Zurückgezogener Förderantrag nach §§ 254ff. SGB III:

Das Qualifizierungsprogramm der Samariterhilfe e.V. im Graubereich der Förderbedingungen

aus: Knuth, Matthias (Hg.) (2001): Sozialplanzuschüsse in der betrieblichen Praxis und im internationalen Vergleich von Instrumenten des Beschäftigtentransfers. IAB-Projektbericht 10-508, S. 132–138

Kurzportrait

Die Samariterhilfe e.V. (SH) befand sich in einem organisatorischen und unternehmensrechtlichen Umstrukturierungsprozess, in dessen Verlauf ca. 220 örtliche Dienststellen zu ca. 80 Regionaldienststellen zusammengelegt wurden. Das hiervon betroffene Personal musste entweder weiterqualifiziert werden, um der steigenden Führungsverantwortung gerecht zu werden, oder die Organisation verlassen. Insgesamt war die Beschäftigung von 438 Personen gefährdet. Diese wurden im Rahmen einer zweijährigen Qualifizierungsmaßnahme, für die Fördermittel nach §§ 254ff. SGB III beantragt worden waren, zu „Non-Profit-Social-Managern“ bzw. zur „Fachkraft Soziale Organisation“ weiterqualifiziert. Nachdem die Förderung bereits bewilligt worden war, hat der Verband auf eine Förderung verzichtet und die bereits gezahlten Fördergelder an das zuständige Landesarbeitsamt zurückgegeben.

Die Organisation

Tätigkeitsbereich

Die 1953 gegründete kirchliche Hilfsorganisation zählt mit ihren 30.000 ehrenamtlichen und 3.500 hauptamtlichen Mitarbeiter(inne)n zu den großen karitativen Organisationen in Deutschland. Sie ist bundesweit an mehr als 600 Orten vertreten. Im Mittelpunkt der Arbeit des SH steht der christliche Dienst am Bedürftigen, der damit ein Teil der Freien Wohlfahrtspflege ist. Die SH leistet jährlich ca. 170.000 Notfalltransporte, bildet mehr als 270.000 Personen in Erster Hilfe aus und ermöglicht durch rund eine Million Dienststunden in der ambulanten Betreuung alten, kranken oder behinderten Menschen ein aktiveres Leben.

Umstrukturierung

Seit Beginn der 90er Jahre haben sich die Samariter in Deutschland einem grundlegenden organisatorischen Erneuerungsprozess unterzogen, der im Jahre 2000 seinen Abschluss finden sollte. Im Zuge dieser Umstrukturierungen wurde zum 01.01.1996 die Samariter Dienste gemeinnützige GmbH gegründet. Deren Aufgabe ist es, alle ambulanten und stationären sozialunternehmerischen Dienste, die bisher der SH e.V. oblagen, künftig nach Maßgabe betriebswirtschaftlicher Prinzipien kunden- und marktorientiert zu führen.

Interessenvertretung

Als kirchliche Organisation verfügt die SH über eine Mitarbeitervertretung (MAV) nach eigenem Recht.¹ Eine Gesamt-MAV des SH als Dach aller örtlichen MAV der bundesweit operierenden Organisation wurde zwar schon diskutiert, aber bisher nicht realisiert. Falls in einer örtlichen Dienststelle keine MAV vorhanden ist, nahm die MAV der Bundesgeschäftsstelle (BGS) die Interessenvertretung wahr. Dieses galt auch für Fragen, die die gesamte Organisation betreffen.

Die MAV der BGS bestand aus drei Frauen und zwei Männern. Aufgrund der mit 200 Mitarbeiter(innen) zu geringen Beschäftigtenzahl der BGS gab es keinen freigestellten MAV-Vorsitzenden. Kontakte der MAV zu den Gewerkschaften waren nicht existent.² Da die Kirche gegenüber ihren Mitarbeiter(innen) eine besondere Fürsorgepflicht empfindet, wurde das Verhältnis zwischen MAV und Geschäftsleitung von beiden Seiten als kooperativ bzw. konsensual beschrieben. Bis zur Untersuchung gab es beim SH keinen größeren Fall von Personalabbau, und auch im hier untersuchten Fall erfolgte der Einsatz der Förderung in einer Weise, die Personalabbau möglichst vermeiden soll.

Die dargestellte Strukturreform wurde von der MAV von Anfang an als notwendige und überlebenssichernde Maßnahme zur Modernisierung und Rationalisierung betrachtet. Die Informationspolitik der Geschäftsleitung war gut, von der MAV angeforderte Unterlagen wurden jederzeit zur Verfügung gestellt. Durch die gleichzeitige kommunikationstechnische Vernetzung der Dienststellen und die Einführung der Software SAP wurde die Informationsweitergabe zwischen Zentrale, Dienststellen und ihren MAV noch weiter verbessert. Augenfällig lassen sich keine Konflikte zwischen MAV und Geschäftsleitung konstatieren.

Hintergründe der Gefährdung von Beschäftigungsverhältnissen

Umstrukturierung

Die bislang durchgeführten bzw. geplanten Umstrukturierungsprozesse des SH waren durch die Deutsche Einigung, die Reduzierung der finanziellen Zuschüsse von Bund und Ländern, ein sinkendes Kirchensteueraufkommen aufgrund von Arbeitslosigkeit und Kirchenaustritten und durch zunehmende Technisierung notwendig geworden. Eine erste Bestandsaufnahme der Fehlentwicklungen im Managementbereich des SH erfolgte mit Hilfe einer Unternehmensberatung im Dezember 1993. Zwischen 1994 und 1995 wurden erste Teilprojekte wie z.B. die Gründung einer Verwaltungsgesellschaft verwirklicht, in die die gesamte Personalabteilung

¹ Gemäß Art. 137, Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung, welcher nach Art. 140 GG Bestandteil der geltenden Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist, ordnet und verwaltet jede Religionsgemeinschaft ihre Angelegenheiten selbständig. Aus dieser Verfassungsgarantie folgt eine weitgehende Verdrängung des staatlichen Arbeitsrechts aus dem kirchlichen Bereich. Die Kirchen und ihre privat- oder öffentlich-rechtlich organisierten karitativen und erzieherischen Einrichtungen unterliegen nicht dem Betriebsverfassungs- oder Personalvertretungsgesetz, sondern die Evangelischen Landeskirchen und die Katholischen Diözesen haben sich jeweils eigene kirchliche Arbeitsrechtsordnungen gegeben. Gesetzliche Grundlage der MAV der Bundesgeschäftsstelle (BGS) des SH ist die Mitarbeitervertretungsordnung der regionalen kirchlichen Gliederung, in der die BGS ihren Sitz hat.

² Die rechtliche Sonderstellung der Kirchen sieht laut einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1982 ein Zutrittsrecht betriebsfremder Gewerkschaftssekretäre nicht vor.

ausgelagert wurde. In der Verabschiedung der Strukturreform „Samariter 2000“ erfuhr der Analyse- und Zielfindungsprozess seine Bündelung. Wichtigster Bestandteil dieses Konzeptes war die Gründung der Samariter Dienste gemeinnützige GmbH, die das künftige Dach für die sozialunternehmerischen Dienste der Samariter bilden wird. Deren Führungsstruktur richtet sich nicht mehr nach vereinsrechtlichen, sondern nach betriebswirtschaftlichen Kriterien mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit auch im Rahmen zunehmender Privatisierung und knapper werdender Mittel im sozialen Sektor zu erhalten. Im Rahmen der „Samariter 2000-Konzeption“ schließen sich die relativ kleinen örtlichen Geschäfts- und Dienststellen zu insgesamt ca. 80 wirtschaftlich tragfähigen Geschäftseinheiten auf Bezirksebene zusammen. Verbunden wurde diese Zusammenlegung mit der Einführung bundesweit einheitlicher, vollständig integrierter und vernetzter Hard- und Softwaresysteme.

Anforderungen an die Personalentwicklung

Hierdurch wird sich das Arbeitsprofil der Führungskräfte des SH fundamental verändern. Die künftigen Bezirksgeschäftsführer sollen die unternehmerische Verantwortung für den Vertrieb und die Durchführung von Dienstleistungen in ihrem Zuständigkeitsbereich eigenverantwortlich und mit eigenständiger Personalhoheit wahrnehmen. Auch die bisherigen Fahr- und Pflegedienstleitungen haben künftig für ihren Bereich Führungs- und Managementfunktionen. Durch diese Strukturreform wurden alle bisherigen Dienststellen-, Fahr- und Pflegedienstleiter des SH als von Arbeitslosigkeit bedroht gesehen, weil sie mit ihren überwiegend fachfremden Qualifikationsprofilen (vom Politologen oder Diplom-Kaufmann bis hin zum Krankenpfleger, Elektriker, Zweiradmechaniker oder Schiffsbauer) den neuen Aufgaben nicht gewachsen sein würden. Ohne Zusatzqualifikation könnten sie vom neuen Unternehmen Samariter Dienste GmbH nicht übernommen werden.

Personalstruktur

Abzüglich der in den nächsten zwei Jahren in die Altersrente ausscheidenden Mitarbeiter(innen) verblieben ca. 500 Führungskräfte, deren Übergang von der alten in die neue Funktion unterstützt werden musste. In zwei getrennten Maßnahmen unterzogen sich diese im letzten Jahr einer Trainingsbedarfsanalyse. Aufgrund von Über- und Unterqualifikation bzw. krankheitsbedingtem Ausscheiden reduzierte sich die ursprüngliche Anzahl der für den neuen Tätigkeitsbereich in Frage kommenden Dienststellenleiter von 175 auf 131. Die unterqualifizierten Mitarbeiter(innen) wurden automatisch mit in die zweite Qualifizierungsstufe der Fahr- und Pflegedienstleiter aufgenommen, die insgesamt 307 Personen umfasste. Die für die zweite Qualifizierungsstufe ungeeigneten Mitarbeiter(innen) wurden innerhalb des SH umgesetzt. Betriebsbedingte Kündigungen konnten so bis zum Untersuchungszeitpunkt vermieden werden.

Die sozialplanähnliche Vereinbarung

Die Idee, einen Antrag zur Förderung der Qualifizierungsmaßnahmen an das Landesarbeitsamt zu stellen, kam von einem Juristen im kirchlichen Dienst. Um für die Qualifizierung der Mitarbeiter eine Förderung in Anspruch nehmen zu können, musste eine sozialplanähnliche Vereinbarung abgeschlossen werden. Da es sich um die erste sozialplanähnliche Verein-

barung beim SH handelte, konnte weder die Geschäftsleitung noch die MAV auf diesbezügliche Erfahrungswerte zurückgreifen. Abgesehen von der Anwendung sogenannter „weicher“ Maßnahmen des Personalabbaus (Einstellungsstopp, Nichtverlängerung befristeter Arbeitsverträge) gab es auch keine Erfahrungen mit beschäftigungserhaltenden Maßnahmen.

Da das ganze Modell darauf ausgerichtet ist, betriebsbedingte Kündigungen möglichst zu vermeiden, wurde auf die Aushandlung von Abfindungszahlungen verzichtet. Die getroffenen sozialplanähnlichen Vereinbarungen umfassen ausschließlich ein zweijähriges Qualifizierungsangebot, welches sowohl die Chancen der teilnehmenden Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt als auch ihre Chancen der Übernahme in die neue Organisation erhöhen soll. Bei der Ausarbeitung der beiden Qualifizierungskonzeptionen wurde die Geschäftsleitung von Anfang an durch das „Zentrum für Soziales Management“ (ZSM), einen kirchlichen Bildungsträger, unterstützt. Die MAV verzichtete auf eine externe Beratung.

Nach Offenlegung der wirtschaftlichen Situation des SH durch die Geschäftsleitung wandelte sich selbst die anfängliche Skepsis der betroffenen Mitarbeiter(innen) in Verständnis. Alle betroffenen Mitarbeiter(innen) wurden von der Geschäftsleitung persönlich informiert, die MAV war hieran nur anfänglich beteiligt.

Aktive Arbeitsförderung

Die Rolle der Arbeitsverwaltung

Die erste Kontaktaufnahme mit der Arbeitsverwaltung erfolgte durch die Geschäftsleitung mit dem örtlichen Arbeitsamt, das sofort das Landesarbeitsamt (LAA) informierte. Im Rahmen eines ersten Gesprächs wurde die Geschäftsleitung durch den zuständigen Referenten des LAA über die Handhabung der §§ 254ff. SGB III und die damit verknüpften Bedingungen informiert.

Änderungswünsche des LAA gab es vor allem hinsichtlich einer zunächst mangelnden Konkretisierung der Information, welche Beschäftigten denn tatsächlich von Arbeitslosigkeit bedroht seien. Zudem bestand das LAA auf einer öffentlichen Ausschreibung der neu entstehenden Stellen der Samariter Dienste gemeinnützige GmbH sowie auf einer Ausgestaltung der Lehrgangskonzeption in einer Weise, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikationen vermittelt. Hierbei ging es letztlich darum, die Möglichkeit der Nichtübernahme in die neue Organisation und damit die Bedrohung von Arbeitslosigkeit zu konkretisieren und den TeilnehmerInnen auch für den Fall der Nichtübernahme bessere Arbeitsmarktchancen zu eröffnen.

Obwohl es dem üblichen Procedere entspricht, beide Betriebsparteien zu den Beratungsgesprächen einzuladen, war die MAV an den Verhandlungen zu keiner Zeit beteiligt. Das LAA akzeptierte insofern die kirchlichen Gepflogenheiten, wonach die MAV der Fürsorge des Arbeitgebers vertraut.

Insgesamt wurde die Informationspolitik des LAA von Seiten der Geschäftsleitung als beispielhaft und in jeder Hinsicht hilfreich beurteilt. Bereits sechs Wochen später erstellte das LAA einen ersten Vorabbescheid. In der Folge ergingen zwei voneinander unabhängige För-

derbescheide durch das LAA, die auf den folgenden, ursprünglich vorgesehene Maßnahmekonzeptionen beruhen:

Maßnahmekonzeptionen

- (1) In einer auf zwei Jahre angelegten Qualifizierungsmaßnahme sollten die 131 örtlichen Dienststellenleiter vom ZSM zu „Non-Profit-Social-Managern“ weitergebildet werden. Unter der Bedingung, dass diese Maßnahme bis zum 31.12.2000 abgeschlossen sein musste, gewährte das LAA einen Zuschuss, der dem im Jahre 1998 geltenden Förderhöchstbetrag von 16.320,- DM pro Teilnehmer entsprach. Dieses erfolgte vor dem Hintergrund, dass der Eigenanteil des Trägers auf mehr als das Achtfache beziffert wurde, worin vor allem die teilweise Freistellung von der Arbeit und damit die auf die Qualifizierungszeiten anteilig entfallenden Personalkosten enthalten waren.
- (2) In einer zweiten Qualifizierungsmaßnahme sollten 307 örtliche Pflege- und Fahrdienstleiter zu „Fachkräften für Soziale Organisation“ weitergebildet werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die erste Maßnahme vom Ausbildungsinhalt her höherwertig anzusiedeln war, die zweite Maßnahme aber trotz der geringeren Stundenzahl aus personellen Gründen ebenfalls in einem Zeitraum von 24 Monaten durchgeführt werden sollte, bewilligte das LAA einen Zuschuss von 12.200 DM pro Teilnehmer. Der Eigenanteil des Arbeitgebers wurde in diesem Fall auf das Zehnfache der Förderung beziffert.

Maßnahmekosten und Fördersumme

Die Gesamtsumme der Förderung für beide Maßnahmen belief sich auf fast sechs Mio. DM. Die Höhe der Bewilligung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass es sich um eine bundesweite Maßnahme handelt, für deren Bewilligung das LAA NRW zuständig war, weil das Unternehmen hier seinen Sitz hat.

Nachdem die Bewilligung erfolgt war, hat die Samariterhilfe im Oktober 1999 die Anträge auf Förderung nach §§ 254ff. SGB III zurückgezogen und die bereits erhaltene komplette Fördersumme an die Arbeitsverwaltung zurückgegeben. Die näheren Gründe hierfür sind uns nicht bekannt.

Inhalt und Organisation

Die Qualifizierungskonzeptionen der „Fachkraft für Soziale Organisation“ (1.150 Lernstunden) bzw. des „Non-Profit-Social-Managers“ (1.826 Lernstunden) beinhalteten sowohl ein „Studium Generale“ als auch spezielles Branchen-Know-how. Das Basiswissen war an die Konzeption „Fachwirt“ des Deutschen Industrie- und Handelstages angelehnt und beinhaltete wesentliche Grundlagen des ökonomischen Handelns. Während der Laufzeit der Qualifizierung war vorgesehen, die teilnehmenden Mitarbeiter(innen) zu bis zu 50% von ihrer eigentlichen Arbeit freizustellen, d.h., die Maßnahme sollte in der bezahlten Arbeitszeit durchgeführt werden. Der modulare Aufbau der zum größten Teil online am Bildschirm durchgeführten Qualifizierungsmaßnahme hatte den Vorteil, dass jeder Teilnehmer gemäß seiner Vorkenntnisse Modul für Modul abarbeiten oder aber auch überspringen konnte.

Neben der virtuellen Schulung über das System „Debis“ sollten die TeilnehmerInnen von Tutoren (Bildungsreferenten) in Gruppen zu 15-20 Personen regional betreut werden. Deren Ziel war es, das tägliche Lernen unter Berücksichtigung der Lebenswirklichkeit der Teilnehmer mit zu organisieren. Im Einzelnen umfasste der Rahmenlehrplan Schwerpunktbereiche wie etwa betriebs- und volkswirtschaftliche Grundlagen, Recht, Soziallehre, Marketing, Dienstleistungsstrategien, Organisationsentwicklung oder Mitarbeiterführung. Alle Schwerpunktbereiche sollten mit einer Klausur abschließen.

Akzeptanz durch die Belegschaft

Der erfolgreiche Abschluss der Qualifizierungsmaßnahme galt als Bedingung dafür, sich auf die neu entstehenden Stellen bei der Samariter Dienste gGmbH bewerben zu können. Nicht zuletzt deshalb war die Motivation der Teilnehmer hoch. Zudem wissen die Mitarbeiter(innen), so die Geschäftsleitung, um ihre Defizite und seien froh, sich während ihrer Arbeitszeit weiterbilden zu können. Abbrüche wegen Unzufriedenheit mit der Maßnahme waren der Geschäftsleitung nicht bekannt.

Ergebnisbilanz

Verbleib der vom Personalabbau Betroffenen

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob die Maßnahmen in der ursprünglich vorgesehenen Form durchgeführt werden können, da die in die Maßnahmekalkulation eingebundenen 6 Mio. DM Fördermittel aus uns nicht bekannten Gründen an die Arbeitsverwaltung zurückgezahlt worden sind. Auch sollten beide Qualifizierungsmaßnahmen erst im Dezember 2000 ihren Abschluss finden.

Bewertung

Non-Profit-Unternehmen wie die Samariter bewegen sich an einer ausgesprochen sensiblen Nahtstelle des deutschen Sozialsystems. Sie haben die schwierige Aufgabe zu bewältigen, wachsende Problemstellungen mit immer geringer werdenden finanziellen Mitteln zu bewältigen. Die geschäftspolitischen Konsequenzen, nämlich stärkere Betonung der Kernkompetenz, Kostenreduzierung durch Rationalisierung und Erhöhung der Erlöse durch Verbesserung der Marktdurchdringung, lassen sich nur realisieren, wenn die Humanressourcen entsprechend qualifiziert sind bzw. werden.

Wenn das Vorhaben so durchgeführt worden wäre, wie es konzipiert war, hätte die öffentliche Förderung letztlich die Funktion gehabt, den Modernisierungsprozess eines Trägers der Freien Wohlfahrtspflege zu unterstützen und es ihm zu ersparen, unter Bruch seiner Tradition sein Schlüsselpersonal auszutauschen. Dieses wäre sicherlich hart am Rande des „überwiegenden betrieblichen Interesses“ gewesen, das eine Förderung ausschließt (vgl. § 255 Abs. 2 Nr. 1), und war im vorliegenden Fall wohl nur durch die Umgründung und den damit notwendigen Arbeitgeberwechsel legitimierbar. Es kann vermutet werden, dass der schließliche Verzicht auf die Förderung damit zusammenhängt, dass den Beteiligten Zweifel an dieser Konstruktion gekommen sind.

Der Fall wirft daher grundsätzlich die Frage auf, unter welchen Voraussetzungen eine präventive Förderung von Beschäftigten zur Abwehr von Gefährdungen der Beschäftigungsverhältnisse zu rechtfertigen wäre, ohne dass es bereits zur Bedrohung von Arbeitslosigkeit durch bevorstehende Entlassung gekommen sein muss.