

### Integration Langzeitarbeitsloser in Einrichtungen der Pflege

Jaudas, Joachim; Dunkel, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Jaudas, J., & Dunkel, W. (2005). *Integration Langzeitarbeitsloser in Einrichtungen der Pflege..* Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-236017>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Integration Langzeitarbeitsloser in Einrichtungen der Pflege

J. Jaudas, W. Dunkel

J. Jaudas  
W. Dunkel

# **Integration Langzeitarbeitsloser in Einrichtungen der Pflege**

Dortmund/Berlin/Dresden 2005

Mit dieser Veröffentlichung wird der Bericht einer Studie zum Thema „Integration Langzeitarbeitsloser in Einrichtungen der Pflege“ vorgelegt, die im Jahr 2004 im Rahmen des Modellprogramms zur Bekämpfung arbeitsbedingter Erkrankungen zum Schwerpunktthema „Pflege“ durchgeführt wurde. Dieses Vorhaben wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin gefördert und gemeinsam mit dem Thematischen Initiativkreis „Gesund Pflegen“ der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) fachlich begleitet.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Autoren: Joachim Jaudas  
Wolfgang Dunkel  
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung  
Jakob-Klar-Str. 9  
D-80796 München

Fachliche Begleitung: Dr. Jürgen Kopske, BAuA  
Dr. Gabriele Richter, BAuA

Herausgeber: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin  
Friedrich-Henkel-Weg 1-25, D-44149 Dortmund  
Telefon: (02 31) 90 71 – 0  
Telefax: (02 31) 90 71 – 24 54  
E-Mail: [poststelle@buaa.bund.de](mailto:poststelle@buaa.bund.de)  
Internet: [www.buaa.de](http://www.buaa.de)

Berlin:  
Nöldnerstr. 40-42, D-10317 Berlin  
Telefon: (0 30) 5 15 48 – 0  
Telefax: (0 30) 5 15 48 – 41 70

Dresden:  
Proschhübelstr. 8, D-01099 Dresden  
Telefon: (03 51) 56 39 – 50  
Telefax: (03 51) 56 39 – 52 10

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
Kurzreferat	4
1 Einleitung	5
1.1 Problemstellung	5
1.2 Rahmenbedingungen: Langzeitarbeitslose in Arbeitsgelegenheiten	5
1.3 Der öffentliche Diskurs zu „Hartz IV“	8
2 Hauptteil: Ergebnisse der Studie	11
2.1 Die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten nach dem Sozialgesetzbuch II	11
2.2 Langzeitarbeitslose in Arbeitsgelegenheiten	13
2.3 Die Auswahl der Teilnehmer an den Arbeitsgelegenheiten	14
2.4 Freiwilligkeit oder Zwang?	15
2.5 Qualifizierung und Betreuung der Teilnehmer	16
2.6 Integration in den ersten Arbeitsmarkt	17
3 Zusammenfassung	19
4 Ausblick und weitere Fragestellungen	21
Hinweis	22
Abkürzungsverzeichnis	22
Literaturverzeichnis	22
Anhang 1: Der Auftrag und seine Durchführung	24
Anhang 2: Leitfaden für Expertengespräche mit Heimleitungen	30
Anhang 3: Beispiel für ein exemplarisches Projekt: „Vom Krankenhaus zum Gesundheitshaus“ (Lörrach)	33

# Integration Langzeitarbeitsloser in Einrichtungen der Pflege

## Kurzreferat

In einer Ende 2004 durchgeführten Studie wurde der Einsatz von Langzeitarbeitslosen in Arbeitsgelegenheiten in Einrichtungen der Pflege untersucht. Es sollte geprüft werden, ob derartige Tätigkeiten den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erleichtern.

Als hemmende Faktoren für den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt ergaben sich:

- Langzeitarbeitslosigkeit wird nicht nur durch fehlende oder nicht passende Qualifikation der Arbeitssuchenden verursacht, sondern auch durch Gründe, die sich nicht ändern lassen und auf Dauer die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erschweren, z. B. Alter, gesundheitliche Einschränkungen oder gar fehlende Möglichkeiten der Kinderbetreuung (bei alleinerziehenden Eltern).
- Ein Übergang in reguläre Arbeit in der Pflege ist eher unwahrscheinlich, da die Stellensituation dort zur Zeit nicht nur ausgeglichen, sondern durch eine hohe Nachfrage nach Arbeitsplätzen gekennzeichnet ist.
- Flankierende Qualifizierungs- und Betreuungsmaßnahmen, die für bestimmte Arbeitslosengruppen eine Integration fördern könnten, sind wegen der kurzen Dauer der Arbeitsgelegenheiten, der Heterogenität der Teilnehmer und der begrenzten finanziellen Mittel nur begrenzt möglich.

Auf der anderen Seite hat die Studie gezeigt, dass die Arbeitsgelegenheiten weit mehr sein können als Parkmaßnahmen für Langzeitarbeitslose:

- Die Anbieter von Arbeitsgelegenheiten bemühen sich ernsthaft, trotz der ungünstigen Voraussetzungen die Teilnehmer auf eine Integration hin zu betreuen und zu qualifizieren und sie nicht nur als willkommene Arbeitskräfte für sonst nicht zu leistende Arbeiten anzusehen.
- In den Arbeitsgelegenheiten werden Tätigkeiten verrichtet, die sinnvoll und wichtig sind und gerade im Pflegebereich die regulären Arbeiten abrunden.
- Sinnvolle Tätigkeiten in den Arbeitsgelegenheiten werden auch von den Teilnehmern und Teilnehmerinnen als positiv für ihre Lebensgestaltung gewertet.

Mit dieser exemplarischen Recherche wurden Erfahrungen gewonnen und Kontakte zu Verbänden, Trägern und Stellen der Arbeitsagentur aufgebaut, die in einer weiteren, systematisch angelegten Studie genutzt und weitergeführt werden könnten.

## Schlagwörter:

Arbeitslose, Hartz IV, Arbeitsgelegenheiten, Zusatzjobs, Integration, erster Arbeitsmarkt, Pflegebereich, Pflege, Altenpflege

# 1. Einleitung

## 1.1 Problemstellung

„Hartz IV“ hat wie kein anderes sozialpolitisches Thema im Sommer und Herbst 2004 die Gemüter erregt und die öffentliche Diskussion geprägt. Das ist nicht verwunderlich, denn die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stellt eines der umfassendsten sozialpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Reformprojekte in der Geschichte Deutschlands dar.

Grundlage der Reform ist das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ mit seinem zentralen Artikel 1, dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitssuchende – . Auf seiner Basis gibt es ab Anfang 2005 für Langzeitarbeitslose statt der bisherigen Unterstützung in Form von Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe nun die „Grundsicherung für Arbeitssuchende“, das Arbeitslosengeld II.

Oberstes Ziel von „Hartz IV“ ist die Eingliederung der Arbeitssuchenden in den regulären Arbeitsmarkt, wobei in hohem Maß auf die Verbindung von „Fördern“ und „Fordern“ gesetzt wird. Für Arbeitssuchende, die keine reguläre Arbeit finden, werden *Arbeitsgelegenheiten* geschaffen; auch sie sollen die Arbeitslosen an den ersten Arbeitsmarkt heranführen.

Im Vorgriff auf die Regelungen, die ab Anfang 2005 gelten, wurden bereits im Herbst 2004 durch die Bundesagentur für Arbeit (AA) im Rahmen der Initiative für die Beschäftigung von Arbeitslosenhilfebeziehern „Arbeitsmarkt im Aufbruch“ Arbeitsgelegenheiten angeboten. Sie wurden vor allem in Einrichtungen des „Dritten Sektors“, also im Bereich der Wohlfahrtsverbände geschaffen, da dort die rechtlichen Voraussetzungen am ehesten gegeben sind. Dazu gehören auch Einrichtungen der Pflege wie Krankenhäuser, Pflegeheime oder Seniorenresidenzen.

Wie weit nun die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten im Pflegebereich eine Integration der Arbeitssuchenden in reguläre Arbeit, sei es im Pflegebereich selbst oder in anderen Wirtschaftsbereichen, ermöglicht oder fördert und welche Voraussetzungen dafür nötig sind, wird in der vorliegenden Studie untersucht.

## 1.2 Rahmenbedingungen: Langzeitarbeitslose in Arbeitsgelegenheiten

Viele Langzeitarbeitslose finden auf dem regulären Arbeitsmarkt keine Stelle. Für sie sollen nach § 16 SGB II *Arbeitsgelegenheiten* geschaffen werden. Diese müssen im „öffentlichen Interesse“ liegen und „zusätzlich“ sein, also sonst nicht in diesem Umfang oder zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden. Sie dürfen keine bestehenden Arbeitsverhältnisse gefährden und zu keinen Wettbewerbsverzerrungen führen.

Die Arbeitsgelegenheiten verfolgen das Ziel, die soziale Integration der Arbeitslosen zu fördern und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten bzw. wieder herzustellen und so die Chancen auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu erhöhen. Entsprechend sind sie für den Personenkreis vorgesehen, bei dem zunächst keine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt möglich ist, weil mehrere Integrationshemmnisse vorliegen, wie z.B. längere Arbeitslosigkeit, gesundheitliche Einschränkungen oder ein höheres Lebensalter.

Das BMWA geht in einer Pressemitteilung vom 18.08.2004 davon aus, dass es „unter Berücksichtigung des bisherigen Niveaus der kommunalen Arbeitsgelegenheiten für Sozialhilfebezieher und der beschäftigungsfördernden Maßnahmen der Arbeitsagenturen für Arbeitslosenhilfe-Bezieher“ ein Potenzial von 600.000 Arbeitsgelegenheiten im Jahr 2005 geben wird. [11]

Die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit steht unter dem gesetzlichen Gebot, dass „erwerbsfähige Hilfebedürftige alle Maßnahmen zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen“ und „aktiv an allen Maßnahmen (zur) Eingliederung in Arbeit mitwirken“ (§ 2 SGB II) müssen.

Zugleich muss auch die Arbeitsgelegenheit so gestaltet sein, dass sie eine beschäftigungspolitische Anschlussperspektive bietet und so zum ersten Schritt einer Wiedereingliederung des Arbeitslosen in das Erwerbsleben werden kann. Elementare Voraussetzung hierfür ist, dass flankierend zur Beschäftigung in der Arbeitsgelegenheit Qualifizierungs- und Betreuungsmaßnahmen den weiteren Eingliederungsprozess begleiten.

Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten wird das Arbeitslosengeld II weiterbezahlt. Zusätzlich erhalten sie eine Entschädigung, die bei 1 bis 2 € pro Stunde liegt. Der Anbieter der Arbeitsgelegenheit erhält von der AA monatlich eine Pauschale in der Größenordnung von 500 €. Aus ihr wird die Entschädigung der Teilnehmer gezahlt; mit dem Rest sollen die Regiekosten der Einrichtung gedeckt werden. Es gibt keine gesetzliche Regelung und keine zentrale Vorgabe für die Regiekosten und für die Entschädigung der Teilnehmer, vielmehr sind sie zwischen den beteiligten Trägern, der Arbeitsagentur und den Teilnehmern auszuhandeln. In der „Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten“ der Zentrale der AA vom November 2004 wird lediglich eine Stundenentschädigung von „in der Regel 1 bis 2 €“ vorgeschlagen, wobei sie so festgelegt sein soll, „dass ein Anreiz zur Aufnahme einer entsprechenden regulären Beschäftigung“ besteht. [3, S.8]

In der zuständigen Agentur werden die Arbeitslosen von einem Fallmanager als persönlichem Ansprechpartner betreut und umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützt. Dazu wird eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen, die sicherstellen soll, dass die Agentur Angebote vermittelt, die der beruflichen Qualifikation und Erfahrung des Arbeitslosen entsprechen. Zugleich wird darin vereinbart, welche Anstrengungen der Arbeitslose selbst im Rahmen des Eingliederungsprozesses zu erbringen hat. Dem Fallmanager kommt bei der Beratung der Arbeitslosen und ihrer eventuellen Zuweisung zu einer Arbeitsgelegenheit große Bedeutung zu. Er ist als erster dafür zuständig, eine „passgenaue“ Vermittlung zu gewährleisten.

Die endgültige Zahl der Langzeitarbeitslosen, die ab Anfang 2005 von den neugebildeten Agenturen betreut werden müssen, ist derzeit ungewiss. Zur Gruppe der Arbeitslosenhilfeempfänger, die bisher von der Agentur für Arbeit betreut wurden, kommt die Gruppe der Sozialhilfeempfänger, die mindestens drei Stunden am Tag arbeiten können, hinzu. Die Bundesagentur geht in einer Meldung vom 24. November 2004 davon aus, dass 2,6 Millionen Arbeitslose Anträge einreichen werden, nachdem zu diesem Zeitpunkt bereits 1,3 Millionen Anträge auf Arbeitslosengeld II eingegangen sind. [8]

Diese Zahl ist im Vergleich zur Gesamtzahl der Arbeitslosen zu betrachten. Nach dem Arbeitsmarktbericht der Bundesagentur für den November 2004 beträgt die Gesamtzahl der Arbeitslosen 4.257.300. [5, S.3] Das würde heißen, dass weit mehr als die Hälfte dieser Arbeitssuchenden bereits zu den Langzeitarbeitslosen zählt. Die aktuellen Zahlen dieser Statistik zeigen auch eine steigende Tendenz zur Langzeitarbeitslosigkeit; die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld ist zurückgegangen, während die Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger auf 2.199.000 angestiegen ist. [5, S. 3) Wenn man zu dieser Zahl noch die o.g. Sozialhilfeempfänger dazuzählt, dürfte die von der Bundesagentur angenommene Zahl von 2,6 Millionen Langzeitarbeitslosen durchaus zutreffend sein.

Gut 4 Millionen Personen sind also als Arbeitslose registriert, darunter 2,5 Millionen seit mehr als einem Jahr. Ihre Eingliederung in eine Beschäftigung ist nur dann möglich, wenn es auch freie Arbeitsplätze gibt und wenn deren Anforderungsprofil mit dem Qualifikationsprofil der Bewerber übereinstimmt. Tatsächlich stehen diesem Angebot an Arbeitskraft nur 229.000 freie Stellen gegenüber. [5, S.5] Damit ist die Prognose für Langzeitarbeitslose, noch eine Stelle zu finden, relativ schlecht.

In bezug auf die Fragestellung dieser Studie ist weiterhin danach zu fragen, wie die arbeitsmarktlichen Vorgaben für eine Integration in die Pflege aussehen.

Im Rahmen der knappen Ressourcen dieser Studie war eine detaillierte Analyse des Teilarbeitsmarkts Pflege nicht möglich. Gleichwohl lassen sich aufgrund der Gespräche im Verlauf der Recherche Aussagen machen über die Stellensituation im Pflegebereich.

Unsere Gesprächspartner waren sich durchweg darüber einig, dass es zur Zeit keinen Pflegenotstand mehr gibt - im Gegenteil: Zahlreiche ausgebildete Pflegekräfte sind arbeitslos oder seit längerem auf Stellensuche. So wurde uns bspw. berichtet, dass die Zahl der Bewerber für die Tätigkeiten in einer neu eröffneten Seniorenresidenz fast dreimal so hoch war wie die Zahl der ausgeschriebenen Stellen. Selbst im Bereich der Fachkräfte war die Bewerberzahl doppelt so hoch wie das Stellenangebot.

An Ursachen für das derzeitige Überangebot an Personal wurden uns genannt:

- Die Kapazitätsreduzierung in den Krankenhäusern setzt Personal frei, das zunächst im ambulanten Pflegebereich, dann aber auch in der stationären Altenpflege Arbeit sucht.
- Der Teilarbeitsmarkt Pflege ist eng verflochten mit dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Andere Wirtschaftsbereiche üben immer dann einen Sog aus, wenn sie günstigere Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (z.B. Belastung, Bezahlung, Arbeitsintensität, Arbeitsplatzsicherheit) bieten. Das hat in der Vergangenheit häufig zur Abwanderung von Pflegekräften geführt. Derzeit aber gibt es aufgrund der allgemeinen Entwicklung am Arbeitsmarkt eine „Rückkehrbewegung“; sie zeigt, dass es ausreichend Pflegekräfte gibt.
- Aus den osteuropäischen Staaten kommen im Rahmen unterschiedlicher ausländerrechtlicher Regelungen (Green Card u.a.) qualifizierte Pflegekräfte nach Deutschland, um dort im ambulanten, vor allem aber im stationären Bereich zu arbeiten.
- Auch das Interesse an der Ausbildung hat zugenommen. So wurde uns berichtet, dass in vielen Fachschulen alle Plätze besetzt sind und dass es Schwierigkeiten gibt, die ausbildungsbegleitenden Praktikumsplätze zu finden.

Alle genannten Gründe lassen auch für den Teilarbeitsmarkt Pflege eine eher ungünstige Prognose für die Integration von Langzeitarbeitslosen erwarten.

### **1.3 Der öffentliche Diskurs zu „Hartz IV“**

Grundlage für die Arbeitsmarktreform waren die Ergebnisse der Kommission „Zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“, nach ihrem Vorsitzenden Peter Hartz auch „Hartz-Kommission“ genannt. Mit ihrem über 300 Seiten starken Bericht vom August 2002 [15] hat sie die vier Gesetzesverfahren, welche die Betreuung und Vermittlung der Arbeitslosen und die Arbeitsmarktpolitik insgesamt neu strukturiert haben, wesentlich beeinflusst. In der letzten, der vierten Stufe des Reformverfahrens („Hartz IV“) hat die öffentliche Auseinandersetzung an Heftigkeit gewonnen. Einer der strittigen Punkte waren die „Arbeitsgelegenheiten“; sie waren Gegenstand pointierter Äußerungen von politischer Seite und von der Seite der Wohlfahrtsverbände und der Verbände der Altenpflege. Bezogen auf den Pflegebereich hat sich die Situation vollends zugespitzt, als sich Politiker von FDP und CDU dafür aussprachen, Langzeitarbeitslose in Einrichtungen der Pflege einzusetzen, um die aus demografischen Gründen zurückgehende Zahl der Zivildienstleistenden auszugleichen. Die sinngemäße Aussage der Politiker, dass sich Langzeitarbeitslose zum Putzen, Waschen oder Essenausfahren für alte, kranke Mitbürger nicht zu schade sein dürfen, hat in weiten Teilen der Pflege- und Wohlfahrtsverbände scharfe Kritik ausgelöst.

So kritisierte der Paritätische Wohlfahrtsverband diese Äußerung als „populistischen und praxisfernen Kurzschluss“. „Man kann Menschen nicht zwangsweise dazu donnern, alte, behinderte und pflegebedürftige Menschen zu versorgen“, sagte da-

mals der Hauptgeschäftsführer Schneider. Und weiter: „In derart sensible Bereiche darf man nicht jemand ungeachtet seiner Eignung einfach reinstecken.“ [1]

Auch von ärztlicher Seite kam harsche Kritik. So erklärte der Hartmannbund im September 2004, dass „die Arbeit für Alte und/oder kranke Menschen immer auch ein besonderes Gespür und menschlichen Einsatz erfordert“. Nach Meinung des Berufsverbandes der Ärzte muss „von den Einrichtungen beurteilt werden, ob der Arbeitslose in einer Arbeitsgelegenheit für einen Einsatz in ihrem Haus geeignet ist. Diese Kriterien sind aber bisher unklar. ... Erst wenn Abläufe und die Qualitätssicherung umfassend geregelt sind, kann die Ärzteschaft einem solchen Plan zustimmen.“ [14]

In diesen Stellungnahmen geht es vor allem um Bedenken gegen den Einsatz von unqualifizierten Arbeitskräften. Aber auch arbeitsmarktpolitische Einwände wurden geltend gemacht. So sieht der Arbeitgeber- und Berufsverband privater Pflege e.V. „durch die Hartz-IV-Gesetzgebung im Pflegebereich die Gefahr eines Verdrängungswettbewerbes“. Seiner Meinung nach werden die Arbeitsgelegenheiten in Konkurrenz zum echten Arbeitsmarkt treten, weil die Gefahr besteht, dass die Einrichtungen nicht nur „zusätzliche“ Arbeiten, die von öffentlichem Interesse sind (entsprechend der Gesetzesformulierung), sondern mehr und mehr auch reguläre Arbeiten durch die Teilnehmer ausführen lassen. Hier öffnet sich nach ihrem Dafürhalten ein Graubereich, der nur schwer zu kontrollieren sei. [2]

Trotz dieser Zuspitzung der Diskussion im Vorfeld der Hartz-IV-Reform, die parallel lief zu den massiven Protesten auf der Strasse, kam es im vergangenen Oktober zu einer „Gemeinsamen Erklärung der Bundesagentur für Arbeit, des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städte- und Gemeindebunds sowie der in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammen arbeitenden Spitzenverbände zur Gestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)“ [12].

In dieser Erklärung haben sich alle wichtigen Verbände und Institutionen, die mit den Folgen und der Durchführung von „Hartz IV“ und insbesondere mit den Arbeitsgelegenheiten befasst sind, auf einen Konsens geeinigt. Die Erklärung lässt zwar schon wegen der beteiligten Institutionen (vor allem der Bundesagentur für Arbeit) keine Kritik an der 4. Arbeitsmarktreform erwarten. Gleichwohl fordert sie für die weitere Umsetzung der Reform Offenheit und den umfassenden Diskurs zwischen den betroffenen Akteuren auf regionaler und lokaler Ebene.

In der Erklärung wird auf die Bedeutung hingewiesen, die eine öffentlich geförderte Beschäftigung „als eines der zentralen Instrumente für die Integration“ [12, S.2] von Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt, aber auch für die „Teilhabe und Integration ... in die Gesellschaft“ [12, S.2] hat. Gleichzeitig will die Erklärung Orientierungshilfe sein bei der Vernetzung der sozialen Hilfen und der Arbeitsgelegenheiten. Sie empfiehlt die „Beteiligung der Vertreter von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik“ bei der Definition der Arbeitsgelegenheiten als „zusätzlich“ und „im öffentlichen Interesse“, etwa durch „Beiräte bei den Arbeitsgemeinschaften bzw. den kommunalen Trägern oder durch vergleichbare Beteiligungsformen“. [12, S. 3]

Auf diesem Wege soll der Dialog auf der lokalen Ebene gefördert werden, um einen Konsens über die jeweiligen Regelungen herbeizuführen. Dies gilt auch für die Forderung, dass „keine zentralen Vorgaben den Handlungsspielraum der lokalen Ebene einschränken“ sollen. Demzufolge „verbieten sich schematische und generelle Festlegungen“ [12, S.4], weil jeweils vor Ort zu entscheiden sei, in welcher Weise die Arbeitsgelegenheiten so angelegt werden, dass sie den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern. Insgesamt wird „an alle beteiligten Akteure auf lokaler Ebene appelliert, intensiv das Gespräch miteinander zu suchen“ und dazu „Konsensrunden oder Beiräte“ einzurichten. [12, S.7]

Mit der „Gemeinsamen Erklärung“ signalisieren die Spitzen der Wohlfahrtsverbände „Durchführungsbereitschaft“. Teilweise findet sich diese Orientierung auch auf der operativen Ebene und bei den Verantwortlichen in den Einrichtungen der Verbände. Zugleich aber fanden wir in unserer Recherche häufig eine große Reserviertheit und eine Haltung des Abwartens; im Hauptteil dieses Berichts werden die vorgebrachten Einwände und Bedenken dargestellt.

Inzwischen gibt es eine Begleitarbeitsgruppe „Zusatzjobs“. Die drei betroffenen Ministerien (Arbeit und Wirtschaft, Gesundheit und Soziale Sicherung sowie Familie, Senioren, Frauen und Jugend), die Bundesagentur für Arbeit, die Kommunen, die Wohlfahrtsverbände, der DGB sowie Verbände der privaten Alten- und Pflegeheime entsenden Vertreter. Diese Arbeitsgruppe hat zunächst die Aufgabe, eine Art Monitoring der Zusatzjobs zu gewährleisten. Sie hat aber auch ganz im Sinne der „Gemeinsamen Erklärung“ die Aufgabe, den Konsens im Rahmen der Hartz-IV-Reform zu sichern. Dies macht verständlich, warum Gruppen vertreten sind, die in bezug auf die Arbeitsmarkt-Reform kritische und divergierende Positionen vertreten. So soll ein Konsens gefunden und gemeinsam geklärt werden, wo aufgrund der Erfahrungen mit den Arbeitsgelegenheiten Korrekturen notwendig sind und wo in der Praxis bei Einrichtung, Durchführung, Besetzung usw. der Arbeitsgelegenheiten jeweils nachgesteuert werden müsste.

## 2 Hauptteil: Ergebnisse der Studie

### 2.1 Die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten nach dem Sozialgesetzbuch II

Anfang November 2004 nahmen nach einer Mitteilung der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit bereits 46.200 Arbeitslosehilfeempfänger an Arbeitsgelegenheiten teil. [9] Sie wurden im Rahmen der Initiative „Arbeitsmarkt im Aufbruch“<sup>1</sup> geschaffen und vorwiegend in Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände eingerichtet. Wie weit das ehrgeizige Ziel dieser Initiative der Arbeitsagentur, 5 % der Arbeitslosenhilfebezieher bis Jahresende in die dazu nötigen 100.000 Maßnahmen zu vermitteln, erreicht wird, kann zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht endgültig entschieden werden.<sup>2</sup> Jedenfalls gab es große Anstrengungen, diese Arbeitsgelegenheiten zu ermöglichen, und wie die Zahlen zeigen, ist dies trotz der umfangreichen Kritik, auch aus den Reihen der Wohlfahrtsverbände gelungen.

Arbeitsgelegenheiten werden vor allem im Dritten Sektor von gemeinnützigen Trägern eingerichtet. Aber auch private Träger können, wenn sie die Bedingungen der „Zusätzlichkeit“ und des „öffentlichen Interesses“ erfüllen, Zusatzjobs anbieten.

Die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten in der Pflege selbst wird von Vertretern dieses Bereichs als besonders problematisch angesehen und tendenziell abgelehnt. Auch in den öffentlichen Stellungnahmen (s. Kapitel 1.3) werden sie durchwegs problematisiert, und auch in unserer Recherche sind wir häufig auf eine ablehnende Haltung gestoßen.

Insbesondere aber wird die in der Öffentlichkeit immer wieder geäußerte Meinung „Pflegen kann jeder“ als entwertende Beurteilung der Pflegearbeit empfunden und von den Verbänden und Praktikern in der Pflege entschieden zurückgewiesen. Sie machen darauf aufmerksam, dass Arbeit in der Pflege zunehmend höhere Qualifikationen verlangt, weil heute ein Großteil der Bewohner in Altenheimen bereits pflegebedürftig, d.h. krank ist und zur Betreuung qualifiziertes Fachpersonal braucht. Das schlägt sich auch in der gesetzlich festgeschriebenen Fachkraftquote in der Heimpersonalverordnung nieder: Sie muss bei 50 % oder mehr liegen.

Die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten mit pflegerischen Tätigkeiten ist aber selbst schon deshalb in Frage gestellt, weil die Arbeitsgelegenheiten „zusätzlich“, d.h. über die gesetzlichen Leistungen der Altenpflege hinaus getan werden müssen. Im wesentlichen verbleiben deshalb pflegenahne Arbeitsmöglichkeiten im Bereich der

---

<sup>1</sup> Die Initiative „Arbeitsmarkt im Aufbruch“ besteht aus drei Förderbereichen : Sprachkurse für Migranten, „Jump Plus“ für Jugendliche und „Arbeit für Langzeitarbeitslose (AfL)“ und, als umfassendster Bereich, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung.

<sup>2</sup> Nach einer mündlichen Auskunft der Zentrale der Agentur für Arbeit vom 21.12.2004 sind bis dato 64.000 Arbeitsgelegenheiten eingerichtet worden. [6] Wenn man noch die beiden anderen Förderbereiche der Initiative (Sprachkurse für Migranten sowie AfL und Jump Plus) dazu rechnet, sind, so die Auskunft, tatsächlich 100 000 Arbeitslosenhilfeempfänger noch in 2004 in Fördermaßnahmen eingetreten.

sozialen Betreuung. Das können Tätigkeiten sein wie Vorlesen, Durchführen eines Begleitservices oder die Betreuung in der Freizeitgestaltung. In diesem bisher unterbewerteten Bereich gibt es in der Tat einen großen Bedarf an unterstützender Mitarbeit, auch wenn ehrenamtliche Kräfte, Zivildienstleistende, Teilnehmerinnen am Freiwilligen Sozialen Jahr und z.T. auch fest angestellte Mitarbeiter hier bereits tätig sind.

Die Förderleistung für eine Arbeitsgelegenheit beantragt der Träger bei der zuständigen Arbeitsagentur, wo dann die Fallpauschale für die Schaffung dieser Arbeitsgelegenheit bewilligt wird. Darin werden die Entschädigung für den Teilnehmer und die Regiekosten für den Träger, mit der auch Betreuungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu finanzieren sind, geregelt. In der jeweiligen Bewilligung vermerkt die Arbeitsagentur noch einmal ausdrücklich, dass die Arbeitsgelegenheiten „gemeinnützig, zusätzlich, arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig und hinreichend bestimmt“ sein müssen. Ausdrücklich wird verlangt, dass die Arbeiten „nicht privaten, erwerbswirtschaftlichen Zwecken dienen“ dürfen und dass „eine Wettbewerbsverzerrung auf dem Waren- und Dienstleistungsmarkt ... auszuschließen“ ist. [4, S.2]

In den Gesprächen, die wir mit Vertretern von gemeinnützigen Verbänden und den Verantwortlichen ihrer Häuser geführt haben, war über weite Strecken eine große Skepsis gegenüber der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten vorhanden. Insbesondere haben viele unserer Gesprächspartner klare zentrale Regelungen für die Durchführung vermisst. Diese Erwartung von Vorgaben „von oben“ steht im Widerspruch zu der Forderung der „Gemeinsamen Erklärung“ (s. Kapitel 1.3), gerade in diesen Fragen den Akteuren auf der lokalen Ebene einen großen Handlungsspielraum zu lassen, um sie anzuregen, selbst einen Konsens zu finden.

Verbreitete Skepsis und abwartende Haltung also auf der einen Seite. Auf der anderen Seite haben wir innovative Ansätze gefunden. Beispielhaft seien genannt:

- „Vom Krankenhaus zum Gesundheitshaus“ des IZB/Netzwerk Arbeit e.V. in Lörach (kurze Darstellung s. Anhang) mit den drei Schwerpunkten Gartengestaltung, pflegenaher soziale Betreuung und dem noch im Planungsstadium befindlichen „Care-Management“. Dieses Projekt hat zudem erfolgversprechende Ansätze zur Betreuung und Qualifizierung der Teilnehmer an den Arbeitsgelegenheiten entwickelt.
- Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten für die Betreuung älterer Menschen im vorpflegerischen Bereich durch die Dortmunder Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Ausbildungsgesellschaft GmbH (DOBEQ). In diesen Maßnahmen sollen die Teilnehmer ältere Menschen im häuslichen Bereich, bei Besorgungen u.ä. unterstützen, damit sie möglichst lange in ihrer eigenen Wohnung verbleiben können. Die Teilnehmer werden zunächst in stationären Einrichtungen der Arbeiterwohlfahrt (zu der die DOBEQ gehört) qualifiziert, um dann im Rahmen eines Förder- und Entwicklungsplans, den die dafür zuständige Sozialpädagogin mit ihnen aufstellt, eingesetzt zu werden.

- Arbeitsgelegenheiten beim Bayerischen Roten Kreuz, Kreisverband Altötting. Hier sind bereits bis ins Detail Arbeitsgelegenheiten geplant. Der Kreisverband profitiert von den Erfahrungen mit seiner „Sozialwerkstatt“, deren Leiterin, eine Sozialpädagogin auch als „Case-Managerin“ für die zukünftigen Teilnehmer der Arbeitsgelegenheiten fungieren wird. Auswahlverfahren, Betreuung und Anleitung sowie Qualifizierungspläne sind so weit vorbereitet, dass zum Jahresbeginn die ersten Maßnahmen anlaufen können.

## 2.2 Langzeitarbeitslose in Arbeitsgelegenheiten

Die Zuweisung von Langzeitarbeitslosen zu Arbeitsgelegenheiten ist gegenüber ihrer Eingliederung in eine reguläre Arbeit nachrangig. „Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden“, heißt es im § 16 (3) des SGB II. Insofern sind diese Personen in mehrfacher Hinsicht stigmatisiert: Sie sind bereits seit längerem arbeitslos, und zusätzlich sind alle aktuellen Bemühungen, sie wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, gescheitert.

Daher rührt auch die große Skepsis, die wir bei Vertretern von Wohlfahrtsverbänden und deren Einrichtungen vorgefunden haben. Sie sehen große Probleme auf sich zukommen, wenn sie Menschen, die in ihrer beruflichen Integration zumindest vorläufig gescheitert sind, beschäftigen sollen. Eine soziale Tätigkeit erfordert ihrer Erfahrung nach eine stabile Persönlichkeit, soziale Kompetenz und Kommunikationsfähigkeit. Kurzqualifikationen, etwa ein Helferinnen-Kurs von einigen Wochen, genügen nicht als Einstiegshilfe, weil in so kurzer Zeit zwar fachliche Fertigkeiten und Kenntnisse vermittelt werden, nicht aber problematische Lebenslagen und daraus resultierende Persönlichkeitsdefizite verbessert werden können.

Jedoch ist davon auszugehen, und auch dies wurde uns von den Praktikern bei den Trägern und Einrichtungen gesagt, dass unter den potentiellen Teilnehmern auch Personen zu erwarten sind, deren Vermittlungshindernisse nicht in dauerhaften persönlichen Einschränkungen zu suchen sind. Dazu gehören z.B. allein erziehende Mütter, die für ihre Kinder keine Betreuungsmöglichkeit finden, oder Menschen mit Migrationshintergrund, die wegen fehlender Sprachkenntnisse Probleme bei der Stellensuche haben. Und darunter sind auch gut qualifizierte Personen, nicht selten auch Akademiker, die nur wegen ihres Alters keine Arbeit mehr finden.

Mit Sicherheit also handelt es sich bei den Langzeitarbeitslosen um eine sehr heterogene Gruppe, deren Auswahl sorgfältig vorzunehmen ist und viel Sachkenntnis verlangt.

Wir haben in unsere Recherche auch die Perspektive der Teilnehmer von Arbeitsgelegenheiten einbezogen. Allerdings waren die Frauen, die wir im Rahmen einer Gesprächsrunde befragt haben, erst seit kurzem in ihrer Maßnahme. Wir bekamen so zwar Informationen über ihren Arbeitsbereich und ihre Berufsbiografie; eine Aussage über ihre Integrationschancen konnten die Teilnehmerinnen aber zu diesem Zeitpunkt verständlicherweise noch nicht machen.

## 2.3 Die Auswahl der Teilnehmer an den Arbeitsgelegenheiten

Schlüsselfigur in der Auswahl der Teilnehmer an den Arbeitsgelegenheiten ist der Fallmanager, der für die Arbeitsagentur die Langzeitarbeitslosen betreut. Ihm obliegt die Beurteilung, ob der potentielle Teilnehmer auf die Arbeitsgelegenheit passt und ob diese beschäftigungspolitisch eine Chance bietet, über diesen Zwischenschritt in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu gelangen. Er muss dazu die spezifischen Arbeitsbedingungen in der Arbeitsgelegenheit genau kennen.

Bisher gibt es nur begrenzte Erfahrungen mit dem Einsatz von Fallmanagern in den Arbeitsagenturen. Grundlage für ihre Arbeit im Rahmen des Sozialgesetzbuches II wird ein Konzept sein, das aktuell von Kommunen, Arbeitsagenturen und dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erarbeitet wurde. In ihm werden Qualifikationsstandards gesetzt und wichtige Hinweise für die Umsetzung vor Ort gegeben. [7] Die geplanten Fallzahlen von 1:75 bei Arbeitssuchenden unter 25 Jahren und 1:150 bei älteren Arbeitslosen ist Ausdruck der Betreuungsintensität, die ab dem nächsten Jahr geplant ist.

Unsere Recherchen haben ergeben, dass wg. möglicher Schwierigkeiten der Abstimmung und Zuteilung die Anbieter der Arbeitsgelegenheiten interessiert sind, die Auswahl gemeinsam mit dem Fallmanager zu treffen oder zumindest die Möglichkeit zu haben, die zugewiesenen Teilnehmer einer zweiten Auswahl zu unterziehen. Wo dies nicht geht, muss der Träger darauf hinwirken, dass er detaillierte Angaben über die Anforderungen an die Arbeitsagenturen übermittelt. Fachliche Anforderungen, die spezifischen Belastungen der geplanten Tätigkeiten, auch besondere Erwartungen an die Persönlichkeit und das Auftreten des Teilnehmers gehören dazu. Gerade die Arbeit im Altenpflegebereich, auch im weitem Umfeld der Pflege, verlangt besondere mentale Qualitäten, etwa die Fähigkeit, körperliche Nähe unter ungünstigen Umständen oder die ständige Konfrontation mit den Folgen des Altwerdens ertragen zu können. Nur wenn solche Kriterien bei der Auswahl der Teilnehmer für eine Arbeitsgelegenheit auch berücksichtigt werden, ist die Chance groß, dass sie zu einem Erfolg wird.

Eine weitere Möglichkeit der Auswahl, die wir bei unserer Recherche vorgefunden haben, ist die Durchführung von Informationsveranstaltungen durch die Anbieter von Arbeitsgelegenheiten. So stellt in Dortmund der Verbund „Interessengemeinschaft Sozialgewerblicher Beschäftigungsinitiativen“ in regelmäßigen Abständen die Arbeitsgelegenheiten der beteiligten Träger vor. Daran nehmen 80 bis 100 Personen teil, die von der Agentur für Arbeit hingeschickt oder aus eigener Initiative kommen. Sie können sich dann den präsentierten Stellen zuordnen bzw. ihre Prioritäten nennen, sodass die Träger die Teilnehmerinteressen mit den jeweiligen Tätigkeitsschwerpunkten abgleichen können. Damit soll auch erreicht werden, dass die Mitarbeiter solchen Bereichen zugeordnet werden, die eine erfolgversprechende Perspektive in den ersten Arbeitsmarkt aufweisen.

An den Informationsveranstaltungen nehmen immer auch Fallmanager der Arbeitsagentur teil. So bekommen sie die Informationen über die Arbeitsgelegenheiten aus erster Hand, was der Beratung ihrer Klientel zugute kommt.

Diesen Standard der Information und der Auswahlmöglichkeit „möchten wir auch nach dem ersten Januar beibehalten“, betonte dazu ein Mitarbeiter des Verbundes. Deshalb werden auch nach dem 1. Januar 2005 diese Informationsveranstaltungen beibehalten.

Von zahlreichen Gesprächspartnern wurde Skepsis geäußert, ob die Auswahl unter den gegebenen Voraussetzungen, v.a. wg. der großen Heterogenität der Gruppe der Langzeitarbeitslosen, „passgenau“ stattfinden kann. Das Dilemma ist offensichtlich: In Arbeitsgelegenheiten werden nur Personen geschickt, die anderweitig nicht vermittelt werden konnten; sie sind negativ selektiert. Sicher werden sich unter ihnen welche finden, die auf das Anforderungsprofil der jeweiligen Arbeitsgelegenheit passen, aber was soll mit dem Rest geschehen?

Uns wurde berichtet, dass nach bisherigen Erfahrungen die Arbeitsagenturen an Wohlfahrtseinrichtungen oft sogenannte „Betreuungskunden“ schicken, d.h. Personen, die selbst noch Betreuung benötigen, die nicht oder nicht mehr bewerbungsfähig sind und keine Chance haben, eine reguläre Arbeit zu finden. Man denkt bei der Arbeitsagentur, so die Vermutung unserer Gesprächspartner, dass die Wohlfahrtsverbände die sozialpolitische Pflicht haben, sich um diese Menschen zu kümmern.

In diesen Fällen tritt die beschäftigungspolitische Perspektive in den Hintergrund, und die Arbeitsgelegenheit wird zur sozialen Hilfe. Das ist zwar nicht im Sinne des Gesetzes. Aber es wäre im Sinne der „Gemeinsamen Erklärung“ (s. Kapitel 1.3), unvermittelbare ALG-II-Empfänger in eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln, um damit wenigstens zum Teil die „Teilhabe und Integration arbeitsloser Menschen in die Gesellschaft zu realisieren“, wie das dort gefordert wird.

## **2.4 Freiwilligkeit oder Zwang?**

Als wichtiges Kriterium der Arbeitsgelegenheiten gilt ihren Trägern die Freiwilligkeit der Teilnahme. Die Aussage des Geschäftsführers einer Einrichtung „Bei uns wird in der Pflege niemand arbeiten, der nicht will“ gibt die Stimmung bei den Verantwortlichen von Einrichtungen und Verbänden treffend wieder.

Gleichwohl fanden wir bei unserer Recherche aber auch die differenzierende Sicht, dass vollkommene Freiwilligkeit nicht immer dienlich ist. Gerade bei Menschen, die lange nicht gearbeitet und ohne klare Tagesstruktur gelebt haben, kann dies schon bei kleinen Schwierigkeiten dazu führen, dass sie resignieren und ihre Arbeitsgelegenheit abbrechen.

Insgesamt aber ist der Tenor aller Aussagen in unserer Recherche und auch in den einschlägigen Stellungnahmen (siehe Kapitel 1.3), dass sowohl die Arbeitslosen als auch die Träger der Maßnahmen entscheiden können müssen, ob eine Teilnahme sinnvoll ist.

Im Herbst 2004 wurde zur Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten kein Druck ausgeübt. Das wird sich ändern, wenn ab Anfang 2005 die Arbeitsagentur mit den Arbeitslosen

eine Eingliederungsvereinbarung abschließt, in der festgehalten wird, „welche Bemühungen der erwerbsfähige Hilfebedürftige in welcher Häufigkeit zur Eingliederung in Arbeit mindestens unternehmen muss und in welcher Form er die Bemühungen nachzuweisen hat“ (SGB II § 16 (1)). So hat die Arbeitsagentur die Möglichkeit, bei Ablehnung einer Arbeitsgelegenheit durch den Arbeitslosen ohne wichtigen Grund das Arbeitslosengeld zu senken oder zu streichen. Was aber ist ein wichtiger Grund? Hier sind Konflikte vorprogrammiert.

Die Arbeitsagentur setzt in der Betreuung Langzeitarbeitsloser auf die Kompetenz des Fallmanagers. Er hat nicht nur die richtige Auswahl zu treffen, sondern auch die „Motivation und Mitwirkungsbereitschaft zu erhöhen“, wie es in der internen „Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten“ der Bundesagentur heißt. [3, S. 11] Eine völlig freie Teilnahmeentscheidung des Arbeitslosen wird also nicht als zielführend angesehen.

## 2.5 Qualifizierung und Betreuung der Teilnehmer

Arbeitsgelegenheiten müssen „neben einer gesellschaftlich anerkannten Wertschöpfung ... eine beschäftigungspolitische Anschlussperspektive bieten“. [10, S.3] Das dürfte nur gelingen, wenn es während der Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit eine Betreuung und Qualifizierung gibt, die auf den Abbau der bisherigen Vermittlungshemmnisse zielt, soweit diese in der jeweiligen Person liegen. Idealerweise müsste dafür für jeden Teilnehmer ein persönlich zugeschnittenes Qualifizierungsprogramm entwickelt werden, das auf seine Erfahrungen, Kenntnisse und Fertigkeiten aufbaut. Zugleich muss er für die Arbeit in der Arbeitsgelegenheit selbst angeleitet und eingearbeitet werden.

Dieser hohe Anspruch sei kaum einlösbar, hörten wir in unserer Recherche von zahlreichen Gesprächspartnern. Die Gründe:

- Die Heterogenität der Maßnahmeteilnehmer.
- Zu kleine Gruppen bei einem einzelnen Träger.
- Die begrenzten Mittel, die von der Agentur für Arbeit zur Verfügung gestellt werden.
- Die kurze Dauer der Arbeitsgelegenheit (meist maximal sechs Monate mit Verlängerungsmöglichkeit).

Trotz der verbreiteten Skepsis haben wir aber auch hier in unserer Recherche innovative Lösungen vorgefunden:

- So wurde in Lörrach der Regionalverbund „Arbeit“ gegründet, in dem ein beachtlicher Teil der Träger der Region vertreten ist, um „diese Dinge in kooperativer Form zu machen“. Dabei wird jeder Träger solche Qualifizierungsmodule entwickeln, die seiner Kernkompetenz am nächsten liegen; das IBZ (s. Anhang)

bspw. entwickelt ein Modul über Gesprächsverhalten mit alten Menschen, um es dann auch den anderen Trägern anzubieten. So entstehen Gruppen mit vier bis fünf Leuten.

- Die zu geringen Regiekosten werden aufgestockt, indem andere Finanzierungsquellen akquiriert werden und in Verhandlungen mit der Arbeitsagentur auf eine Erhöhung des Zuschusses hingearbeitet wird.
- Zugleich ist in Lörrach auch eine sozialpädagogische Begleitung vorgesehen, die mit dem Ziel der Motivationsförderung und der Vermittlung von Arbeitstugenden die Teilnehmer der Arbeitsgelegenheiten begleitet.

Zur fachlichen Qualifizierung und zur sozialpädagogischen Begleitung kommt die Anleitung und Betreuung der Teilnehmer während ihrer Tätigkeit in den Arbeitsgelegenheiten. Für viele von ihnen ist das neue Arbeitsfeld völlig fremd und sie müssen „an die Hand genommen werden“, wie einer unserer Gesprächspartner sagte. Dazu sind die Einrichtungen der Pflege in der Regel gut vorbereitet, weil es dort „Anleiterinnen“ gibt, die neben ihrer Fachausbildung eine spezielle Schulung für Anleitungsaufgaben absolviert haben und so darauf vorbereitet sind, andere Mitarbeiter entsprechend zu schulen und zu betreuen.

## **2.6 Integration in den ersten Arbeitsmarkt**

Das vorrangige Ziel von Arbeitsgelegenheiten ist die Heranführung von Langzeitarbeitslosen an den Arbeitsmarkt: Arbeitsgelegenheiten sollen die Beschäftigungsfähigkeit aufrecht erhalten bzw. wiederherstellen und damit die Chance zur Integration in den regulären Arbeitsmarkt verbessern. Ihr Beitrag zur Verbesserung der Qualität sozialer Dienstleistungen ist ein wichtiger Nebeneffekt aber nicht das eigentliche Ziel. Darauf haben die Arbeitsagenturen zu achten, wenn sie beantragte Arbeitsgelegenheiten genehmigen.

Auch die meisten unserer Gesprächspartner sehen diese Ziele als wichtige Vorgabe an, und die Aussage des verantwortlichen Mitarbeiters einer gemeinnützigen Qualifizierungseinrichtung in Dortmund „Wir möchten jeden Teilnehmer mit einer Perspektive entlassen“ würden alle unterschreiben.

Allerdings weisen viele Verantwortliche in den Einrichtungen auf die Schwierigkeiten hin, Arbeitsgelegenheiten so zu gestalten, dass sie nicht nur aus einer Arbeitsleistung zugunsten des jeweiligen Trägers bestehen, sondern zugleich die Teilnehmer so fördern, dass sie im Hinblick auf ihre berufliche Entwicklung weiterkommen. Insbesondere in den im letzten Kapitel schon genannten begrenzten Möglichkeiten zur Betreuung und Qualifizierung aufgrund der kurzen Dauer der Maßnahmen, der begrenzten Mittel sowie der Größe und der Heterogenität der Gruppen sehen sie ein schwer überwindbares Hindernis.

Doch auch hier kann auf die oben schon genannten Fälle verwiesen werden, in denen der Integrationsaspekt und dazu notwendige Betreuungs- und Qualifizierungs-

maßnahmen immer schon mitgedacht und Lösungswege zur Überwindung der o.g. Hürden gesucht werden.

Als Beispiel sei auf das bereits erwähnte Lörracher Projekt hingewiesen (s. Anhang). Dort wurden zahlreiche Module entwickelt, die die Möglichkeiten der Integration der Teilnehmer verbessern sollen. Dazu gehört die Vermittlung von beruflich nutzbaren Fertigkeiten und Kenntnissen, z.B. die EDV und die Textverarbeitung. Insbesondere wird aber die aktuelle Lebenslage von Langzeitarbeitslosen berücksichtigt, die oft gesellschaftlich marginalisiert sind. Deshalb machen sie ein „Sozialkompetenztraining“ und lernen den „Umgang mit Formularen und Anträgen von Ämtern“. Um sie nach langer Arbeitslosigkeit wieder auf eine berufliche Perspektive hin zu orientieren, werden mit ihnen „Berufliche Perspektiven zur dauerhaften beruflichen Integration“ erarbeitet. Und schließlich, damit sie wieder „bewerbungsfähig“ werden, nehmen sie an einem „Bewerbungstraining“ teil, zu dem auch die „Internetrecherche zur Arbeitsplatzsuche“ gehört.

Eine Aussage über gelungene Integration ist an dieser Stelle und zu diesem Zeitpunkt (noch) nicht möglich. Die Arbeitsgelegenheiten, die im Rahmen der Herbstinitiative „Arbeitsmarkt im Aufbruch“ eingerichtet wurden, waren zum Zeitpunkt unserer Recherche oft erst wenige Tage alt. Insofern wären Aussagen über eine gelungene Heranführung von Teilnehmern in den jeweiligen Maßnahmen noch verfrüht; sie müssen einer späteren Evaluierung vorbehalten werden

In dieser Studie wird in Besonderheit nach den Möglichkeiten einer Integration in den Pflegebereich gefragt. Das ist bei der aktuellen Arbeitsmarktsituation eher unwahrscheinlich, da, wie in Kapitel 1.2 skizziert, der Personalbedarf derzeit gedeckt werden kann. Das kann sich jedoch schnell ändern, wenn die Nachfrage nach Personal in der Pflege wieder steigt. Dann dürfte bei den Trägern das Interesse zunehmen, die Arbeitsgelegenheiten auch als Rekrutierungsfeld für weiteres Personal anzusehen. Sie werden dann mit Bedacht geeignete Betreuungs- und Qualifizierungsmaßnahmen entwickeln, um mit diesen flankierenden Maßnahmen auf eine Integration hinzuwirken.

### 3 Zusammenfassung

Die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten nach dem Sozialgesetzbuch II, oft und verkürzt Ein-Euro-Jobs genannt, führte im Verlauf des Jahres 2004 zu heftigen Diskussionen und zu massiven Protesten. Vor allem an den Vorschlägen zum Einsatz von Langzeitarbeitslosen in Einrichtungen der Pflege gab es harsche Kritik. Vertreter des Pflegebereichs sahen darin eine Abwertung der Arbeit in der Pflege, weil die Vorschläge von der Annahme ausgingen, in der Pflege könne jede und jeder arbeiten, also auch Langzeitarbeitslose, die sonst nirgends eine Stelle finden.

Bereits im Herbst 2004 hat die Agentur für Arbeit im Vorgriff auf die Regelungen des Sozialgesetzbuches II die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslosenhilfeempfänger veranlasst und gefördert. So konnte die zukünftige Praxis bereits jetzt ansatzweise untersucht werden. Allerdings ist eine abschließende Beurteilung über die Integrationsmöglichkeiten erst dann möglich, wenn die Arbeitsgelegenheiten über einen längeren Zeitraum hinweg beobachtet und untersucht werden konnten.

Zentrale Ergebnisse der aktuellen Untersuchung sind:

- Trotz der massiven Kritik, auch aus den Reihen der Wohlfahrtsverbände und den Verbänden der Pflege, funktionierte die Bereitstellung von über 60.000 Arbeitsgelegenheiten im Herbst 2004 nahezu reibungslos, auch wenn es in vielen Bereichen der sozialen Einrichtungen und ihrer Trägerverbände noch eine abwartende Haltung und eine gewisse Reserviertheit gab.
- Arbeitsgelegenheiten in Einrichtungen der Pflege können nur „pflegenah“ sein, z.B. in Form zusätzlicher Betreuungstätigkeiten. Die eigentlichen Pflegearbeiten kommen dafür nicht in Frage.
- Die Gruppe der Langzeitarbeitslosen gilt als sehr heterogen. Diejenigen unter ihnen, die einer Arbeitsgelegenheit zugewiesen werden, sind zusätzlich negativ selektiert, da sie bisher keine reguläre Arbeit gefunden haben.
- Die Auswahl ist sorgfältig und „passgenau“ vorzunehmen. Die Träger der Arbeitsgelegenheiten geben zu bedenken, dass die Fallmanager in der Arbeitsagentur für diesen Auswahlprozess nicht immer ausreichend qualifiziert sind. Deshalb halten sie eine Beteiligung der Maßnahmeträger für unabdingbar.
- Unter den Vertretern der Träger und Verbände herrscht Übereinstimmung, dass die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten in Einrichtungen der Pflege freiwillig sein muss.
- Die Arbeitsgelegenheiten sollen den Übergang in eine reguläre Arbeit ermöglichen oder zumindest die Arbeitsfähigkeit der Teilnehmer erhalten. Dazu müssen sie durch Qualifizierungs- und Betreuungsanteile flankiert werden. Diese Forderung stößt leicht an Grenzen wg. der kurzen Dauer der Maßnahmen, der Heterogenität der Teilnehmer und der begrenzten finanziellen Mittel, die von der Agentur für Arbeit zur Verfügung gestellt werden.

- Gleichwohl gibt es exemplarische Projekte, wo auch diese Probleme durch Vernetzung der Träger und durch zusätzlich eingeworbene und ausgehandelte Mittel, zumindest im Ansatz, gelöst werden.
- Die Integration in reguläre Arbeit erscheint von den Rahmenbedingungen her schwierig. Der erste Arbeitsmarkt allgemein bietet im Vergleich zur Zahl der Arbeitssuchenden kaum passende Stellen. Ein Übergang in reguläre Arbeit in der Pflege selbst ist eher unwahrscheinlich, da die Stellensituation dort zur Zeit nicht nur ausgeglichen ist, sondern durch eine hohe Nachfrage nach Arbeitsstellen gekennzeichnet ist.
- Allerdings sprechen alle Anzeichen dafür, dass sich die Anbieter von Arbeitsgelegenheiten ernsthaft bemühen, trotz der ungünstigen Voraussetzungen die Teilnehmer auf eine Integration hin zu betreuen und zu qualifizieren und sie nicht nur als willkommene Arbeitskräfte für sonst nicht zu leistende Arbeiten anzusehen.

## 4 Ausblick und weitere Fragestellungen

Die hier vorgelegte Studie gibt einen ersten Einblick in die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten und ihre Perspektiven hin zum ersten Arbeitsmarkt. Obwohl es sich um eine exemplarische Recherche handelt, kann sie an einigen Punkten bereits auf systematisch vorhandene Probleme verweisen.

Was zwangsläufig fehlt, ist eine Evaluierung der beruflichen Perspektiven von Arbeitsgelegenheiten. Sie ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich, da die meisten der Maßnahmen erst seit kurzem laufen. Eine Gesamtbeurteilung der Integrationsförderung durch Arbeitsgelegenheiten bliebe einer weiterführenden Studie vorbehalten. Sie könnte die in dieser Recherche erschlossenen Kontakte zu Institutionen und Einrichtungen nutzen und so einen raschen und effektiven Zugang zum empirischen Feld ermöglichen.

Eine solche Studie hätte mehrere Ziele zu verfolgen:

- Darstellung und Beurteilung der Arbeitsgelegenheiten aus unterschiedlicher Perspektive (Verbände, Träger, Einrichtungen, Agentur für Arbeit, Teilnehmer, Patienten und Heimbewohner), um so unterschiedliche Interessenlagen und Sichtweisen (arbeitsmarktpolitische, sozialpolitische und berufsperspektivische) zur Geltung zu bringen.
- Herausarbeiten der Bedingungen für eine optimale Gestaltung der Arbeitsgelegenheiten im Hinblick auf die Integration der Teilnehmer in reguläre Arbeit.
- Darstellung hemmender und fördernder Faktoren und ihre systematische Überwindung bzw. Nutzung.
- Identifizierung von *best-practice*-Modellen.
- Vernetzung der Akteure mit dem Ziel des Erfahrungsaustauschs und der Koordination von Beratungs- und Qualifizierungsleistungen.
- *Feedback* für die Entscheidungsebenen.

Ein Teil der Fragestellungen für diese Studie ergeben sich aus den Erkenntnissen der soeben durchgeführten Recherche. Insbesondere die Fragen

- nach der Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten
- nach integrationsfördernden Bestandteilen der Arbeitsgelegenheiten
- nach den Auswahlkriterien
- nach integrationsorientierter Betreuung und Qualifizierung der Teilnehmer an den Maßnahmen

ergeben eine Leitlinie für Anlage und Durchführung der Untersuchung.

Ihre Ergebnisse könnten Grundlage sein für eine allfällige Ergänzung und Weiterentwicklung der Arbeitsgelegenheiten durch die entscheidenden Gremien. Sie würden so schließlich auch den Teilnehmern der Maßnahmen zugute kommen, indem sie ihre Heranführung an eine dauerhafte Beschäftigung verbessern würden.

## Hinweis

Zur leichteren Lesbarkeit wird meist nur die weibliche oder männliche Form einer Bezeichnung genannt. Wo es Sinn macht, ist immer auch die andere mitgemeint.

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Bundesagentur für Arbeit
ALG	Arbeitslosengeld
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch

## Literaturverzeichnis

- [1] Ärztezeitung 17.2.2004
- [2] Arbeitgeber- und Berufsverband privater Pflege e.V.: Ein-Euro-Jobs Gefahr für reguläre Beschäftigung? Erklärung vom 8.9.2004. [www.abvp.de](http://www.abvp.de).
- [3] Bundesagentur für Arbeit: Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten. November 2004. (Nur für den internen Dienstgebrauch)
- [4] Bundesagentur für Arbeit: Bewilligungsbescheid zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für Arbeitslosenhilfebezieher im 2. Halbjahr 2004. August 2004.
- [5] Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland. November 2004.
- [6] Bundesagentur für Arbeit: Mündliche Auskunft an den Autor. 21.12.2004.
- [7] Bundesagentur für Arbeit: Presseinformation vom 12.11.2004.
- [8] Bundesagentur für Arbeit: Presseinformation vom 24.11.2004.
- [9] Bundesagentur für Arbeit: Schriftliche Mitteilung an den Autor. November 2004.
- [10] Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Fördern mit dem SGB II – Zusatzjobs für Bezieher von Arbeitslosengeld II. Bonn/Berlin, 3.9.2004.
- [11] Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Presseinformation vom 18.8.2004.
- [12] Gemeinsame Erklärung der Bundesagentur für Arbeit, des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städte- und Gemeindebunds sowie der in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohl-

fahrtspflege zusammen arbeitenden Spitzenverbände zur Gestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Berlin. Oktober 2004.

- [13] IZB/Netzwerk Arbeit e.V.: Informationspapier über das Beschäftigungsprojekt. Lörrach 2004.
- [14] Hartmannbund: Presseerklärung vom 7.9.2004.
- [15] Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zu Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Berlin 2002.
- [16] Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. 24.12.2003. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2003, Teil I, Nr. 66, ausgegeben zu Bonn am 29.12.2003. (Das Gesetz besteht aus 61 Artikeln; der Artikel 1 ist das Sozialgesetzbuch II.)

# Anhang 1

## Der Auftrag und seine Durchführung

### (1) Auftragstellung durch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

Das ISF München erhielt zum 08.11.2004 von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin den Auftrag, bis zum Ende des Jahres eine Studie über die „Integration Langzeitarbeitsloser in Einrichtungen in der Pflege“ zu erstellen.

In der Studie soll ein Überblick über die Thematik der Integration von Langzeitarbeitslosen in Einrichtungen der Pflege und die damit einhergehenden Probleme der Auswahl, der Motivierung, der Qualifizierung und des angemessenen Arbeitseinsatzes erarbeitet werden. Dazu sollen die aktuelle Diskussion mit ihren unterschiedlichen Perspektiven dargestellt und zugleich die ersten Erfahrungen von Trägern mit dem Einsatz von Langzeitarbeitslosen in Arbeitsgelegenheiten beschrieben werden. Daraus sollen Fragestellungen entwickelt werden, wie auf Dauer eine Integration von Langzeitarbeitslosen in die Pflege und in andere Arbeitsmarktbereiche aussehen könnte. Eine Beantwortung wäre dann einer größer angelegten Studie vorbehalten, in der die Erfahrungen aus der praktischen Umsetzung ausgewertet, verglichen und analysiert werden, um dann auch *best-practice*-Modelle zu identifizieren, die als Vorbild für die Integration Arbeitsloser in eine dauerhafte Beschäftigung gelten können.

### (2) Material- und Faktenrecherche

Als erster Schritt der Studie wurden zunächst einschlägige Materialien und Tatbestände recherchiert und auf ihre Bedeutung für die Problemstellung hin bewertet. Dazu gehörte auch die Auswertung der bereits begonnenen Diskussion über den Einsatz von Langzeitarbeitslosen in der Pflege.

An einschlägigen Materialien wurden ausgewertet:

- Die Beschlüsse und Vorschläge der „Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zu Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ (Hartz-Kommission),
- das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ mit dem zentralen Gesetz „Sozialgesetzbuch Zweites Buch“ (SGB II), in dem die Grundsicherung für Arbeitssuchende geregelt ist und aus dem sich weitere Vorgaben für den Einsatz von Langzeitarbeitslosen ergeben.

Für relevante Tatbestände wurden die folgenden Daten und Informationen recherchiert:

- Informationen über die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen,

- Informationen über die Arbeitsmarktlage im Pflegebereich (offene Stellen, Nachwuchsrekrutierung),
- Regelungen der Qualifizierung im Pflegebereich (Ordnungsmittel usw.) und Informationen über die Berufsbildungspraxis).

Um den aktuellen Diskurs zu erfassen, wurden Stellungnahmen zur Arbeitsmarktreform von Organisationen des Dritten Sektors, vor allem der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, erfasst, da sie vorrangig für die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten in Frage kommen.

Weiterhin wurden im Hinblick auf die spezifische Fragestellung der Studie die Positionen von Berufs- und Interessenverbänden aus dem Bereich der Pflege in die Untersuchung einbezogen.

### **(3) Erstellung der Erhebungsinstrumente und Kontaktaufnahme zu den Einrichtungen**

Mit den gewonnenen Hintergrundinformationen wurden die Erhebung geplant und die Untersuchungsinstrumente entwickelt. Für eine derart kurzfristig zu realisierende Studie war die Methode der Wahl eine *exemplarische qualitative Recherche*, in der durch gezielte Expertengespräche die ersten Erfahrungen von Fachleuten auf diesem Gebiet eingeholt wurden und Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten über ihre Tätigkeit und die damit verbundenen Erwartungen und Perspektiven berichten konnten.

Zeitgleich mit der Material- und Faktenrecherche wurden über die Bundesagentur für Arbeit, über Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und ihre Einrichtungen Kontakte zu potentiellen Gesprächspartnern aufgenommen, um sie für Experten- und Informationsgespräche zu gewinnen. Zielgruppe waren die Akteure, die mit der einschlägigen Problematik befasst oder von ihr betroffen sind. Das waren

- Mitarbeiter von Trägern, die planerisch und konzeptionell im Bereich der Arbeitsgelegenheiten tätig sind;
- Verantwortliche von Einrichtungen, in denen Arbeitsgelegenheiten eingerichtet wurden;
- Mitarbeiter und Anleiter, die mit den Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten befasst sind;
- Fachleute, die sich mit Aus- und Fortbildung im Pflegebereich konzeptionell und praktisch befassen;
- und nicht zuletzt Teilnehmer an den Arbeitsgelegenheiten selbst.

Das Aufspüren von Arbeitsgelegenheiten, die für eine Untersuchung in Frage kamen, erforderte einen hohen Zeitaufwand. Die Verantwortlichen in den Zentralen der Ver-

bände befassen sich vorrangig mit Konzeptionsfragen; über die konkrete Durchführung und die Alltagspraxis in ihren Einrichtungen waren sie oft weniger gut informiert. Die Zentrale der Bundesagentur erhob die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten in gut strukturierten Statistiken; konkrete Hinweise auf exemplarische Maßnahmen aber waren auch hier nur begrenzt möglich. Gleichwohl gab es von diesen Seiten hilfreiche und letztlich zielführende Hinweise auf regionale und lokale Gliederungen, über die dann schließlich entsprechende Maßnahmen und Einrichtungen identifiziert werden konnten. Eine zusätzliche Schwierigkeit ergab sich aus der im Untersuchungszeitraum laufenden Etablierung der Arbeitsgemeinschaften zu Durchführung des SGB II, die nicht selten vor Ort zu Zuständigkeitsunsicherheiten führte.

#### **(4) Empirische Recherche**

Aufgrund der o.g. Vorbereitungen konnten mit Vertretern diverser Einrichtungen, Verbände und Institutionen Gespräche auf der Basis von thematisch strukturierten Leitfäden geführt werden.

Im Einzelnen waren dies:

- Gespräch mit einer Vertreterin des Deutschen Roten Kreuzes auf Bundesebene;
- Gespräch mit einer Vertreterin des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes auf Bundesebene;
- Gespräch mit einer Vertreterin des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche auf Bundesebene;
- zwei Gespräche mit Vertretern der Arbeiterwohlfahrt auf Bundesebene und auf Bezirksverbandsebene;
- Gespräch mit einem Mitarbeiter der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, verantwortlich für die Einrichtung der Arbeitsgelegenheiten;
- Gespräch mit einem Mitarbeiter der Arbeitsagentur München, verantwortlich für die Einrichtung der Arbeitsgelegenheiten für die Arbeitslosenhilfeempfänger;
- Gespräch mit einem Mitarbeiter der Arbeitsagentur Lörrach, verantwortlich für die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten;
- Gesprächsrunde mit verantwortlichen Mitarbeitern des Bayerischen Roten Kreuzes aus der Zentrale, aus Kreisverbänden und aus Einrichtungen (12 Teilnehmer);
- Gespräch mit dem Geschäftsführer eines Kreisverbandes des BRK;
- Gespräch mit der Direktorin der Weinberger-Akademie der Arbeiterwohlfahrt;

- Gespräch mit einem Mitarbeiter der Dortmunder Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Ausbildungsgesellschaft GmbH (DOBEQ);
- Gespräch mit der Leiterin des Wohlfahrtswerks Baden-Württemberg;
- Gespräch mit der Leiterin der Job-Rotation Agentur des Wohlfahrtswerks Baden-Württemberg;
- Gesprächsrunde mit dem Leiter, der Pflegedienstleitung und Stationspflegern einer Seniorenresidenz des DRK (4 Teilnehmer);
- Gesprächsrunde mit ehemals arbeitslosen Mitarbeitern im pflegenahen Bereich einer Seniorenresidenz des DRK (3 Teilnehmer);
- Gespräch mit der Leiterin des IZB/Netzwerk Arbeit e.V. Lörrach;

Insgesamt waren dies 33 Personen, die umfassend Auskunft gaben, die Positionen ihrer Organisationen darstellten und über ihre Erfahrungen berichteten. Sie repräsentierten ein breites Spektrum von Institutionen, Verbänden und Einrichtungen, die mit der Planung und Durchführung von Arbeitsgelegenheiten befasst sind.

Mit 11 Personen wurde in längeren Telefonaten (bis zu einer Stunde) gesprochen. Mit 22 Personen, darunter den Teilnehmern an den Gesprächsrunden, wurden die Gespräche im direkten Gegenüber geführt. Sie dauerten zwischen einer und zwei Stunden. Die Gesprächsrunden in der Seniorenresidenz des DRK und das Gespräch mit in einem Kreisverband des BRK war mit einer längeren Anreise verbunden. Die anderen Gespräche fanden in München und Umgebung statt.

Durch diese Recherche wurde nicht nur die Informationsbasis für die Aussagen dieser Studie gewonnen, sondern auch ein Informationsnetz geschaffen, das in einer weiterführenden Studie einen raschen und effektiven Zugang zum empirischen Feld ermöglichen würde.

## **(5) Methoden und Instrumente der Recherche**

Aufgrund der Rahmenbedingungen (begrenzter zeitlicher Umfang der Recherche, kurze Dauer der bereits eingerichteten Arbeitsgelegenheiten) war die Vorgehensweise der Wahl in dieser Untersuchung die *exemplarische Recherche*.

Die ideale Vorgehensweise mit dem Anspruch auf eine ganzheitliche Evaluierung der Arbeitsgelegenheiten und ihrer Zielsetzung der Integration der Teilnehmer in reguläre Arbeit hätte einen längeren Zeithorizont (und entsprechend höhere Personal- und Sachmittel) gebraucht. Gleichwohl konnten mit dieser exemplarischen Recherche zahlreiche Informationen erarbeitet werden, die eindeutige Trendaussagen zulassen.

Im Zentrum der empirischen Recherche standen Expertengespräche, die mit einzelnen oder mehreren Personen geführt wurden. Expertengespräche zielen vor allem

darauf ab, das Expertenwissen, sowie die Meinungen, Einstellungen und Bedürfnisse bzw. Anregungen von Rollenträgern im Untersuchungsfeld einzuholen. Die leitfadengestützte, offene Herangehensweise erlaubt dabei sowohl die Abfrage der im Untersuchungsdesign festgelegten Themenschwerpunkte als auch die explorative Erkundung, bei der die Befragten selbst beisteuern, was sie für wesentlich halten.

Zunächst wurde auf der Basis der Informationen und Problemlagen, die sich aus der Material- und Faktenrecherche ergaben, ein Gesamtrepertoire an Fragen entwickelt. Sie wurden dann für die jeweiligen Bereiche, denen die Gesprächspartner angehörten (Verbände, Einrichtungen usw.) in den jeweiligen Leitfäden spezifiziert, um so gezielt die jeweils zentralen Gesprächsthemen in den Mittelpunkt stellen zu können.

So entstanden unterschiedliche Leitfäden

- für Verbandsexperten,
- für Heimleitungen,
- für Bildungsexperten,
- für Teilnehmer der Maßnahmen.

Als Beispiel findet sich der Leitfaden für Heimleitungen im Anhang 2.

Die Gespräche wurden dann auf der Basis dieser Leitfäden geführt. Wo es möglich war und den Gesprächsablauf nicht störte, wurden die Gespräche mitgeschnitten. Aus den Tonbandaufzeichnungen bzw. den ersatzweise angefertigten schriftlichen Notizen wurden Protokolle erstellt. Die Protokolltexte wurden mit einer gängigen Indizierungsmethode verschlagwortet, um so für die Erstellung des Berichts eine systematisch zugängliche Informationsbasis zu schaffen.

Die Recherche hat umfangreiches und vielgestaltiges Informationsmaterial geliefert, das für den vorliegenden Bericht nur zum Teil verwertet werden konnte. Eine differenziertere Analyse und eine weitere Nutzung dieser Materialbasis wäre durchaus noch möglich.

## **(6) Berichterstattung während der Untersuchung**

Zur Halbzeit der Untersuchung wurde die Recherche auf Einladung der „Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin“ beim Thematischen Initiativkreis „Gesunde Pflege ohne Stress“ vorgestellt. Ergänzungen und Einwände aus diesem Kreis konnten so noch in die Überlegungen zu dieser Studie einbezogen werden.

## **(7) Bearbeiter**

Die Studie wurde am ISF München von Dr. Joachim Jaudas durchgeführt. Er wurde beratend unterstützt von Dr. Wolfgang Dunkel.

Das Bayerische Rote Kreuz brachte im Rahmen eines Unterauftrags seine umfassenden Erfahrungen im sozialen Bereich ein und vermittelte den Kontakt zu Gesprächspartnern. Es bildete darüber hinaus einen Arbeitskreis, in dem Verantwortliche aus Einrichtungen und Regionalorganisationen des Roten Kreuzes über ihre Erfahrungen mit Arbeitsgelegenheiten und mit dem Einsatz von Arbeitslosen berichteten.

## Anhang 2

### Leitfaden für Expertengespräche mit Heimleitungen

#### (1) Vorstellung der Untersuchung und des ISF München

- *Mitschnitt*: Erlaubnis erfragen
- Verband:
- Einrichtung:
- Gesprächspartner:

#### (2) Einrichtung, Leitbild

*Können Sie uns zum Einstieg Ihre Angebote im Pflegebereich und Ihre Einrichtung hier beschreiben.*

- Kapazität
- Wer wird betreut?
- Aufenthaltsdauer
- Organisation der Einrichtung
- Personal, hauptamtlich
- Personal, ehrenamtlich
- Zivis, FSJ u.ä.
- Zusatzjobs
- Fehlt es an Personal und zwar an welchem?

*Gibt es ein Leitbild oder eine Philosophie für Ihre Arbeit in der Pflege bzw. für dieses Haus hier?*

#### (3) Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten

*Was waren die Gründe dafür, dass Sie Langzeitarbeitslose in Ihre Einrichtung geholt haben? Bzw. aus welchen Gründen werden Sie Arbeitsgelegenheiten für Langzeitarbeitslose in Ihrer Einrichtung anbieten?*

#### (4) Auswahl der Mitarbeiter auf den Zusatzjobs:

*Wie werden die neuen Mitarbeiterinnen für die Zusatzjobs ausgewählt, also durch wen und nach welchen Kriterien?*

- Bei der jeweiligen ARGE bzw. Kommune:
- Bei der Einrichtung

- Sind die geschickten MA eine negative Auslese unter den (Langzeit-) Arbeitslosen?
- Welchen Einfluss hat die Einrichtung selbst?
- Gibt es Konflikte wg. bestimmter MA, die der Träger will, aber die AA nicht "hergibt", weil sie in den 1. AM vermittelt werden können?

**(5) Die neuen Mitarbeiter auf den Zusatzjobs:**

*Wie würden Sie Ihre neuen Mitarbeiter charakterisieren?*

*Oder: Welche Vorstellungen haben Sie von den zukünftigen Mitarbeitern auf den Zusatzjobs?*

- Nach Arbeitslosen- Berufs- und Lebensgeschichte
- Nach Sozial- und Individualkompetenz
- Nach Qualifikation

*Wie müsste die ideale Mitarbeiterin aussehen, damit man sie optimal einsetzen kann?*

*Wo liegen die hauptsächlichsten Probleme und Konflikte mit den neuen Mitarbeitern?*

- Arbeitseinsatz (Arbeitstugenden usw.)
- Kontakt mit den Kunden
- Andere Probleme und Konflikte
  - Sprache
  - kultureller/religiöser Hintergrund

**(6) Die Arbeit der neuen Mitarbeiter:**

*Wie und wo beschäftigen Sie die neuen Mitarbeiter?*

- Arbeitsfelder: Wer macht diese Arbeit sonst bzw. wer hat sie bisher gemacht?
- Abgrenzung der gemeinnützigen Tätigkeit von bedarfsdeckender Tätigkeit: geht das?
- Abgrenzung von Tätigkeiten der Zivis, FSJ usw.
- Arbeitszeit
- Dauer des Arbeitseinsatzes
- Kosten

*Wie wirkt sich der Einsatz von LZA auf das gesamte Mitarbeitergefüge aus? (Verdrängungseffekte)*

- Auf reguläre MA
- Auf ehrenamtliche MA

- Auf andere Kategorien wie FSJ, Zivis, ...

### **(7) Betreuung und Qualifizierung:**

*Wer kümmert sich um die neuen Mitarbeiter, wer leitet sie an?*

- Betreuung der MA
- Qualifizierung für die Tätigkeit
- Gibt es Probleme mit fehlender Qualifikation, mangelnder Sozialkompetenz?

### **(8) Integration**

*Haben die neuen MA die Möglichkeit, das Arbeitsfeld Pflege so kennen zu lernen, dass bei ihnen Interesse für eine längerfristige Tätigkeit, einschließlich einer evtl. Ausbildung geweckt wird?*

- Welche Voraussetzungen müssten erfüllt sein bzw. wer muss welche Voraussetzungen erfüllen, um die Integration zu fördern
- Nutzung der Erfahrung aus anderen Bereichen, z.B. Zivis und FSJ

### **(9) Entwicklung des Pflegebereichs**

*Wie wird sich der Pflegebereich in der Zukunft entwickeln?*

- Wachstum
- Woher kommt das Personal?
- Verlagerung von Pflege in andere Bereiche (Ambulant, Haus, Selbsthilfe)

## Anhang 3

### **Beispiel für ein exemplarisches Projekt: „Vom Krankenhaus zum Gesundheitshaus“**

(IZB/Netzwerk Arbeit e.V. Lörrach)

„Vom Krankenhaus zum Gesundheitshaus“ heißt dieses Projekt in Lörrach, das rund um das St. Elisabethenkrankenhaus geplant und zum Teil schon realisiert ist. Die Initiatoren gehen von der Erkenntnis aus, dass „Arbeit und Tätigsein...eine Grundlage (bilden) für eine Qualifizierung und Training der Beschäftigungsfähigkeit, eine Möglichkeit also, um sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren“. Dazu werden neben der Tätigkeit in der Arbeitsgelegenheit „Themen erarbeitet, die Wege aus verschiedenen sozialen und materiellen Notlagen aufzeigen“. Die Arbeitsgelegenheit vermittelt so soziale Zusammenhänge, fördert das Selbstbewusstsein durch geleistete sinnvolle Tätigkeit und führt damit zu einer persönlichen Stabilisierung und zu wachsender Kommunikationsfähigkeit. Gleichwohl garantieren die Arbeitsgelegenheiten nicht den Übergang in den regulären Arbeitsmarkt, denn „Beschäftigungen im Gemeinwesen (können) nicht den fehlenden Arbeitsplätze ersetzen“, aber sie eröffnen „die Möglichkeit, die Beschäftigungsfähigkeit zu halten und zu erweitern“. [13]

Das Projekt hat drei Schwerpunkte. Der „Jobgarten“ soll ein Garten der Erholung werden, zunächst für das Pflegepersonal, aber auch für Patienten und für Bürger der Stadt Lörrach. Dazu soll der Innenhof des Krankenhauses umgestaltet werden. Er erhält eine begehbare Kräuterspirale und ein Pflanzenlabyrinth, beides Projekte, die neben ihrer bloßen Gartenfunktion auch eine soziale Bedeutung haben und eine Beziehung zu Krankheit und Gesundheit herstellen wollen. In einem weiteren Schritt wird ein anderer Teil des Areals zu einem Klostergarten umgestaltet, der auf historische Vorbilder zurückgreift und insbesondere einen Erholungsraum für die in der Klinik tätigen Nonnen schaffen wird.

Das Gartenprojekt ist so angelegt, dass es den Einsatz unterschiedlicher Gruppen von Langzeitarbeitslosen ermöglicht. Die Initiatoren achten darauf, dass auch Ältere und Menschen mit körperlichen und psychischen Behinderungen mitarbeiten können. Eine lange Liste von unterschiedlichen Tätigkeiten, die den „Jobgarten“ entstehen lassen, veranschaulicht diese Ziele. Das geht von „Handhabung und Wartung gebräuchlicher Maschinen und Geräte“ über „Ansaaten und Bepflanzungen standortgerecht durchführen und pflegen“ bis hin zum „Umgang im Umfeld mit verschiedenen Interessensgruppen (Nonnen, Verwaltung, Architekten, Anwohner usw.)“. [13]

Neben den Tätigkeiten und den Fertigkeiten, die sich aus der Arbeitsgelegenheit selbst ergeben, werden weitere Inhalte vermittelt, die auf die Verbesserung der Integrationsmöglichkeiten in den ersten Arbeitsmarkt zielen. Das geht von „Einführung in die EDV“ über Kommunikation und Konfliktbewältigung“ bis zu „Bewerbungstraining“ und „Internet-Recherche zur Arbeitsplatzsuche“.

Aus der Einsicht, dass „ein Beschäftigungsprojekt ohne sozialpädagogische Betreuung und gezielte fachliche Anleitung... lediglich dem Erhalt der Arbeitskraft“ dient,

werden hier die Teilnehmer auch sozialpädagogisch betreut. Das zielt auf die Erhöhung der Sozialkompetenz, die Unterstützung bei der Arbeitssuche und schließlich auf die Erarbeitung beruflicher Perspektiven zur dauerhaften beruflichen Integration.

Der zweite Schwerpunkt umfasst „pflegenaher“ Arbeitsgelegenheiten in der Klinik selbst. Dort gibt es einen „Patientenservice“, der es ermöglicht, dass jemand älteren oder gebrechlichen Patienten zur Verfügung steht und sie ggf. mit Handreichungen unterstützt, bspw. beim Essen, wo es häufig vorkommt, dass alte Menschen sehr viel Zeit brauchen, die aber das Personal selbst nicht hat. Weiterhin gibt es eine Bibliothek mit dem Vorleseservice und den Patientenbegleitedienst, der bei Besorgungen hilft. Dabei wird sorgfältig auf die Selbständigkeit der Patienten geachtet; sie sollen nicht überfürsorglich behandelt und entmündigt, sondern nur dort unterstützt werden, wo es sinnvoll erscheint.

Der dritte Schwerpunkt befindet sich noch im Planungsstadium. Es wird ein „Care-Management“ vorbereitet, das die Betreuung von Patienten, vor allem von älteren, übernimmt, wenn sie aus dem Krankenhaus entlassen werden. Im Rahmen dieses Care-Managements, das in Verbindung mit den Krankenkassen eingerichtet werden soll, werden alle therapeutischen und sozialen Leistungen koordiniert, die den betreuten Personen zustehen. Sie wären von diesen selbst nicht ohne weiteres zu realisieren, weil sie ihnen entweder nicht bekannt sind oder weil es einen hohen planerischen oder bürokratischen Aufwand erfordert, sie zu erhalten.

In diesem Schwerpunkt sieht man v.a. eine Einsatzmöglichkeit für arbeitslose Akademiker, von denen es lt. Aussage unserer Gesprächspartner vom IZB hier im Umkreis der Universitätsstadt Freiburg sehr viele gibt. Zudem sehen die Verantwortlichen des IZB in diesem innovativen Schwerpunkt gute Möglichkeiten, auf Dauer feste Arbeitsplätze zu schaffen.

Dieses Projekt wäre geeignet für eine Fallstudie, in der die Maßnahme aus unterschiedlichen Perspektiven (Maßnahmeträger, Agentur für Arbeit, Qualifizierungsträger, Teilnehmer und Patienten) zu untersuchen wäre. An ihm könnten hemmende und fördernde Faktoren herausgearbeitet und ihre systematische Überwindung oder Nutzung gezeigt werden. Nicht zuletzt könnte es als *best-practice*-Modell dienen, das Ausgangspunkt wäre für die Entwicklung ähnlicher pflegenaher und pflegenachbereitender Projekte.