbeitsmarkt ausmacht. Sie ist natürlich auch nicht alleinige Arbeitsmarktstrategie, sondern sie ist in einem Gesamtzusammenhang der arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien zu sehen. Sie kann abgestimmt auf die jeweilige Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Bezirk angewendet werden, und sie kann vor allem hervorragend die individuellen Voraussetzungen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen berücksichtigen. Also nicht Beschäftigung um der Beschäftigung willen, sondern Beschäftigung um des Gemeinwohlwillens und – die Betonung liegt auf und – des jeweiligen individuellen Wohls des Teilnehmers.

Gerade der Bereich der Denkmalpflege bietet hier sehr interessante Möglichkeiten und gute Ansätze, weil nämlich das Spektrum sehr weit gespannt ist. Hier gibt es Arbeiten von der einfachen Grabung über die besondere Grabung. Da gibt es in der Folge natürlich Auswertungen, es gibt Restaurationen des Ausgegrabenen. Es gibt manchmal so neue Erkenntnisse, daß die Geschichte umgeschrieben werden muß. Also man sieht: ein breites Berufsfeld tut sich auf. Viele Leute, die sonst keine Arbeit finden

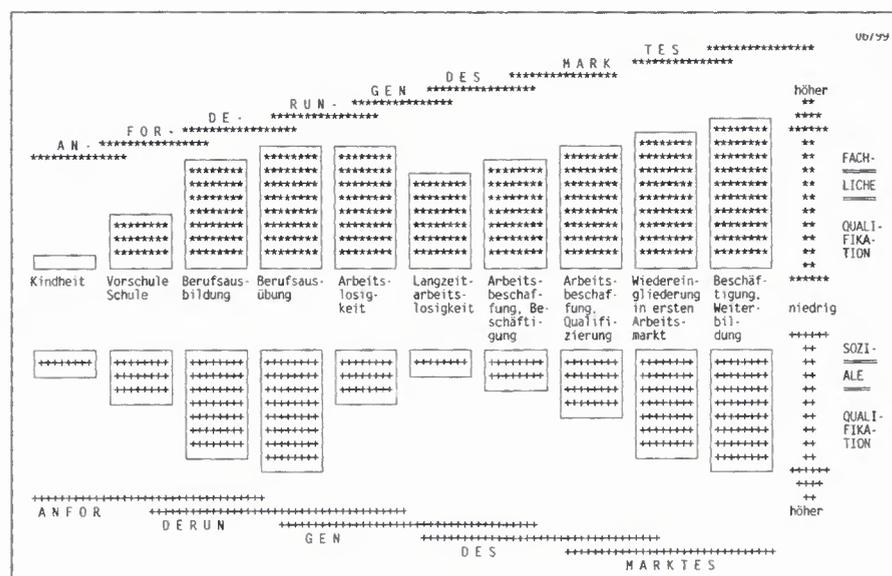
würden, können sich in der ABM wieder an die Arbeit machen und wieder ins Arbeitsleben hineinfinden.

Wenn man unsere Akten durchblättert

Da werden technische Hilfskräfte beschäftigt, da werden aber auch hoch spezialisierte Leute wie Biologen beschäftigt, die eben sonst keinen Arbeitsmarkt haben. Auf diese Weise öffnet sich oft der Markt erst. Im Anschluß an die Maßnahme kommen viele in reguläre Arbeit; nicht unbedingt nur beim Träger, oft auch bei einem anderen Arbeitgeber.

Ich möchte auf die erste Folie (Abb. 1) zu sprechen kommen. Das Bild zeigt zunächst einmal von links nach rechts eine Zeitachse. Es zeigt nach oben fachliche Qualifikation, nach unten die soziale Qualifikation, die übrigens beim Einstellungsverhalten der Arbeitgeber mittlerweile, möchte ich aus der vermittlerischen Erfahrung sagen, gleichgewichtet mit der fachlichen Qualifikation ist. Das heißt, es nützt nichts, wenn jemand fachlich up to date ist, aber in der sozialen Qualifikation Mängel hat; Teamfähigkeit z. B. gehört ganz stark und immer mehr dazu. Der Arbeitgeber, der bei uns ein Stellungsangebot aufgibt, umschreibt es meist so: „a bißle ordentlich sollte er halt sein“. Es kann meistens niemand so ganz genau umreißen, was die benötigte soziale Qualifikation ganz

■ 1 Abhängigkeit der fachlichen und sozialen Qualifikation eines Arbeitnehmers vom Zeitfaktor.



haargenau ist, aber jeder hat so eine gewisse Vorstellung davon. Beides, die fachliche sowie die soziale Qualifikation, ergibt sich nicht von Geburt an oder bekommt man nicht einfach so, sondern sie wird erworben; sicherlich die soziale Qualifikation mehr in dem Bereich Kindheit/Schule/Berufsausbildung, die fachliche mehr in der Berufsausbildung und vor allem auch in der Berufsausübung. Halten Sie mich bitte nicht an diesen Größenordnungen fest, es sind einfach nur schematische Darstellungen. Sicherlich könnte man auch noch ein, zwei Sternereihen verändern, je nachdem, welcher Meinung man ist. Ich will damit einfach nur zeigen: Die fachliche Qualifikation hat sich aufgebaut, bis dann dieses Ereignis – Arbeitslosigkeit – eintritt. Die soziale Qualifikation hat sich weitgehend gleichlaufend aufgebaut. Ab dem Zeitpunkt Arbeitslosigkeit stellen wir folgendes fest: Die fachliche Qualifikation hält eigentlich länger. Was man mal gelernt hat, verlernt man nicht so schnell. Sie hält auch mal die Zeit der Arbeitslosigkeit von einem Jahr durch. Bei der sozialen Qualifikation allerdings stellen wir einen immens schnellen Abbau fest. Die ersten vier, fünf Wochen der Arbeitslosigkeit werden noch als Urlaub empfunden, vor allem wenn der Leistungsanspruch realisiert werden kann. Aber dann beginnt alles Negative, vom Schwinden des Selbstwertgefühls bis über psychosomatische Beschwerden. Bereits bei Eintritt der Langzeitarbeitslosigkeit (= Arbeitslosigkeit länger als ein Jahr), ist die soziale Qualifikation auf einem derart niedrigen Stand, daß

dies die Vermittlungschancen stark einschränkt. Genau da setzt das Konzept der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme ein. Denn fachliche Qualifikation ist noch vorhanden, aber die soziale fehlt. Sie kann am besten wieder aufgebaut werden, wenn jemand wieder eine geregelte Arbeit aufnimmt.

Bei der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme handelt es sich um ein Arbeitsverhältnis, d. h. auch gegenüber Nachbarn, gegenüber der Familie, steigt das Sozialprestige wieder, so daß auch das Selbstvertrauen wieder ansteigt. Man kann dann im Laufe der Maßnahme auch wieder höherwertige Tätigkeiten wahrnehmen (je nach den Fähigkeiten des Einzelnen natürlich), so daß diese fachliche Qualifikation ihre frühere Ausgangsstufe wieder erreicht, wie nach der Berufsausbildung.

Wenn danach die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt gelingt, also in ungeforderte Arbeitsverhältnisse, kann die Qualifikation mit den Markterfordernissen Schritt halten. Denn man sieht – das habe ich oben versucht anzudeuten –, die Anforderungen fachlicher Art steigen immer schneller, eigentlich sogar exponential.

Die Anforderungen „soziale Qualifikation“ steigt zwar auch ständig, aber nicht so stark. Auf jeden Fall: Beide Qualifikationen entwickeln sich dann am Arbeitsplatz weiter, so daß wir davon ausgehen können, wenn nicht ein Firmenzusammenbruch kommt, ist dieser Arbeitlose wieder dauerhaft untergebracht. Und darum ging es uns ja hauptsächlich.

Auf der nächsten Folie (Abb. 2) habe ich versucht, in aller Kürze die wichtigsten Voraussetzungen für eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme zusammenzustellen.

Es gibt bestimmte Anforderungen an die Teilnehmer und die Maßnahme, die vorliegen müssen, damit gefördert werden kann. Zunächst müssen die Arbeiten „im öffentlichen Interesse“ liegen. Da tut man sich förderungsrechtlich im Denkmalbereich eigentlich überhaupt nicht schwer. Aber die Arbeiten müssen „zusätzlich“ sein. Damit will man verhindern, daß eine Wettbewerbsverzerrung auf dem Markt eintritt. „Zusätzlich“ kann man eigentlich so definieren: Es dürfen keine Pflichtaufgaben sein, die jetzt und

Die ABM- Förderung	
Voraussetzungen	
Arbeiten in der Maßnahme	Teilnehmer
- im öffentlichen Interesse	- Langzeitarbeitslose (= ab ein Jahr)
- zusätzlich (= ohne Maßnahme keine - oder erst viel spätere Erledigung)	- LeistungsbezieherInnen (Arbeitslosengeld/ Arbeitslosenhilfsanspruch)
- regulärer Arbeitsvertrag (befristet und gekoppelt an Maßnahmedauer)	
- Dauer: idR. bis zu 1 Jahr mit der Möglichkeit der Verlängerung um 1 weiteres Jahr. Nochmals weitere Verlängerung um 1 weiteres Jahr nur, wenn Dauerarbeitsplatz zugesichert wird (verbindlich)	
	Zuschuß
- Regelfall: 30 bis 70 % (Ausnahmen bis 100 %) aus 80 % des Arbeitgeberbruttos. Verstärkte Förderungen und Sachkostenzuschüsse möglich, wenn Mittel eingestellt.	
an Arbeitgeber (Arbeitnehmer erhält Arbeitsentgelt vom Maßnahmeträger (= Arbeitgeber mit allen Rechten und Pflichten))	

sofort erledigt werden müssen. Es können auch Aufgaben sein, die zu einem späteren Zeitpunkt schon auch noch erledigt werden, würden aber jetzt über die Arbeitsbeschaffungsmaßnahme wesentlich früher gemacht werden.

Notwendig ist, daß der Teilnehmer einen regulären Arbeitsvertrag bekommt, tarifliche Entlohnung entsprechend der Tätigkeitsinhalte. Die einzige Besonderheit im Arbeitsrecht ist, daß der Arbeitsvertrag an die Maßnahme selbst gekoppelt ist, so daß der Arbeitsvertrag mit Ende der Maßnahme endet, ohne daß es einer Kündigung bedarf. Von der Dauer her kann im Regelfall zunächst bis zu einem Jahr bewilligt und gefördert werden. Dabei kann meistens schon gerade in diesem Bereich, wo es um längerfristige Projekte geht (z. B. um die Auswertung von Ausgrabungsergebnissen), eine Förderung ins zweite Jahr beantragt werden, was dann auch in aller Regel bewilligt wird. Allerdings ist dann Schluß. Es sei denn, der Maßnahmeträger sichert uns zu (und zwar nicht nur „auf die lockere“, das muß schon schriftlich sein), daß im Anschluß an das dritte Förderungsjahr der Teilnehmer in ein unbefristetes Dauerarbeitsverhältnis übernommen wird. Dann kann auch das dritte Jahr gefördert werden.

Wie fördern wir? Wir zahlen einen Zuschuß (und zwar an den Arbeitgeber, er zahlt ja den Lohn bzw. das Gehalt an den Maßnahmeteilnehmer), von den gesetzlichen Voraussetzungen her 30–70% der Lohnsumme und zwar des sogenannten Arbeitgeberbruttos, wobei die Regel wegen der Finanzknappheit der öffentlichen Kassen jetzt eher 70% bedeutet. In Aus-

nahmen kann der Zuschuß bis zu 100% betragen. Dies ist abhängig von der Kraft, die gefördert wird. Eine Einschränkung haben wir noch. Die stammt aus der ersten „Krisenzeit“, als das Geld knapp wurde. Da hat der Gesetzgeber kurzerhand gesagt: Ihr dürft den prozentualen Zuschuß aber nur aus 80% des Arbeitgeberbruttos berechnen und hat damit zu den Arbeitgebern faktisch gesagt: Wenn ihr nur 80% des tariflichen Lohns zahlt, dann sind die 80% ja auch wieder 100%, hat aber übersehen, daß in vielen Tarifverträgen noch gar keine Öffnungsklauseln drin waren, so daß gerade im Bereich des öffentlichen Dienstes hier die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einen schwerwiegenden „Genickschlag“ bekamen. Unsere Zahlen sind arg zurückgegangen, weil die öffentlichen Arbeitgeber schlicht und einfach nicht genügend Geld für die Restfinanzierung hatten. Arbeitgeber in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind hauptsächlich öffentliche Arbeitgeber, gemeinnützige Vereine, karitative Unternehmen – also in der Regel diejeni-

■ 2 Voraussetzungen für eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme.

gen, die sowieso kein Geld haben. Die trifft so eine Regelung bei der Restfinanzierung natürlich hart. Mittlerweile hat die Tarifwelt nachgezogen, es gibt jetzt in den meisten Tarifverträgen Einstiegs Klauseln, daß tatsächlich dann auch nur 80% des Tarifes bezahlt werden müssen. Das halte ich persönlich auch für richtig. Wenn derjenige in der Maßnahme erst aufgebaut wird, dann ist seine Arbeitsleistung am Anfang ja auch deutlich unter dem Normalsoll, so daß er sich mit 80% des Tariflichen zufriedengeben kann. Er muß ja auch sehen, daß er in Zukunft wesentlich mehr Nutzen von der ABM hat.

Zur nächsten Folie (Abb. 3): Es wird mancherorts behauptet, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahme sei nur ein „Drehtüreffekt“, die Teilnehmer würden nach der Maßnahme wieder „vor die Tür gestellt“.

Das stimmt nicht, wie ich nachweisen kann. Ich habe die letzten Tage alle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der letzten sieben Monate untersucht lassen. In diesem Zeitraum endeten 85 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, 42 Teilnehmer/innen – das entspricht fast 50% – waren gleich nach der Maßnahme in Beschäftigung, und zwar davon 55% beim Träger selbst und 45% bei anderen Arbeitgebern. Daraus folgt: Wenn ich in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme bin und einen Arbeitsvertrag habe, Referenzen ange-

■ 3 Arbeitsmarktliche Erfolgsquote bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Arbeitsmarktliche Erfolgsquote bei ABM	
ABM-AbgängerInnen der letzten 7 Monate.	
Von 85 ABM- BeenderInnen sind:	
42 (= 49,4 %)	gleich nach der Maßnahme in Arbeit davon 55 % beim Träger 45 % bei anderem Arbeitgeber
39 (= 45,9 %)	wieder ohne Beschäftigung Leistungsbezug, oder in anderen Förderarten. 1 Asylantin wurde aus ABM abgeschoben, zwei sind im Alkohol- bzw. Drogenentzug.
4 (= 4,7 %)	unbekannt verblieben Nicht mehr gemeldet, nicht mehr erreichbar, unbekannt verzogen

■ 4 Ausgabemittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Bezirk Arbeitsamt Konstanz.

ben kann, dann erhöhen sich meine Chancen auf dem Arbeitsmarkt signifikant. Meine Bewerbung sieht eben besser aus.

Lediglich 39, das entspricht 45,9%, waren wieder ohne Beschäftigung. Da waren zum Teil auch Dinge ursächlich, wie (als Beispiel), daß eine Asylantragsbewerberin aus der ABM heraus abgeschoben wurde. Das kann man sicherlich nicht dem Instrument ABM anlasten, wenn es nicht zum Erfolg geführt hat. Bei zweien hat sich erst durch die Maßnahme ein Alkohol- bzw. ein Drogenproblem offenbart. Die Maßnahme wurde solange ausgesetzt und entsprechende Therapien vereinbart, die dann auch dankbar angetreten wurden. Bei vier wußten wir nichts über den Verbleib, weil sie sich einfach nicht mehr gemeldet haben. Da sie aber einen Leistungsanspruch gehabt hätten, denn sie waren ein Jahr bzw. länger als ein Jahr in der Maßnahme beitragspflichtig beschäftigt, hätten sie, mit Sicherheit versucht, diesen Leistungsanspruch geltend zu machen. Wenn sie wieder arbeitslos geworden wären, wären sie bei uns wieder in Erscheinung getreten. Also ich denke eher, daß man diese vier sogar noch dem Erfolg zumessen kann.

Zur letzten Folie (Abb. 4):

Um was für Summen geht es denn? Ich habe da mal zurückgerechnet in unseren Unterlagen. Sie sehen: 1997 sind in unserem Amtsbezirk Konstanz (wohlgemerkt, das ist der Landkreis Konstanz und ein Stück vom Bodenseekreis, der frühere Kreis Überlingen) 4,5 Mio. DM Zuschüsse ausgegeben worden für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Das waren 11,7% des Eingliederungstitels (EGT ist die Abkürzung für Eingliederungstitel), in dem die ganzen Geldleistungen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zusammengefaßt den Arbeitsämtern zugeordnet werden. Die Arbeitsämter können dann im Benehmen mit ihrem Verwaltungsausschuß festlegen, wieviel Prozent sie von dieser Gesamtsumme für z. B. ABM, für Förderung der beruflichen Weiterbildung usw. im laufenden Haushaltsjahr ausgeben wollen, sie können auch im Haushaltsjahr selbst noch nachbessern, wenn sich herausstellt, daß man sich

	Mio DM	% des EGT	Teiln/ Jahr. Durchschn.
1997	4,5	11,7	110
1998	3,6	7,5	90
1999 geplant	3,9	7,2	95

Mit dem Landesdenkmalamt zusammen konnte das Arbeitsamt Konstanz in den letzten Jahren insgesamt für 104 Arbeitslose mit einem Förderaufwand von DM 2.8 Mio Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchführen.

Wenn man bedenkt, daß

- bei ABM im Schnitt etwa 50 % der TeilnehmerInnen nach Abschluß der Maßnahme in einen festen Arbeitsplatz einmünden,
- diese arbeitslosen LeistungsbezieherInnen die Arbeitslosenversicherung mit ca. 32.000 DM (einschl. Beiträgen zu der Sozialversicherung) belastet hätten,
- in ihrem jetzt wieder angelaufenen Arbeitsleben Steuern und Beiträge in die öffentlichen Kassen zahlen,
- fachliche und soziale Qualifikation bei allen TeilnehmerInnen erhalten, wiederhergestellt und erweitert werden konnte,

können beide Institutionen sehr zufrieden mit diesem Ergebnis sein.

verkalkuliert hat. Es ist ein wesentlicher Fortschritt gegenüber früher, wo man z. B. bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen noch Geld gebraucht hätte, bei Fortbildungen und Umschulungen noch welches hatte, aber nicht in der Lage war (also nicht durfte, in der Lage wären wir schon gewesen), das Geld untereinander auszugleichen. Man mußte unter Umständen dann Geld zurückgeben, obwohl man es für ABM gebraucht hätte.

Aber zurück zum Thema: 4,5 Mio. = 11,7% - das entsprach einem Teilnehmerjahresdurchschnitt von 110, 1998 kam aber ein kleiner Einbruch durch die Restriktion im Förderungsrecht, so daß nur 3,6 Mio. DM ausgegeben werden konnten. Wir hatten ursprünglich mehr vorgesehen, mußten es aber dann nach unten korrigieren zugunsten von anderen Instrumenten. Das entsprach 7,5% des Gesamteingliederungstitels. Die Teilnehmerzahl sank auf 90. Für 1999 (wir sind ja noch ein halbes Jahr im Plan), haben wir 3,9 Mio. DM veranschlagt. Das entspräche 7,2% und müßte im Jahresdurchschnitt für 95 Teilnehmer reichen.

Mich interessiert hier in diesem Kreise natürlich: Wie sieht es jetzt aus mit Landesdenkmalamt und Arbeitsamt (also Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zwischen diesen beiden Geschäftspartnern). Wir haben in den letzten Jahren insgesamt 104 Arbeitslose in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gehabt, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bereich der Denk-

malpflege, und haben zusammengezählt 2,8 Mio. DM Zuschüsse bezahlt. Ich muß noch dazusagen, daß auch das Landesdenkmalamt wie die anderen Träger noch eine Restfinanzierung tragen mußten, die bis zu 50% betragen kann. Man kommt also insgesamt auf über 5 Mio., die in diesem Bereich ausgegeben wurden. Und wenn man jetzt bedenkt: Bei der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme stehen im Schnitt etwa 50% der Teilnehmer nach Abschluß der Maßnahme in einem festen Arbeitsverhältnis. Diese ehemals arbeitslosen Leistungsbezieher hätten ja ansonsten gegenüber der Arbeitslosenversicherung einen Anspruch, der bei uns im Schnitt beim Arbeitslosengeldempfänger mit 32000 DM pro Jahr zu Buche schlagen würde. Wenn man dann noch sieht: Diese 50%, die wieder in Arbeit sind, zahlen wieder Beiträge, zahlen Steuern. Es entstehen steuerliche, wirtschaftliche und betriebswirtschaftliche positive Effekte. Bei den übrigen sollte man vielleicht auch nicht übersehen, daß die fachliche und soziale Qualifikation bei vielen wiederhergestellt bzw. verbessert wurde. Ich meine, beide Institutionen können mit diesem Ergebnis sehr zufrieden sein. Damit möchte ich auch meinen Vortrag beenden. Vielleicht kann man in der Diskussion noch auf einiges mehr eingehen.

Hansjörg Dufner
Arbeitsamt Konstanz
Stromeyersdorfstraße 1
78467 Konstanz