

Programme zur vorübergehenden Beschäftigung

Unter erschwerten Umständen Arbeitsmarktnähe herstellen

Die Forderung nach Arbeitsmarktnähe stellt sich im Zusammenhang mit Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung häufig. Der Begriff ist jedoch sehr unscharf. Im Hinblick auf die konzeptionelle Entwicklung von Programmen ist eine begriffliche Klärung notwendig.

Von Tindaro Ferraro, wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)

– Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) bieten Stellensuchenden zeitlich begrenzte begleitete Arbeitsmöglichkeiten an. Die Tätigkeitsbereiche reichen von Werkstattarbeit über Einsätze in öffentlichen Einrichtungen bis zur Erledigung von Aufträgen für Private. Häufig wird der Beschäftigungsteil der Programme durch Bildungs- oder Coaching-Angebote ergänzt.

Das Ziel der PvB besteht darin, die Arbeitsmarktfähigkeit von Stellensuchenden zu erhalten oder zu verbessern. Begründet wird deren Einsatz zum einen durch die lerntheoretische Erkenntnis, dass arbeitsmarktrelevante Kompetenzen teilweise verlorengehen, wenn sie über längere Zeit nicht eingesetzt werden. Zum anderen ist der Arbeitsplatz ein Ort, an dem soziale Kontakte aufrechterhalten und für die Stellensuche nutzbar gemacht werden. Dies spricht für eine arbeitsmarktnahe Ausgestaltung solcher Programme und zieht gleichzeitig die Frage nach sich, was unter «Arbeitsmarktnähe» genau zu verstehen ist

In Evaluationen zur Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik ist immer wieder zu lesen, dass marktnahe arbeitsmarktliche Massnahmen bessere Eingliederungschancen bieten. Diese Feststellung beschränkt sich jedoch auf eine pauschale Gegenüberstellung von staatlich subventionierten Beschäftigungsangeboten (worunter die PvB fallen) und Eingliederungszuschüssen. Letztere gelten generell als arbeitsmarktnäher, weil sie direkt beim ersten, sprich wettbewerbsorientierten Arbeitsmarkt ansetzen.

Eine genaue Charakterisierung dessen, was Arbeitsmarktnähe bei Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung bedeutet, drängt sich auch deshalb auf, weil sie eine wichtige Voraussetzung zur differenzierten Evaluation und konzeptionellen Weiterentwicklung dieser in sich sehr vielfältigen Massnahmengruppe darstellt.

Beschrieb der Arbeitsmarktnähe

Wie lässt sich jedoch Arbeitsmarktnähe von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung beschreiben oder sogar messen? Die gängige Diskussion dreht sich aus nachvollziehbaren Gründen meistens um den Arbeitsort, den Arbeitsinhalt und die Arbeitsorganisation. Die folgende Aufzählung versucht, wesentliche Merkmale arbeitsmarktnahe PvB festzuhalten. Sie ist nicht abschliessend und soll als Ausgangspunkt für eine umfassendere Betrachtung dienen:

- **Arbeitsort:** Die Beschäftigung findet in einer Unternehmung oder in einem zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit eingerichteten Raum statt.
- **Arbeitsinhalt:** Die teilnehmenden Unternehmen und Stellen bieten Dienstleistungen an oder stellen Produkte her, für die eine Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besteht und die Gewinn abwerfen können.
- **Arbeitsorganisation:** Die Programmteilnehmerinnen und -teilnehmer werden nach qualitativen und quantitativen Leistungszielen geführt.
- **Qualifizierung:** Bei der Arbeitsausführung werden Kompetenzen ver-

mittelt, die in einem künftigen Tätigkeitsfeld gefordert sind (Fach- oder Methodenkompetenzen).

- **Wirtschaftliche Verwertbarkeit:** Der Anbieter wird im wirtschaftlichen Umfeld als (sozialer) Unternehmer wahrgenommen, der Stellensuchende auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes vorbereitet.

Verbot direkter Konkurrenz

Im Arbeitslosenversicherungsgesetz steht, dass Beschäftigungsangebote nicht in direkter Konkurrenz zu Unternehmen treten dürfen, weil dadurch Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt bedroht werden könnten. Als Ausweichstrategie werden in PvB häufig Tätigkeiten ausgeübt, die als gemeinnützige Arbeit gelten und bei denen die Privatwirtschaft keinen Gewinn abschöpfen kann (bspw. im Recycling-Bereich) oder die bezüglich Umfang für private Unternehmen keine wirtschaftliche Bedrohung darstellen, etwa durch eine quantitative Einschränkung der Produktion. Dies gilt unabhängig davon, ob das PvB einen festen Produktionsstandort besitzt oder in Form eines Stellennetzes Einsatzplätze anbietet.

Eine ebenfalls wichtige Rolle in der Ausgestaltung der PvB spielt die Arbeitsorganisation. Diese bezieht sich im Wesentlichen auf die Leistungsanforderungen, die an Stellensuchende während der Programmteilnahme gestellt werden, wie auch auf die Arbeitsabläufe im Programm. Eine dem ersten Arbeitsmarkt möglichst nahe Arbeitsorganisation wird als wichtiger Beitrag zur Stärkung

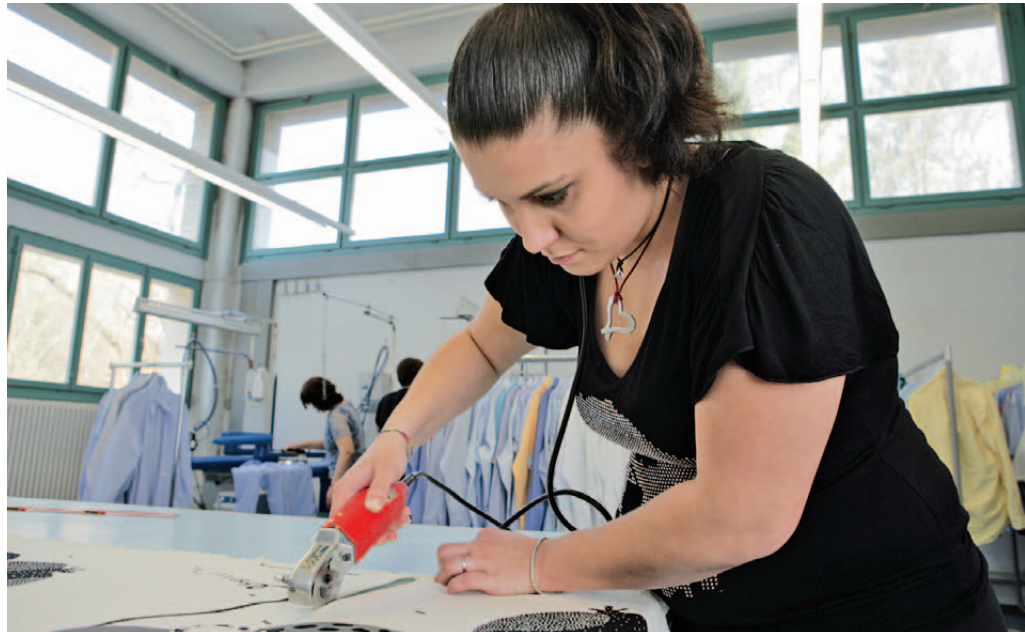
oder zur Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit betrachtet («geregelter Tagesstruktur»).

Die Arbeitsorganisation ist auch für die Förderung der sogenannten Schlüsselkompetenzen wie Teamfähigkeit und Flexibilität von Bedeutung. Diese arbeitsplatzübergreifenden Kompetenzen spielen in der heutigen, sich rasch wandelnden Arbeitswelt eine bedeutende Rolle. Wirklich gefördert werden können Schlüsselkompetenzen jedoch nur, wenn Stellensuchende in den Programmen mit Aufgaben und Situationen betraut werden, die sie in künftigen Tätigkeitsfeldern erwarten.

Wirtschaftliche Verwertbarkeit

Die Arbeitsmarktnähe eines PvB kann des Weiteren auch dadurch bestimmt werden, inwieweit dessen Anbieter im lokalen oder regionalen Wirtschaftsraum als (sozialer) Arbeitgeber wahrgenommen wird, der Stellensuchende dazu befähigt, nachhaltig auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. An diesen letzten Aspekt knüpft der Begriff der wirtschaftlichen Verwertbarkeit an. Für einen Stellensuchenden ergibt sich der Mehrwert einer Teilnahme an einem PvB durch die Verbesserung seiner Arbeitsmarktfähigkeit.

Damit aus verbesserter Arbeitsmarktfähigkeit höhere Arbeitsmarktchancen werden, spielen die Vernetzung und der Ruf des PvB-Anbieters bei lokalen und regionalen Arbeitgebern eine wichtige Rolle. Denn erworbene Kompetenzen müssen beglaubigt werden, um arbeitsmarktlich verwertbar zu sein. Arbeitszeugnisse und Anstellungsempfehlungen sind vor allem dann von Nutzen, wenn sie durch Anbieter ausgestellt werden, die als anspruchsvolle Arbeitgeber wahrgenommen werden. Einen solchen Ruf erarbeiten sich Anbieter von PvB durch die Qualität ihrer Integrations- und Vernetzungsarbeit sowie durch eine konzeptionelle Ausrichtung auf die Anforderungen des Arbeitsmarkts.



Die Vermittlung von Schlüsselkompetenzen wie genaues, konzentriertes Arbeiten ist ein zentrales Element der Arbeitsmarktfähigkeit.

Diese Ausführungen zeigen, dass Arbeitsmarktnähe im Kontext von PvB nicht auf einzelne Aspekte wie die Arbeitsorganisation oder den Arbeitsinhalt reduziert werden kann und darf.

Zusammenspiel der Elemente

Sie ergibt sich eher aus dem Zusammenspiel verschiedener Elemente und muss darauf ausgelegt sein, die Beschäftigungsfähigkeit von Stellensuchenden zu verbessern und zu verwerten. Die Frage ist daher nicht, wie viel Arbeitsmarktnähe erreicht werden kann, sondern wie viel Arbeitsmarktnähe für welche Zielgruppe sinnvoll und wirksam ist.

So können sowohl Programme, die Coaching mit qualifizierenden Praktika im ersten Arbeitsmarkt verbinden, als auch solche, die Dienstleistungen im Non-Profit-Bereich anbieten, als arbeitsmarktnah bezeichnet werden. Ausschlaggebend ist der soziale und wirtschaftliche Mehrwert für eine bestimmte Zielgruppe, der sich durch die erreichte Arbeitsmarktnähe ergibt. Bereits wegen ihres Integrationsauftrags sollen und können PvB den ersten Arbeitsmarkt nur in seltenen Fällen getreu abbilden.

Die Frage um die mögliche Arbeitsmarktnähe von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung wurde bisher leider vorwiegend vor dem Hintergrund der Konkurrenzierung von Privatunternehmen diskutiert. Es gibt kaum Studien darüber, die den sozialen Nutzen und die wirtschaftlichen Verdrängungseffekte dieser Programme gegeneinander abwägen. Ausserdem ist weitgehend unklar, welche wirtschaftlichen Tätigkeitsfelder durch Anbieter von PvB mit gesellschaftlichem Mehrwert noch erschlossen werden können.

Gesellschaftlichen Mehrwert klären

Für die konzeptionelle Weiterentwicklung von PvB ist es deshalb von Bedeutung, dass eine differenziertere Betrachtung Einzug hält. Arbeitsmarktnähe setzt sich aus zahlreichen Elementen zusammen, die nicht unhinterfragt eingesetzt werden sollen. Sie muss von konkreten arbeitsmarktlichen Anforderungen ausgehen und die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Stellensuchenden in den Mittelpunkt stellen. –