Berlin Arbeit

Senatsverwaltung
für Arbeit, Integration
und Frauen

be Berlin

„Wirkungsforschung in der Arbeitsmarktpolitik“

Expertenworkshop
Berlin, 19.–20.05.2015

Dokumentation

EUROPÄISCHE UNION
Europäische Strukturfonds
Investition in Ihre Zukunft

Strukturfonds
in Berlin

Inhalt

Seite 2 – 3	**Agenda Expertenworkshop**
Seite 4 – 5	**Begrüßung**
Seite 6 – 7	**Vorstellung der Agenda**
Seite 8 – 9	**Verlaufsmuster im SGB-II-Leistungsbezug in Berlin**
Seite 10 – 11	**Erfolgsbeobachtung und Erfolgsmessung im Berliner Jobcoaching**
Seite 12 – 13	**Ein Coach für alle Fälle? Schwedische Erfahrungen mit (privatem) Jobcoaching als arbeitsmarktpolitische Maßnahme**
Seite 14 – 16	**Nachhaltige Beschäftigung – Erfahrungen aus der Evaluationsforschung**
Seite 17 – 19	**Erreichung nachhaltiger Beschäftigung – Jugend im Fokus**
Seite 20	**Kurze Zusammenfassung des ersten Tages**
Seite 21	**Begrüßung und Einführung in den zweiten Tag**
Seite 22 – 25	**Kommunale Beratungsleistungen nach § 16a SGB II und soziale Teilhabe**
Seite 26 – 28	**Bewertung der Wirksamkeit integrierter Ansätze für Beschäftigungsfähigkeit für die nachhaltige Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen – Beispiele aus Schottland**
Seite 29 – 32	**„One size does not fit all“: Passgenaue Programme für individuelle Lernbedarfe im Vorfeld der Beschäftigung**
Seite 33 – 35	**Evaluation der Integrations- und Partizipationseffekte von Beschäftigungs- und Sozialpolitik – eine auf empirischen Beobachtungen basierende Reflektion**
Seite 36 – 38	**Diskussion der Leitfragen und Empfehlungen für die weitere Arbeit in Berlin**
Seite 39	**Handlungsempfehlungen**
Seite 40	**Verabschiedung**
Seite 41	**Anfahrt / Kontakt**
Seite 42	**Impressum**

Expertenworkshop „Wirkungsforschung in der Arbeitsmarktpolitik“

19.–20.05.2015, Europaagentur (gsub mbH), Kronenstraße 6, 10117 Berlin

Moderation: Prof. Dr. Matthias Knuth

Dienstag, 19.05.2015

13.30–14.00	**Ankommen mit einem kleinen Imbiss**
14.00–14.15	**Begrüßung** Dilek Kolat, Bürgermeisterin und Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen, Berlin, Deutschland
14.15–14.30	**Begrüßung und Vorstellung der Agenda** Prof. Dr. Matthias Knuth, Moderation
14.30–15.00	**Verlaufsmuster im SGB-II-Leistungsbezug in Berlin** Dr. Dieter Bogai, IAB Berlin-Brandenburg, Deutschland
15.00–15.30	***Pause mit Zeit zum ersten Austausch***
15.30–16.00	**Erfolgsbeobachtung und Erfolgsmessung im Berliner Jobcoaching** Dr. Thomas Günther, Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Deutschland
16.00–16.30	**Ein Coach für alle Fälle? Schwedische Erfahrungen mit (privatem) Jobcoaching als arbeitsmarktpolitische Maßnahme** Christer Gerdes, Arbetsförmedlingen & SOFI, Schweden
16.30–17.00	**Nachhaltige Beschäftigung – Erfahrungen aus der Evaluationsforschung** David Grubb, Abteilung für Beschäftigungsanalyse und Beschäftigungspolitik, OECD

17.00 – 17.30	**Erreichung nachhaltiger Beschäftigung – Jugend im Fokus** Prof. Dr. Jochen Kluve, Humboldt-Universität zu Berlin und Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Berlin, Deutschland
17.30 – 17.45	**Kurze Zusammenfassung des ersten Tages** Prof. Dr. Matthias Knuth, Moderation
20.00	**Gemeinsames Abendessen im Restaurant AIGNER am Gendarmenmarkt** Französische Straße 25, 10117 Berlin

Mittwoch, 20.05.2015

09.00 – 09.15	**Begrüßung und Einführung in den Tag** Prof. Dr. Matthias Knuth
09.15 – 09.45	**Kommunale Beratungsleistungen nach § 16a SGB II und soziale Teilhabe** Dr. Bruno Kaltenborn, Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Deutschland
09.45 – 10.15	**Bewertung der Wirksamkeit integrierter Ansätze für Beschäftigungsfähigkeit für die nachhaltige Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen – Beispiele aus Schottland** Colin Lindsay, Strathclyde University, Schottland
10.15 – 10.45	**„One size does not fit all“: Passgenaue Programme für individuelle Lernbedarfe im Vorfeld der Beschäftigung** Helen Fitzgerald, Paul Partnership Limerick, Irland
10.45 – 11.05	***Pause mit Zeit zum weiteren Austausch***
11.05 – 11.35	**Evaluation der Integrations- und Partizipationseffekte von Beschäftigungs- und Sozialpolitik – eine auf empirischen Beobachtungen basierende Reflektiong** Prof. Paolo Graziano, Bocconi-Universität Mailand, Italien
11.35 – 12.50	**Diskussion der Leitfragen und Empfehlungen für die weitere Arbeit in Berlin** Prof. Matthias Knuth, Moderation
12.50 – 13.00	**Verabschiedung** Dilek Kolat, Bürgermeisterin und Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen, Berlin, Deutschland
13.00	**Ausklang bei einem kleinen Imbiss**

Begrüßung

Dilek Kolat, Bürgermeisterin und Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen, Berlin, Deutschland

In ihren Grußworten stellte die *Bürgermeisterin und Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen, Dilek Kolat,* die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – insbesondere der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit – als eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen heraus – auf europäischer, bundesdeutscher und Berliner Ebene. Um dabei erfolgreich zu sein, müssten Strategien, Ansätze und Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik immer wieder überprüft und gegebenenfalls neu ausgerichtet werden, so Frau Kolat weiter. Ziel des Workshops sei es, die unterschiedlichen Ansätze und Erkenntnisse der internationalen und bundesdeutschen Expertinnen und Experten zur Wirkungsforschung in der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik aufzunehmen und zu diskutieren. Sie sollten für die Bewertung und Verbesserung der Berliner Arbeitsmarktinstrumente genutzt werden. Die Teilnehmenden aus dem In- und Ausland sollten durch den fachlichen Austausch aber auch neue Anregungen und Erkenntnisse für die eigene Arbeit erhalten.

Die Senatorin verglich im Folgenden die Arbeitslosenquoten in den EU-Mitgliedsstaaten nach Eurostat, mit Stand März 2015: Diese lagen in Deutschland bei 4,7 %, in Griechenland bei 25,7 % und in Spanien bei 23 %. Innerhalb Deutschlands gebe es jedoch große regionale Unterschiede – Berlin konnte die „rote Laterne“ mit den höchsten Quoten erst nach langen Jahren abgeben. Das Ziel in Berlin laute, so die Senatorin, die Zahl der Arbeitslosen auf unter 200.000 Menschen zu verringern. Dies wurde im November 2013 – erstmalig seit der Umsetzung von BerlinArbeit – erreicht und konnte in den letzten Monaten des Jahres 2014 wiederholt werden. Es gehe darum, diese Entwicklung zu verstetigen.

→

In Bezug auf die Jugendarbeitslosigkeit weist Deutschland den niedrigsten Wert aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) auf: Die Quote betrug in den 28 Mitgliedstaaten (EU28) Ende März durchschnittlich 21,9 %, in Deutschland 7,7 %. In Berlin habe sich die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen das Ziel gesetzt, bis zum Ende der Legislaturperiode eine Quote von unter 10 % zu erreichen, erläuterte Frau Kolat. Erste deutliche Erfolge dieser Arbeit seien an den vorliegenden Zahlen abzulesen: So fiel die Jugendarbeitslosigkeit von 14,1 % zu Beginn der Legislaturperiode (September 2011) auf 10,0 % im April 2015. Damit konnte die Jugendarbeitslosigkeit in Berlin in weit höherem Umfang als im Bundesdurchschnitt – dort fiel die Rate im gleichen Zeitraum von 6,0 % auf 5,2 % – gesenkt werden. Dem Thema Jugendarbeitslosigkeit widmete sich auch die europäische „Metropolenkonferenz“, die ebenfalls in Berlin auf Initiative der Senatsarbeitsverwaltung stattfand. Hier trafen sich am 29. April 2015 zahlreiche Berliner Vertreterinnen und Vertreter mit Repräsentanten aus Berlin, Paris, Wien und Warschau, um sich über Erfahrungen und Perspektiven zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit austauschen.

Weiterhin analysierte die Senatorin in ihrem Vortrag die Daten zur Langzeitarbeitslosigkeit in Berlin: Seit Beginn der Legislaturperiode im September 2011 konnte die Zahl um mehr als 12.000 Personen reduziert werden. Verglichen mit dem Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen von 37,1 % im Bundesdurchschnitt, ist der Berliner Anteil mit 31,8 % im April 2015 um 5,3 % geringer. Hier habe es also schon einige Fortschritte gegeben, das Thema Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit ist aber nach wie vor zentral für die Berliner Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik, so Frau Kolat weiter.

Frau Kolat ging sodann auf die zwei Hauptthemen des Expertenworkshops ein: zum einen der Vermittlungsvorrang in den allgemeinen bzw. „ersten“ Arbeitsmarkt gegenüber einer länger andauernden, schrittweisen Integration und sozialer Teilhabe, zum anderen das Erreichen nachhaltiger Integrationen – mit einem besonderen Augenmerk auf Jugendliche.

Dazu die Senatorin: Arbeitsmarktintegrationen müssten nachhaltig sein, es gehe nicht nur um Quantitäten, sondern auch um die Qualität der Integration, die sich unter anderem gerade in der Nachhaltigkeit zeige. Insbesondere langzeitarbeitslose Personen benötigten dabei mehr Zeit und individuelle Begleitung für den (Wieder-) Eintritt in den Arbeitsmarkt.

Senatorin Kolat wünschte abschließend allen Teilnehmenden einen regen Austausch und der Konferenz ein gutes Gelingen.

Vorstellung der Agenda

Prof. Dr. Matthias Knuth, Moderation

Nach der Begrüßung der Senatorin und der Teilnehmenden, wandte sich der Moderator *Matthias Knuth* zunächst speziell an die ausländischen Gäste, um ihnen das bundesdeutsche und Berliner System der Arbeitsmarktpolitik in seinen Grundzügen näher zu bringen: Berlin ist nicht nur die Hauptstadt, sondern auch eines von 16 Bundesländern und könne daher – ergänzend zur Arbeitsmarktpolitik des Bundes – eigene Programme initiieren. Deshalb möchte sich die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung, als Teil der „Stadtregierung" – des Berliner Senats –, stärker mit Praktiker/-innen und Wissenschaftler/-innen anderer Länder vernetzen, um Erfahrungen mit anderen europäischen Großstädten auszutauschen. Der Austausch mit Praktikerinnen und Praktikern werde auf einer Konferenz im Juni stattfinden, der Expertenworkshop diene dem Austausch mit Wissenschaftlern. Hauptstadt zu sein, sei für eine Stadt nicht nur ein „Privileg", sondern auch eine „Last", weil sich hier die sozialen Probleme konzentrierten, die von der nationalen Politik gern übersehen werden. Ein Beispiel dafür: Ein Drittel der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren in Berlin lebe in Haushalten, die wegen fehlender oder nicht bedarfsdeckender Integration in den Arbeitsmarkt auf Transferleistungen angewiesen seien. Bezogen auf Kinder sei das die höchste Transferquote unter den deutschen Großstädten.

Der Workshop solle zwei Perspektiven verbinden – so Herr Knuth weiter:

1) *Was „funktioniert" gut, insbesondere bei der Förderung von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen und warum? Welche Faktoren ermöglichen eine Arbeitsaufnahme? Was ist über die Nachhaltigkeit von Integrationen im Zusammenhang mit öffentlicher Förderung bekannt?*

2) *Woher wissen wir, dass und warum es funktioniert? Welche Vorgehensweisen haben sich in der Evaluation bewährt? Und wie können wir die Verringerung der Entfernung vom Arbeitsmarkt erfassen, solange eine Beschäftigungsaufnahme noch nicht erfolgt ist?*

Den Gästen gab Prof. Knuth sodann eine Einführung in das bundesdeutsche Arbeitsmarktsystem zum besseren Verständnis der deutschen Beiträge:

Die deutschen Arbeitsmarktreformen hätten 2005 mit der Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe ihren Höhepunkt gehabt. Diese Zusammenführung habe Personen zwischen 15 und 65 Jahren betroffen, die als erwerbsfähig klassifiziert wurden. Sozialhilfe sei bis dahin ausschließlich eine Leistung der Kommunen gewesen,

→

die Arbeitslosenhilfe bis 2004 die Anschlussleistung für Arbeitslose, deren Anspruch nach Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erschöpft war. Diese umfassende Reform hätte unter anderem die Differenzierung von zwei Systemen der Leistungsgewährung zur Folge gehabt: zum einen, das über die Arbeitslosenversicherung finanzierte System des Sozialgesetzbuch III (SGB III), das sich an Arbeitslose wendet, die Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben und von den lokalen Arbeitsagenturen der Bundesagentur für Arbeit unterstützt und betreut werden; zum anderen die über Steuergelder finanzierten Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) für die Hilfebedürftigen, deren Einkommen regelmäßig nicht für den eigenen Lebensunterhalt oder den der Familie (oder die „Bedarfsgemeinschaft") ausreicht. Im Leistungsfall beziehen sie die sogenannte Grundsicherung oder das Arbeitslosengeld II. In diesem steuerfinanzierten System befände sich die Mehrzahl der Arbeitslosen, insbesondere der Langzeitarbeitslosen, wobei insgesamt die Mehrheit dieser Bezieher/-innen von Grundsicherung gar nicht arbeitslos sei: Es befänden sich darunter zum Beispiel auch Schüler und Kinder sowie Erwerbstätige, die trotz Arbeit kein auskömmliches Einkommen für sich oder ihre Familien hätten und deshalb ergänzende Leistungen bezögen.

Diese Konzentration von sozialen Problemen in einem Leistungssystem erkläre die eingangs genannte Zahl von einem Drittel der Berliner Kinder, die solche Leistungen erhielten; und es erkläre, warum sich die arbeitsmarktpolitische Debatte in Deutschland derzeit mehr auf das System der bedarfsgeprüften Leistungen und auf das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit konzentriere, als auf die Arbeitslosen mit Anspruch auf Versicherungsleistungen.

Für die Leistungen des Arbeitslosengeld II bzw. der Grundsicherung seien die sogenannten Jobcenter verantwortlich. Über 400 seien seit 2005 in den Landkreisen und Städten Deutschlands aufgebaut worden. Die Jobcenter seien in ihrer Mehrheit als „joint ventures" von Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit organisiert, es gebe aber auch ca. ein Viertel dieser Einrichtungen, die von den Kommunen allein betrieben würden.

Abschließend zu diesen einführenden Worten gab Herr Knuth einen Überblick über die Agenda des ersten Tages.

Verlaufsmuster im SGB-II-Leistungsbezug in Berlin

Dr. Dieter Bogai, IAB – Institut für Arbeitsmarkt – und Berufsforschung Berlin-Brandenburg, Deutschland

Dieter Bogai beschrieb zunächst den Ausgangspunkt und Projekthintergrund seiner Untersuchungen:

Seit Einführung des SGB II würden statistische Daten zu den verschiedenen Erwerbsstatistiken – u.a. Teilnahme an Maßnahmen, Leistungsbezug etc. erfasst.

Erwerbszustände

	Erste Episode	Letzte Episode
Vollzeitbeschäftigung ungefördert (VZu)	–	17,5%
Vollzeitbeschäftigung Ergänzer (VZE)	7,9%	2,3%
Teilzeitbeschäftigung ungefördert (TZu)	–	11,1%
Teilzeitbeschäftigung Ergänzer (TZE)	11,7%	7,6%
Geförderte Beschäftigung in Teil-/Vollzeit (gTV)	1,8%	1,8%
Auszubildende (Azb)	1,4%	2,1%
Maßnahmen im ALG-II-Bezug (A2M)	3,6%	3,6%
Nur ALG-II-Bezug (nA2)	64,3%	29,4%
ALG-I-Bezug, ALG-II-Aufstocker (A1A)	9,2%	2,6%
ohne Meldung (oMe)	–	22,0%
Fallzahlen	**17.747**	**17.747**
SGB-II-Bezug	**100,0%**	**45,2%**

Die Quote von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) nach dem SGB II – bezogen auf die 15- bis 65-jährige Bevölkerung – habe 2013 in Berlin 17,6 %, in Ostdeutschland 13,4 % und in Westdeutschland 6,9 % betragen.

Der Anteil an eLb mit mindestens 1-jähriger SGB-II-Bezugsdauer in Berlin habe im Juni 2013 bei 81,7 %, in Ostdeutschland bei 81,2 % und in Westdeutschland bei 76,3 % gelegen. Der Anteil mit mindestens 2-jährigem Leistungsbezug wurde in Berlin mit 70,4 %, in Ostdeutschland mit 70,1 % und in Westdeutschland mit 63,0 % ermittelt, so Herr Bogai. Obwohl die Zahl der Langzeitarbeitslosen deutschlandweit in den letzten Jahren eine rückläufige Tendenz aufweise, gebe es sogenannte Langzeitleistungsbezieher/-innen, die über viele Jahre hinweg Leistungen bezögen und bei denen sich der Status der Hilfebedürftigkeit verfestigt habe.

Basis für die vorgestellte Untersuchung war der Datenauszug der integrierten Erwerbsbiographien (IEB) von allen Berlinerinnen und Berlinern (ca. 1 Million Menschen), die zwischen 2005 und 2012 als erwerbsfähige SGB-II-Bezieher/-innen registriert waren. Die Daten wurden über das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) zur Verfügung gestellt. Von diesem Datenmaterial wurde eine 20 %-Stichprobe gezogen. Als inflow-Sample diente die davon vorgenommene Auswahl der erwerbsfähigen Leistungsbezieher, die innerhalb des Jahres 2007 erstmals Grundsicherung in Berlin bezogen hatten: Dabei handelte es sich um rund 18.000 Berlinerinnen und Berliner im Alter von 15 bis 64 Jahren. Diese Personen wurden – jeweils unter Zuordnung zu ihren Erwerbszuständen – über 5 Jahre in ihren Beschäftigungsverläufen beobachtet.

10-Cluster-Lösung

Cluster	Personen pro Cluster		Monate im SGB-II-Bezug
	n	%	
1 Teilzeit ungefördert	1.960	11%	18,0
2 ALG-II Dauerbezug	7.406	42%	53,9
3 Erst ALG-II, später ohne Meldung	1.382	8%	27,5
4 Früh ohne Meldung	1.944	11%	12,6
5 Vollzeit ungefördert, spät	692	4%	23,1
6 Vollzeit ungefördert, früh	2.129	12%	10,4
7 Vollzeit Ergänzer	477	3%	45,2
8 Teilzeit Ergänzer	913	5%	54,4
9 Von Ausbildung in Beschäftigung	347	2%	22,7
10 von ALG-II in Ausbildung	497	3%	40,8
Insgesamt	**17.747**	**100%**	**35,8**

→

Die sich ergebenden Sequenzen für die Erwerbszustände wurden verglichen und mit der Maßgabe, in sich möglichst homogene aber gegeneinander abgeschlossene Cluster zu identifizieren, einer Analyse unterzogen. Ergebnis war eine 10-Cluster-Lösung.

Das Cluster 2 umfasst fast die Hälfte der Gesamtzahl des inflow-Samples. Diese Gruppe bezog dauerhaft ALG II – es gab kaum Bewegung: Nach 5 Jahren waren 45 % dieser Gruppe noch immer im Leistungsbezug.

Die Personen, die im Cluster 6 zusammengefasst wurden, waren nach 10 Monaten wieder aus dem Arbeitslosengeldbezug heraus und hatten eine Vollzeitbeschäftigung aufgenommen.

Die Gruppe aus Cluster 1 war zunächst geringfügig beschäftigt – z.B. in Minijobs – und hat dann umfänglichere Beschäftigungen aufgenommen. Daher mussten keine ergänzenden Leistungen mehr bezogen werden.

Zu den Clustern 3 und 4 war keine genaue Aussage möglich.

Beim Vergleich des Clusters 2 – ALG II-Dauerbezug – mit dem Referenzcluster 6 wurde festgestellt, dass mehr Frauen und mehr Ausländer/-innen dauerhaft Leistungen beziehen. Das Hauptproblem war jedoch der fehlende Ausbildungsabschluss: 60 % der Dauerbezieher/-innen haben keine abgeschlossene Ausbildung.

Zwei Drittel der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Berlin wurden im Cluster 2 eingesetzt. Die Integrationswirkung war jedoch gering.

Als weitere Faktoren, die sich ebenfalls negativ auf die Integrationschancen auswirken, benannte Herr Dr. Bogai die Zugehörigkeit zu den Gruppen alleinerziehender Personen, Helfer/-innen in der Industrie, die bisher gut verdient hatten, aber in neuer Beschäftigung Lohneinbußen hinnehmen mussten sowie die Größe der Bedarfsgemeinschaft.

Fazit:

Die Erwerbsverläufe zeigten, wie sich Langzeitleistungsbezug über die Jahre verfestigt hat, selbst in Zeiten, in denen die Langzeitarbeitslosigkeit zurückgeht. Dies betrifft vom allem Menschen ohne Ausbildungsabschluss, aber auch Frauen und Ausländer/-innen. Erhöhten Risiken sind des Weiteren insbesondere Alleinerziehende und Menschen in Helferberufen ausgesetzt.

In der anschließenden *Diskussion* bezog sich eine Nachfrage auf die Zusammensetzung des Cluster 4 – nicht-registrierte Personen –, da diese Gruppe überraschend umfangreich erscheine. Der Referent erläuterte, dass es sich hierbei wohl eher nicht um sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, sondern um kleine Selbstständige handele, die nicht registriert seien, aber immer wieder die Jobcenter aufsuchten. Abschließend resümierte Herr Schulz-Hofen, Abteilungsleiter II der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen: Die auf Cluster 2 bezogenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entfalten offensichtlich keine ausreichende Wirkung. Es müssen in Berlin andere Maßnahmen aufgelegt werden, die zu besseren Ergebnissen führen.

Erfolgsbeobachtung und Erfolgsmessung im Berliner Jobcoaching

Dr. Thomas Günther, Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Deutschland

Thomas Günther stellte das Berliner Jobcoaching (BJC) für die öffentlich geförderte Beschäftigung (ögB) vor: Es ist das Kerninstrument von BerlinArbeit, in das ein erheblicher Teil der Landesmittel fließt. Im Fokus steht die Senkung der Zahl von Langzeitarbeitslosen.

Bis zu 15.000 (langzeitarbeitslose) Menschen in Berlin nehmen an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der Jobcenter teil, die zum Teil aus Landesmitteln kofinanziert werden, so Herr Günther. Diese Gruppe werde gezielt über das Berliner Coaching-Angebot informiert. Im Ergebnis des Coaching solle ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessert und individuelle Beschäftigungshemmnisse verringert werden. Die Teilnahme sei freiwillig und kostenfrei. Die Dauer der Betreuung umfasse in der Regel 6 Monate. Dieser Zeitraum könne bei Bedarf auch verlängert werden. Weiterhin sei eine Nachbetreuungszeit vorgesehen. Der Betreuungsschlüssel liege bei 1:40 (geplant 1:20). Zurzeit arbeiteten ca. 200 Jobcoaches bei rund 60 Berliner Coaching-Trägern, in räumlicher Nähe zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die ihrerseits bei den Trägern beschäftigt sind. Die Betreuung von rund 10.000 Personen pro Jahr werde angestrebt.

Weiter führte Dr. Günther aus: Es gibt einen modellierten Coaching-Prozess: Einer Erstansprache mit Aufnahme der Personendaten in eine workflow-begleitende Datenbank als Pflichtinstrument folgt ein Erstgespräch mit einem Profiling und einer Einschätzung der Arbeitsmarktnähe. Gemeinsam werden die Coaching-Ziele erarbeitet und in einem Arbeitsplan festgehalten. In der Regel folgen weitere monatliche Konsultationen, in denen die Entwicklungsfortschritte ermittelt werden. Die weiteren Interventionen der Coaches erfolgen je nach Bedarf. Alle Schritte werden dokumentiert. Nach 6 Monaten trifft der Coach mit dem Coachee die Entscheidung, ob das Coaching abgeschlossen wird oder ob weiterer Unterstützungsbedarf besteht. Der Verbleib der Teilnehmenden wird in einem zeitlichen Abstand von einem und von sechs Monaten nach Abschluss des Coaching gemessen.

Entsprechend der Ziele des BJC beinhalte die quantitative Erfolgsmessung zwei wesentliche Indikatoren: zum einen das Erreichen der definierten Etappenziele und damit der Fortschritte beim Abbau jedes Beschäftigungshemmnisses, zum anderen der „Maximalerfolg" – die (nachhaltige) Eingliederung in reguläre Beschäftigung oder Ausbildung.

→

Die Fortschritte beim Erreichen der Etappenziele dokumentiere monatlich der Jobcoach. Sein monatlicher Controlling-Bericht weise die Fortschritte differenziert nach Erreichungsgrad in den einzelnen Hemmnis-Clustern aus. Somit werde sichtbar, bei welchen Problemlagen der Coaching-Einsatz besonders erfolgreich ist – das sind u.a. die Cluster *Bewerberaktivitäten forcieren* mit 72 %, *Beseitigung von Mobilitätshindernissen* mit 67 % und *Konkretisierung der Vorstellungen hinsichtlich der Eingliederung* mit 53 %.

Die Nachfrage nach dem Verbleib vier Wochen nach Abschluss des Coaching ergab eine Eingliederungsquote von 15 % in reguläre Beschäftigung. Zum Vergleich: Beschäftigungsmaßnahmen ohne ein solches Coaching weisen eine Integrationsquote von 9,5 % aus, speziell bei dem Instrument Arbeitsgelegenheiten von 8,5 %. Im Falle von Qualifizierungsmaßnahmen liegt die Quote bei 11 %. Jene Teilnehmer/-innen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die durch das Berliner Jobcoaching begleitet wurden, wiesen auch 6 Monate nach Abschluss eine Eingliederungsquote in reguläre Beschäftigung von 12 bis 14 % und in Qualifizierungsmaßnahmen von 7 bis 12 % auf.

Die Beratungsqualität des BJC werde zum einen durch eine werthaltige Fortbildung der Coaches, zum anderen durch eine Kennzahlensteuerung sichergestellt. Die Fortbildung enthalte verpflichtende und fakultative Module, die teilweise auch für ein weiterführendes Studium angerechnet werden können. Die Kennzahlensteuerung diene einem sachgerechten und wirtschaftlichen Ressourceneinsatz – insbesondere der Einhaltung der Betreuungsrelation und der Sicherung einer hohen Qualität des Beratungsprozesses, für den einzuhaltende Mindeststandards definiert sind. Die Steuerung erfolge dabei in einem auf Kennzahlen basierenden Dialog (Controlling-Dialog). Eine trägerscharfe Online-Auswertung ermögliche Benchmarking und Best-Practice-Vergleiche.

In der nachfolgenden *Diskussion* erläuterte Herr Dr. Günther auf Nachfrage, dass im Sinne der Wirkungsforschung eine langfristige Betrachtung über den Zeitraum von 6 Monaten hinaus, etwa 2 bis 3 Jahre, ebenso interessant wäre, wie die Bildung von Vergleichsgruppen. Die Frage, ob die Weiterbeschäftigung der Coaches und die Beauftragung der Träger abhängig seien von den Ergebnissen des Coaching, verneinte Dr. Günther. Es handele sich eher um einen Ansporn für die Träger, die Qualität ihrer Arbeit zu verbessern. Um valide Daten zu erhalten, sei es wichtig, dass die Coaches ihre Informationen wahrheitsgemäß in die Datenbank eingeben, was eher gewährleistet sei, wenn damit keine Kontrolle der eigenen Leistung einhergehe.

Frau Kolat, Bürgermeisterin und Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen, Berlin, betonte, dass mit dem BJC erstmals ein dokumentiertes Coaching erfolge, in dem individuelle Ziele und Ergebnisse der Teilnehmenden festgehalten würden. Frau Kolat führte weiter aus, dass das Angebot zu weitergehenden Überlegungen im Hinblick auf eine Evaluation gern angenommen werde und eine Kooperation hinsichtlich einer Evaluation denkbar wäre. So könne beispielsweise der Vergleich aufschlussreich sein, wie sich eine Gruppe mit und eine ohne Coaching entwickele. Es gebe bereits konzeptionelle Überlegungen des Senats in diese Richtung.

Colin Lindsay regte ebenfalls die Langzeitevaluation mit einer Kontrollgruppe an. Er nehme zwei Anregungen mit nach Schottland: Dem BJC mit einer intensiven Betreuung von 1:40 stehe ein Betreuungsschlüssel von 1:250 in Schottland gegenüber. Qualität sei schwer zu messen – im Vereinigten Königreich gebe es keine Daten, die Aufschluss darüber geben, ob und wie die Coaches ihre Ziele erreichen. Das Coaching dort basiere eher auf dem „Black-Box"– Fördermodell; die Regierung stelle Mittel zur Verfügung ohne genauere Vorgaben oder Untersuchungen, ob und wie Ergebnisse erreicht werden.

Ein Coach für alle Fälle? Schwedische Erfahrungen mit (privatem) Jobcoaching als arbeitsmarktpolitische Maßnahme

Christer Gerdes, Arbetsförmedlingen & SOFI, Schweden

Christer Gerdes erläuterte in seinem Beitrag die schwedischen Erfahrungen mit privatem und öffentlichem Jobcoaching und berichtete über die Evaluation eines speziellen Ratingsystems, das in Schweden zur Bewertung von Coaching-Leistungen eingesetzt wurde. Zum Hintergrund erläuterte er:

Mit dem Regierungswechsel in Schweden 2006 ging eine Privatisierung von Teilen des Wohlfahrtsstaates einher. Es wurden Strukturen geschaffen, die es nicht öffentlichen Anbietern erlaubten, bisherige Aufgaben der öffentlichen Stellen wahrzunehmen. Für die Regierung stand an erster Stelle, Menschen in Arbeit zurückzubringen. Um das zu erreichen, gab es gezielte Unterstützung für Unternehmen, die Langzeitarbeitslose einstellten, so zum Beispiel die Senkung der Arbeitgeberbeiträge für Arbeitnehmer/-innen unter 26 Jahre. Es wurde ein Jugendprogramm eingeführt, das auf Aktivitäten zur Jobsuche fokussierte.

Das Jobcoaching in Schweden – mit einem zeitlichen Umfang von drei Monaten – wurde aufgesetzt, um Menschen bei der Arbeitsaufnahme zu unterstützen. Von den Jobcoaches wurde erwartet, dass sie den Arbeitslosen helfen, Arbeit zu finden, indem sie zum Beispiel bei den Bewerbungsaktivitäten unterstützen. Dem Jobcoach wurden ursprünglich 5.000 Kronen beim Eintritt der arbeitslosen Person ins Coaching gezahlt, weitere 5.000 Kronen, wenn diese über die gesamte Laufzeit am Coaching teilnahmen, und als Bonus für eine Arbeitsaufnahme nochmals 5.000 Kronen. Ab 2012 wurden die Regularien geändert: Es wurden finanzielle Anreize für die Anbieter des Jobcoaching geschaffen, damit sie Arbeitslose so schnell wie möglich in Arbeit bringen. Diese Unternehmen konnten sich für unterschiedliche Regionen registrieren und mussten nur geringe Anforderungen erfüllen. Im April 2013 wurde online auf einer frei zugänglichen Website ein Leistungsindikator „Rating“ eingeführt. Damit sollte der Erfolg der Jobcoaches öffentlich gemacht und damit die Entscheidung der Arbeitsuchenden bei der Auswahl eines Jobcoachs erleichtert werden. Zugleich sollten damit die Besten der Anbieter einen größeren wirtschaftlichen Erfolg durch die Steigerung ihrer Teilnehmerzahlen erzielen können.

→

Im Folgenden stellte Christer Gerdes die Evaluation dieses Ratingsystems vor. Auf der Grundlage der Teilnehmerdaten wurde kalkuliert, wie hoch die statistische Wahrscheinlichkeit für jeden Einzelnen ist, Arbeit zu finden und mit dem tatsächlichen Ergebnis – hat der Teilnehmende Arbeit gefunden – verglichen. Aus diesen Zahlen wurde ein Score-Wert von einem bis drei Sternen ermittelt, den die Arbeitsuchenden online einsehen konnten. In die Untersuchung wurden 800 Jobcoaches einbezogen. Erste Ergebnisse zeigten eine positive Korrelation zwischen der Anzahl der „Sterne" eines Jobcoaches und der Anzahl neu gewonnener Teilnehmerinnen und Teilnehmer: Jobcoaches mit drei Sternen gewannen rund 37 % mehr Teilnehmer/-innen als diejenigen mit zwei Sternen. Ob diese positive Korrelation Ergebnis des Ratings war oder ob es andere Einflüsse gab, wurde nicht vertieft untersucht. Die Rating-Informationen wurden jedoch von den sozialen Gruppen in unterschiedlichem Maße genutzt: Die besser ausgebildeten arbeitslosen Frauen und die Höherqualifizierten nutzten es am häufigsten, Personen mit Migrationshintergrund und schlechterer Ausbildung am wenigsten. Als Ergebnis wurde festgehalten, dass die Kombination aus freier Auswahl eines Jobcoaches und zur Verfügung gestellten Informationen für manche Gruppen Vorteile bringt, aber auch zur Verstärkung von Ungleichheiten führt. Ende 2013 wurde diese Art des Jobcoachings eingestellt. Daher konnte die Nachhaltigkeit nicht mehr untersucht werden.

In der *Diskussion* betonte Frau Senatorin Kolat, dass die dargestellte, ungleiche Chancenverteilung bedingt durch unterschiedliche Zugänge zur Einordnung der Informationen problematisch sei und in der weiteren Entwicklung des Jobcoaching der Aspekt des für alle gleichen Zugangs und Umgangs mit den Informationen Berücksichtigung finden müsse.

In der Diskussion war weiterhin von Interesse, wie die Veröffentlichung der Bewertungen auf die Anbieter des Jobcoachings gewirkt habe und warum das System abgeschafft wurde. Christer Gerdes führte dazu aus, dass für die Coaches ein großer Anreiz darin bestand, die Qualität der Bewertung zu verbessern und mehr als einen Stern im Rating zu erzielen, da diejenigen, die nur einen Stern erreichten, nach einer bestimmten Zeit aus dem System herausgenommen wurden. Die Abschaffung dieses Systems resultierte nicht aus Gründen, die mit dem Rating zusammenhingen, sondern aus der politischen Entscheidung heraus, den Fokus der Arbeitsmarktpolitik auf die Langzeitarbeitslosen zu richten.

Für Jugendliche sei mittlerweile ein Programm aufgelegt worden, das Ausbildungsplätze im öffentlichen Gesundheitswesen oder Sekundarbildungsangebote für Arbeitslose anbietet – damit gibt es für eine größere Anzahl benachteiligter Gruppen neue Zugänge für Unterstützungsleistungen.

Fazit:

Wie in Berlin, diente auch das schwedische Modell des Jobcoaching der Unterstützung und Begleitung bei der Arbeitsaufnahme. In Schweden wurde es jedoch sowohl durch öffentliche als auch durch private Träger durchgeführt, ohne dass in Bezug auf Qualität und Ergebnisse signifikante Unterschiede zwischen beiden Trägerformen zu erkennen waren. Das im Internet veröffentlichte Ratingsystem führte dazu, dass die Träger, die die höchsten Werte erzielten („drei Sterne"), auch mehr Kunden anzogen. Die Inanspruchnahme des Rating erfolgte jedoch unterschiedlich: Benachteiligte Gruppen mit geringeren Qualifikationen machten weniger von diesen Informationen Gebrauch als Höherqualifizierte.

Nachhaltige Beschäftigung – Erfahrungen aus der Evaluationsforschung

Professor David Grubb, Abteilung für Beschäftigungsanalyse und Beschäftigungspolitik, OECD

David Grubb referierte zum Thema Nachhaltigkeit von Arbeitsvermittlungen im Kontext anglo-amerikanischer „Work-First-Ansätze", die der schnellen Vermittlung in Arbeit den Vorrang geben. Er führte dazu die Ergebnisse einer Vielzahl internationaler Evaluationen zusammen und schloss daran strategische Überlegungen an.

Ausgangspunkt seiner Ausführungen war die Frage, ob intensives Fallmanagement im Kontext eines Work-First-Ansatzes Arbeitssuchende nicht dazu dränge, instabile, kurzfristige Jobs anzunehmen. Die Beantwortung dieser Frage hängt von verschiedenen Faktoren ab, so David Grubb: Internationale Evaluationen haben jedenfalls gezeigt, dass die Angebote der Arbeitsverwaltungen – in Verbindung mit finanziellen Anreizen zur Arbeitsaufnahme oder im Falle der fortdauernden Leistungsgewährung ohne Arbeitsaufnahme – relativ langfristige Wirkungen für den Verbleib in Arbeit haben. Untersuchungen in den USA und Großbritannien offenbarten, dass benachteiligte Menschen schnell wieder aus dem Arbeitsmarkt herausfielen, über aktive Arbeitsmarktprogramme aber auch wieder schnell integriert werden konnten.

Eine wichtige Einflussgröße für den dauerhaften Verbleib in Arbeit und die Aufstiegschancen nach Arbeitsaufnahme stellten des Weiteren längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen dar. Ließen sich Arbeitslose darauf ein, eine längere Qualifizierungsmaßnahme zu absolvieren, verdienten sie zwar während der Qualifizierung weniger Geld, längerfristig lohne sich aber diese Investition, da sie nach drei bis 5 Jahren im Job ca. 10 – 20 % mehr verdienten als ohne diese Qualifizierung. Andere Untersuchungen zeigten, dass kurzfristige Qualifizierungsmaßnahmen, die gezielt auf Inhalte und Methoden der Arbeitssuche fokussieren, kosteneffektiver seien. Trainingsmaßnahmen ohne direkten Bezug zur Arbeitswelt zeitigen dagegen generell weniger Effekte.

In seinen strategischen Überlegungen ging David Grubb weiterhin auf die individuellen Wirkungen des Work-First-Ansatzes ein: Work-First-Ansätze verpflichten den Langzeitarbeitslosen im Prinzip darauf, jeden Job anzunehmen, zu dem er oder sie fähig ist. Wird dadurch nicht der Armut und der ungleichen Einkommensverteilung der Weg geebnet?

Einige wenige Untersuchungen machten deutlich, dass schnellere Integration in Arbeit eher in gering bezahlte Arbeit mündet, vor allem, wenn dies mit Sanktionierung bei Nicht-Aufnahme einer Arbeit oder der Rückkehr aus Arbeit verbunden ist. In den meisten Studien bestätigte sich jedoch nicht dieser negative Effekt. Denn längere Jobsuche verursacht wiederum Kosten, führt zum Verlust von Arbeitserfahrung und von Humankapital. David Grubb betonte, dass eine schnelle Rückkehr in Arbeit in jedem Fall das individuelle Einkommen erhöhe, da der Verdienst substantiell höher liege als die öffentlich gewährte Leistung, selbst wenn der Job gering bezahlt sei.[1]

Aber was sind die längerfristigen Auswirkungen des „Work-First-Ansatzes"?

Wenn Aktivierungsstrategien die allgemeine Beschäftigungsquote anheben, gewann die Zielgruppe (der Langzeitarbeitslosen) an Arbeitserfahrung und hatte Anreize, die eigene Produktivität zu erhöhen, durch Training und Fortkommen im Job. Innerhalb weniger Jahre ließen sich positive Wirkungen auf das Einkommen feststellen. Die Reformen des Wohlfahrtsstaats in den USA hätten dazu geführt, dass unter den Erwachsenen die Anzahl der (Langzeit-) Leistungsbezieher von 1993 bis 2000 um 2/3 gesunken und seitdem nicht mehr signifikant angestiegen sei.

Wichtig für den Erfolg der dauerhaften Beschäftigung seien u.a. eine leistungsfähige Administration, der Vorrang der Arbeitsvermittlung und eine Verschiebung der Ausgaben von der passiven auf die aktive Seite, im Sinne von vermehrten und verbesserten Trainings- oder auch Kinderbetreuungsmaßnahmen, so David Grubb weiter. Auch die Alleinerziehenden profitierten in den USA davon.

Anders stelle sich die Situation in den nordischen Ländern Europas (Norwegen, Schweden, Finnland und Dänemark) dar. Sie gewährten relativ großzügige Bezüge für Arbeitslosengeld und verwandte Leistungen. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, für Training. Bildung und öffentliche Kinderbetreuung seien ebenfalls relativ hoch. Trotz einiger kritischer Aspekte, seien diese Systeme in der Lage, hohe Beschäftigungsquoten, mit hoher Produktivität und angemessener öffentlicher Finanzierung zu verbinden, bei vergleichsweise ähnlichen Verdienstmöglichkeiten und relativ gleicher Einkommensverteilung innerhalb der Bevölkerung.

Österreich, die Schweiz, die Niederlande und Deutschland hätten einige dieser nordischen „Errungenschaften" adaptiert. Belgien und Frankreich, hingegen, erreichten keine hohen Beschäftigungsquoten und verfügten über keine angemessene öffentliche Finanzierung. Italien und Spanien wiesen hohe Zahlen informeller Beschäftigung und schwache Systeme sozialer Unterstützung auf. Sie seien nicht in der Lage, effektiv Armut zu bekämpfen, vor allem fehle es an Aktivierungsstrategien.

Fehlanreize bei der Leistungsgewährung könnten Langzeitarbeitslosigkeit oder wiederholte Phasen der Arbeitslosigkeit verursachen. Die 1998 eingeführte europäische Beschäftigungsstrategie (Luxemburg Gipfel) hätte sich eher auf die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit Erwachsener konzentriert, nicht auf sich wiederholende Arbeitslosigkeit. Aktivierungsmaßnahmen, im Sinne der Unterbreitung von Arbeitsangeboten der Arbeitsverwaltungen, die bei Ablehnung sanktioniert werden, führten dazu, dass beschäftigungsfähige Personen meist Vollzeit arbeiten. Für bestimmte Zielgruppen, wie Alleinerziehende, komme es aber darauf an, Teilzeitarbeit attraktiv und auskömmlich zu gestalten. Unterstützungsleistungen in Teilzeit könnten auch so gestaltet werden, dass sie Teilzeitarbeit im Sinne saisonaler Arbeit unterstützen. Einige Unterstützungssysteme kombinierten auch Unterstützungsleistungen des Staates mit individuellem Einkommen, insbesondere wenn Menschen in unsicheren Jobs beschäftigt sind (z.B. Frankreich, Norwegen). Wenn ein relativ niedriges

[1] Anm. der Europaagentur: Dieser Zusammenhang kann für Deutschland vor Einführung des Mindestlohns nicht bestätigt werden. Untersuchungen für die Zeit nach Einführung des Mindestlohns liegen noch nicht vor.

→

Einkommen erzielt wird, wird weiterhin Unterstützung gewährt. Sofern das dauerhaft möglich sei, bestehe jedoch die Gefahr, dauerhaft Teilzeit zu subventionieren, auch wenn die Person Vollzeit arbeiten könnte. Stabile Beschäftigungsverhältnisse erhöhten den Verdienst und die Chance, im Job weiter voran zu kommen.

Folgende Faktoren begünstigen laut David Grubb eine nachhaltige Beschäftigungsaufnahme:

- *Arbeitsverwaltungen fokussieren auf die Integration in stabile Beschäftigungsverhältnisse; Arbeitslose werden beraten, eine langfristige Stelle zu suchen anstatt einen kurzfristigen Job anzunehmen;*
- *Leistungssanktionierung beim freiwilligen Ausscheiden aus Arbeit verhindert, dass Arbeitssuchende, die gerade vermittelt wurden, wieder in den Leistungsbezug zurückkehren; sie verhindert auch, dass Beschäftigte überhaupt einen Anreiz haben, Arbeit zu kündigen;*
- *Rigide Regelungen, die einen häufigen Statuswechsel von Arbeit zu Nicht-Arbeit (und umgekehrt) begrenzen;*
- *Regulierung der flexiblen Arbeit: Begrenzung von befristeten Arbeitsverhältnissen auf objektive Gründe und Verhinderung von fortgesetzten Befristungen von Arbeitsverträgen*

Fazit:

Die „Work-First“ Ansätze weisen gemischte Ergebnisse auf. Auf der einen Seite verpflichten sie Arbeitssuchende jeden Job, den sie ausüben können, anzunehmen. Dies kann eine negative Auswirkung auf das Einkommensniveau haben, insbesondere im Falle von Leistungskürzungen bei Nicht-Aufnahme der Arbeit oder freiwilliger Aufgabe des Beschäftigungsverhältnisses. Auf der anderen Seite führt längeres Suchen zum Verlust der Beschäftigungsfähigkeit und des Humankapitals. Bei schneller Integration in Arbeit gewinnt die Zielgruppe Arbeitserfahrung. Damit steigt auch der Anreiz, das eigene Humankapital durch Bildung zu steigern. Auf jeden Fall sollte die Beratung der Arbeitssuchenden fortgesetzt werden, wenn sie Arbeit gefunden haben (Nachbetreuung positiv).

Evaluationen zur Wirkung von kurz- und längerfristigen Weiterbildungen zeigen ebenfalls widersprüchliche Ergebnisse: Weiterbildung über einen längeren Zeitraum reduziert kurzfristig das Einkommen (während der Phase der Weiterbildung selbst), aber auf längere Sicht (nach 3 Jahren) lohnt sich diese Investition und führt zu höherem Einkommen und Berufsaufstiegschancen[2]. Umgekehrt sind kurzfristige, zielgerichtete Weiterbildungen, die sich auf die Arbeitsaufnahme konzentrieren, häufig effektiver und effizienter.

Berufsvorbereitende Trainings, die keine praktische Verbindung zur Arbeitswelt haben, weisen kaum positive Wirkungen auf – allerdings könnte diese Evaluationsergebnisse auch damit zusammen hängen, dass die Menschen in diesen Programmen besonders benachteiligt sind und damit eine Arbeitsaufnahme ohnehin schwieriger ist als bei anderen Gruppen. Um widersprüchliche Anreize zu vermeiden, werden in den meisten Ländern Leistungen reduziert weiter gewährt, wenn der Verdienst der neuen Beschäftigung sehr gering ausfällt. Leistungsbezug-Wartezeiten können dazu helfen, Statusänderungen von Arbeit in Nicht-Arbeit und umgekehrt zu reduzieren. Viele Länder neigen auch dazu, den wiederholten Abschluss temporärer Arbeitsverträge zu beschränken, um die Rückkehr in Arbeitslosigkeit zu minimieren.

[2] Vergleiche ähnliche Aussage im Beitrag von Jochen Kluve

Erreichung nachhaltiger Beschäftigung – Jugend im Fokus

Prof. Jürgen Kluve, Humboldt-Universität zu Berlin und Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Berlin, Deutschland

Bei der Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt sind die Qualität der Integration und deren Dauerhaftigkeit von besonderer Bedeutung, da diese häufig Weichen stellen für den weiteren beruflichen Erfolg. Was wissen wir über die Langzeitwirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche? Wie lässt sich Nachhaltigkeit innerhalb eines methodischen Designs der Evaluation definieren und messen? Wie können wir das in künftigen Evaluationen berücksichtigen?

Dies waren Fragen, denen *Jochen Kluve* in seinem Beitrag nachging. Dabei ging er insbesondere auf längerfristig angelegte Studien ein, die die Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Jugendliche zum Inhalt hatten.

Arbeitsmarktmaßnahmen für Jugendliche erscheinen häufig kurzfristig wenig erfolgreich, ihre langfristigen Auswirkungen sind jedoch oft positiv. Das legt die Auswertung von ca. 100 Studien nahe, so Jochen Kluve. Die positiven Auswirkungen werden dabei größer, je weiter man Gelegenheit hat, in die Zukunft zu schauen.

Nachhaltigkeit aus Sicht der Evaluation bedeute, die Wirkungen im Lauf der Zeit einzuschätzen. Welche Zeiträume unter dem Begriff „langfristig“ verstanden werden, sei von der Fachrichtung abhängig: In der Wirtschafts-Fachliteratur ist als Definition häufig die Angabe eines Zeitraums von mehr als zehn Jahren zu finden. In der Literatur über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden Zeiträume von mehr als 2 Jahren betrachtet. Es gibt Studien, die langfristige Auswirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen vier, fünf und sechs Jahre nach Beendigung der Programme untersuchen.

Abgesehen von den akademischen Definitionen und Untersuchungen stelle sich jedoch die Frage, wie lange politische Entscheidungsträger auf Ergebnisse der Untersuchungen warten können und wie man einen guten Kompromiss zwischen den wissenschaftlichen Ansprüchen und den Erwartungen der Politik erzielen könne.

Generell sind die Wirkungen von Trainingsprogrammen für Jugendliche begrenzt und häufig wenig schlüssig. Es lassen sich zwei Gruppen von Studien identifizieren, so Jochen Kluve weiter.

→

In *Deutschland* handele es sich meist um nicht-experimentelle Identifikationsstrategien über bestimmte Kohorten von registrierten Arbeitslosen, die nicht auf spezifische Altersgruppen abzielen und langfristig positive Arbeitsmarktergebnisse erzielten. In den *Vereinigten Staaten* gebe es dagegen umfangreiche experimentelle Studien, wie z.B. NSW, JOBSTART und Job Corps. Es seien sehr geringe dauerhafte Auswirkungen festzustellen, was einige Autoren schlussfolgern ließ, dass keine Möglichkeit bestehe, funktionierende Trainingsprogramme für benachteiligte Jugendliche aufzulegen.

Als Benchmark stellte der Referent im Folgenden die US-amerikanische *Job Corps Studie* vor, ein umfangreiches und kostenintensives Ausbildungs-, Trainings- und Unterstützungsprogramm für Jugendliche, eingeführt 1964. Zielgruppe des Programms waren benachteiligte Jugendliche im Alter von 16 bis 24 Jahren, die unterschiedliche Kriterien erfüllen mussten. In jedem Jahr nahm das vom US-Department of Labour administrierte Programm, das private und öffentliche Agenturen zur Umsetzung unter Vertrag nahm, mehr als 60.000 neue Teilnehmende auf.

Das Programm gliederte sich in 3 Phasen:

- *Erreichen der Jugendlichen und Aufnahme ins Programm*
- *Teilnahme an Trainingsmaßnahmen in den Job Corps Centers vor Ort (Dauer im Durchschnitt 8 Monate)*
- *Arbeitsvermittlung*

Es wurde eine groß angelegte, randomisierte und kontrollierte Studie (Randomized Controlled Trial – RCT) mit 9.409 Jugendlichen in der Programm- und 5.977 Jugendlichen in der Kontrollgruppe durchgeführt. Statistische Erhebungen erfolgten zu Beginn und nach 12, 30 und 48 Monaten bei einer Gruppe von 11.313 Jugendlichen. In der Job Corps Studie wurden Daten aus der Untersuchung mit denen aus dem Sozialversicherungssystem abgeglichen und die Auswirkung auf den Verdienst untersucht. Zu Beginn waren die Einkommen in der Kontrollgruppe höher als in der Programmgruppe – während einer Aus- oder Weiterbildung verdienen Menschen weniger.

Fazit:

Als Fazit der Studie konnte jedoch aufgrund der Untersuchungen zu Langzeitauswirkungen von Ausbildung und Beschäftigung der Schluss gezogen werden, dass es auf lange Sicht bedeutsame positive Ergebnisse nicht nur für die einzelnen benachteiligten Jugendlichen, die am Programm teilgenommen hatten, gab, sondern auch für die Gesellschaft: Die Erhöhung der Arbeitsproduktivität und der Steuereinnahmen, die Verringerung der Kriminalitätsrate und weitere Effekte führten letztlich zu einer Verringerung der Kosten und zur Erhöhung der öffentlichen Einnahmen.

Im Folgenden stellte Jochen Kluve ein weiteres Programm vor, das ebenfalls über einen langen Zeitraum hinweg evaluiert wurde. Das dreimonatige Trainingsprogramm „Juventud y Empleo“, ein Programm für Jugendliche in der Dominikanischen Republik, war nachfrageorientiert angelegt: Die Trainingseinrichtungen arbeiteten mit Unternehmen zusammen, die Praktika anboten. Auch dies war eine randomisierte und kontrollierte Evaluation, die auf Basis der ersten empirischen Ergebnisse nochmals angepasst wurde. 6 Jahre nach Abschluss der ersten Studie fand eine Nachfolgeerhebung statt – eine repräsentative Stichprobe von 3.400 Jugendlichen konnte befragt werden. Positive Effekte des Programms – im Sine der Aufnahme von Beschäftigung – waren deutlich sichtbar. Gegenwärtig läuft eine weitere aktuelle Studie zu diesem Programm, an der der Referent mitarbeitet.

→

Was sollten Messungen von Nachhaltigkeit und Qualität beinhalten?

Basis ist das Design einer rigorosen Wirkungsevaluierung – eine randomisierte Studie mit Treatment- und Kontrollgruppe (RCT), so Jochen Kluve. Außerdem sollten (eigene) Erhebungsdaten mit Daten der Administration kombiniert werden. Für Aussagen zur Nachhaltigkeit sind Nachfolgeuntersuchungen in kurzen, mittleren und längeren Zeitabständen notwendig. Weiterhin sei wichtig, die mehrdimensionale Qualität der Arbeitsmarktintegration zu berücksichtigen: Es gehe um die Art des Jobs, die Arbeitszeit, die Modalitäten des Arbeitsvertrags, den Verdienst, Regularien der Leistungsgewährung etc. Im Prinzip sind diese Faktoren einfach zu messen, indem Erhebungsdaten oder administrative Daten verwendet würden.

Fazit zum oben angesprochenen Konflikt zwischen kurzfristigen Erwartungen der Politik und der Notwendigkeit von langfristigen Untersuchungen, um belastbare Aussagen treffen zu können: Wenn politische Prozesse schnelle Resultate benötigten, sei es besser, in rigorose, randomisierte Kurzzeituntersuchungen zu investieren als sich in „Vorhersageübungen“ zu verlieren, resümiert Jochen Kluve.

In der anschließenden Diskussion bestand Konsens über die Wichtigkeit von langfristigen Wirkungsforschungen, wie sie von Jochen Kluve dargestellt wurden, aber auch die Notwendigkeit von kurzfristigen Entscheidungshilfen für die Politik wurde betont und dabei nochmals auf den Vorschlag von Herrn Kluve Bezug genommen. Kontrovers wurde diskutiert, ob es Sinn mache, Pilotprojekte beispielsweise über 3 Jahre durchzuführen und im Anschluss daran zu evaluieren oder ob es auf europäischer Ebene nicht bereits ausreichend Erfahrungen gebe, um zu eruieren, was in der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik für Jugendliche funktioniere.

Die Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen, Frau Kolat, stellte die Frage, ob es möglich sei, statt ein Programm in Gänze auch Teilaspekte eines Programms zu evaluieren. Prof. Kluve führte dazu aus, dass es sich dann um ein Programm mit großem Umfang handeln müsse, um ausreichende Fallzahlen zur Verfügung zu haben, die es gestatteten, auch Teilaspekte auswerten zu können.

Kurze Zusammenfassung des ersten Tages

Prof. Dr. Matthias Knuth, Moderation

Zum Abschluss des ersten Tages ging Matthias Knuth auf einige Punkte der Vorträge und Diskussionen des ersten Workshop-Tages ein:

Das vorgestellte schwedische Modell zeige zunächst, dass es bei gleichen Ressourcen, Fallzahlen und Handlungsmöglichkeiten keine großen Unterschiede gebe, ob Arbeitsmarktdienstleistungen, wie z.B. Jobcoaching, von der Arbeitsverwaltung oder von privaten Trägern erbracht werden. Wie im bundesdeutschen Gutscheinverfahren der Arbeitsverwaltung versuche man in Schweden, private Träger in einen Wettbewerb um Klienten zu bringen. Dazu müsse aber der Markt transparent sein, so dass potentielle Teilnehmende sich selbst ein Bild von den Coaching-Angeboten und deren Bewertung machen könnten. Die dargestellte Untersuchung bezog sich auf die Frage, inwieweit die Veröffentlichung solcher Bewertungen die Wahlentscheidung von Kunden beeinflusste. Tatsächlich zogen die Anbieter mit den höheren Bewertungen signifikant mehr Kunden an. Nicht sicher sei jedoch, ob dies auf der Veröffentlichung der Bewertungen oder auf „Mundpropaganda“ beruhte. Die Untersuchung zeige auch, dass gerade diejenigen, die besonders auf Coaching und Betreuung angewiesen seien, Probleme hätten, Zugang zu solchen Informationen zu finden, während diejenigen, die über ein höheres Bildungsniveau verfügten, sich diese Informationen zunutze machen könnten. Des Weiteren verfüge man in Schweden offensichtlich über ein System, mit dem sich für jede Person die statistische Wahrscheinlichkeit der Integration voraussagen lasse.

Die überwiegend ökonometrisch angelegten Studien, die David Grubb vorstellte, scheinen auf den ersten Blick widersprüchliche Ergebnisse zu produzieren, so Herr Knuth weiter. Eine Meta-Analyse, die die Auswertung vieler Studien umfasst, kann jedoch helfen, solche Widersprüche zu „glätten“, indem Sonderfälle und „Ausreißer“ relativiert werden und der große Überblick Tendenzen von Forschungsergebnissen, die in eine ähnliche Richtung weisen, deutlich macht.

Die von Herrn Kluve vorgestellten Studien zeigten, dass sich kurzfristig keine großen Effekte von Arbeitsmarktprogrammen feststellen ließen, langfristig durchaus aber Wirkungen erkennbar waren, was eben nur über eine Langzeitbeobachtung möglich war. Oft werde die Evaluation in Gesetzesvorhaben bereits mit relativ kurzer Frist vorgeschrieben oder die Politik erwarte kurzfristige Ergebnisse, ohne sich vorab mit Evaluatoren darüber abzustimmen, welcher Beobachtungszeitraum zur Beantwortung der Evaluationsfrage erforderlich ist. Auch werde die administrative Umsetzung von Programmen ohne Vorabsprachen mit Evaluatoren geplant, was dann nicht selten dazu führe, dass für die Evaluation erforderliche Daten im Prozess nicht erfasst würden.

Verbreitet sei die Erkenntnis, dass die Tätigkeit in öffentlich geförderter Beschäftigung Menschen nicht in den 1. Arbeitsmarkt führe. Für Zielgruppen mit großer Entfernung zum Arbeitsmarkt fehle es an Ergebnisindikatoren über die Aufnahme von Arbeit bzw. auf dem Weg dahin. In Berlin werde gegen diesen Trend gearbeitet: Das Berliner Jobcoaching führe die Teilnehmenden aus geförderter Beschäftigung mit kleinen Schritten in Richtung Arbeitsmarkt und habe dazu ein eigenes, sehr differenziertes Monitoring-Verfahren entwickelt.

Begrüßung und Einführung in den zweiten Tag

Den zweiten Tag des Expertenworkshops begann Matthias Knuth mit der Betrachtung, ob das Denken in Instrumenten, das in vielen europäischen Ländern vorherrsche, bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, nicht eher hinderlich sei. Sollte nicht eher ein individueller Ansatz gewählt werden? Unter anderem dieser Frage gingen die Beiträge des zweiten Tages nach.

Kommunale Beratungsleistungen nach § 16a SGB II und soziale Teilhabe

Dr. Bruno Kaltenborn, Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Deutschland

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Kommunale Beratungsleistungen nach § 16a SGB II und soziale Teilhabe

Präsentation
am 20. Mai 2015
beim Expertenworkshop
„Wirkungsforschung in der Arbeitsmarktpolitik"
der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen
des Landes Berlin
in Berlin

Dr. Bruno Kaltenborn

http://www.wipol.de

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Inhalt

- Ausgangslage und Forschungsprojekt
- Elemente des Leistungsprozesses
- Lokale Praxis
- Ausgewählte Herausforderungen
- Fazit
- Anhang: Literatur

Inhalt 2

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Forschungsprojekt: Überblick

- Auftraggeber: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
- Auftragnehmer: Dr. Bruno Kaltenborn und Petra Kaps
- Laufzeit: 1. Februar bis 15. November 2012
- Ziel: „Das übergeordnete Ziel ist die adäquate Einbeziehung kommunaler Leistungen in das bestehende Zielsystem und die Zielsteuerung des SGB II." (Umsetzung von § 48b SGB II)
  (Ausschreibung, Hervorhebung im Original)
- Methoden:
  - Standardisierte Vollerhebungen auf lokaler Ebene und bei den Ländern
  - Experteninterviews auf überregionaler Ebene (Länder, KomSpV, BA-Zentrale, BMAS)
  - Fallstudien auf lokaler Ebene (Bestenauswahl)
  - Konzeptionelle Überlegungen

Forschungsprojekt 3

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Ausgangslage: Grundlagen

- Kommunale Beratungsleistungen:
  - Schuldnerberatung
  - psychosoziale Betreuung
  - Suchtberatung
- Kommune benötigt gleichartige Leistungen für andere Rechtskreise
- Leistungen sind Ermessensleistungen
- große lokale Gestaltungsspielräume
- Trägerschaft & Finanzierung: Kreisfreie Städte und Kreise

Ausgangslage 4

Ausgangslage: Umsetzungsverantwortung

- Gemeinsame Einrichtungen (gE) (§ 44b Abs. 1 SGB II) bzw. besondere Einrichtungen (bE) (§ 6a Abs. 5 SGB II)
- gE können „einzelne Aufgaben auch durch die Träger wahrnehmen lassen“ (§ 44b Abs. 4 SGB II), wenn Trägerversammlung dies beschließt (§ 44c Abs. 2 S. 2 Nr. 4 SGB II)
- Länder können bestimmen, dass und inwieweit Kreise Gemeinden und Gemeindeverbände zur Durchführung heranziehen können (§ 6 Abs. 2 S. 1-2 SGB II)

Ausgangslage: Einsatz der Leistungen

- Vorrang von SGB II-Leistungen gegenüber analogen Leistungen nach dem SGB XII
- Einsatz (nur) erlaubt, wenn zur Integration in Arbeit erforderlich (§ 3 Abs. 1 S. 1, § 16a SGB II)
- bei Erforderlichkeit: Ermessensentscheidung erforderlich
- bei Notwendigkeit: i.d.R. kein Entschließungsermessen (= Leistung zwingend), lediglich Auswahlermessen (Voelzke, 2012, SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende, 39. Erg.lfg., § 16a, Rz. 14)

Ausgangslage: Häufigkeiten

- Etwa die Hälfte der Übergänge aus SGB II in Erwerbsminderungsrente wegen psychischer Erkrankungen

Keine präzisen Angaben verfügbar, lediglich grobe Schätzungen:

- Schuldenprobleme: ca. 1/4 der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten
- Suchtprobleme: ca. 1/10 der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten
- Psychische Störungen: ca. 1/5 der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten
- Erwerbslose: bei Sucht häufig zugleich psychosoziale Problemlagen

Ausgangslage: Wirkungen

Bislang kaum belastbare empirische Erkenntnisse

Schulden:

- Verschuldung ist eine wesentliche Ursache für gesundheitliche Probleme und psychosoziale Belastungen
  ⇒ Erwerbsintegration wird behindert
- Arbeitgeber scheuen ggf. Einstellungen, wenn Lohnpfändung droht
  ⇒ Erwerbsintegration wird behindert

Sucht (ähnlich psychosoziale Problemlagen):

- Suchtberatung kann (Sucht-) Therapie einleiten (nicht ersetzen)
- Abstinenz nach Suchttherapie erhöht Chance auf Erwerbsintegration
- Rückfallgefahr in ersten Monaten nach erfolgreicher Suchttherapie und bei Erwerbslosen am größten
  ⇒ Unterstützung durch Jobcenter zeitnah nach erfolgreicher Therapie

Elemente des Leistungsprozesses

Ebene der Leistungsberechtigten	Ebene der Leistungserbringer
Verdacht auf Sucht / Schulden / ...	Festlegung Leistungsinhalte
Prüfung Sucht / Schulden / ...	Bedarfsprognose
Prüfung der Erforderlichkeit einer Leistung für Eingliederung in Arbeit	Vertragsgestaltung, insb. Vergütungsmodalitäten (institutionelle bzw. Projektförderung vs. fallbezogene Vergütung)
Motivierung Leistungsberechtigte	
Ermessensentscheidung	Einkauf
Matching (Zugang von Leistungsberechtigten zu konkreten Leistungen der Leistungserbringer)	
Informationsaustausch über Verlauf und Erfolg des Leistungsprozesses	
Berichte / Controlling	

Lokale Praxis: Diagnose / Erforderlichkeit / Motivierung

- Diagnose einer relevanten Problemlage und Prüfung der Erforderlichkeit erfolgt teils durch eigene Fachkräfte und teils durch externe Fachstellen, die teilweise im Jobcenter sind
- Eigene Fachkräfte werden dabei teils durch Leitfäden und Schulungen unterstützt
- Kompetenz der eigenen Fachkräfte für Diagnose und Prüfung der Erforderlichkeit wird sehr unterschiedlich beurteilt
- Motivierung der Leistungsberechtigten: Keine spezifischen Verfahren bekannt

Lokale Praxis: Erforderlichkeit I

- Schuldnerberatung:
  - häufiges Gegenargument: viele Beschäftigte haben auch Schulden (keine Unterscheidung zwischen Fähigkeit, Beschäftigung auszuüben und aufzunehmen)
  - je nach Sichtweise unterschiedliche Integrationshindernisse:
    - beeinträchtigt Arbeitsmotivation
    - administrativer Aufwand für Arbeitgeber/in
  - Erforderlichkeit einer Unterstützung beim Umgang mit Geld wird unterschiedlich beurteilt
  - Erforderlichkeit wird teilweise nur dann gesehen, wenn künftige Tätigkeit voraussichtlich Umgang mit Geld erfordert

Lokale Praxis: Erforderlichkeit II

- Suchtberatung:
  - häufiges Gegenargument: viele Beschäftigte haben auch Suchtproblem (keine Unterscheidung zwischen Fähigkeit, Beschäftigung auszuüben und aufzunehmen)
  - teilweise nur als erforderlich angesehen, wenn binnen zwei Jahren Arbeitsaufnahme oder Bildungsmaßnahme möglich
- Psychosoziale Betreuung:
  - Erforderlichkeit teilweise nur und ohne weitere Prüfung für bestimmte Gruppen (z.B. psychisch Kranke, Wohnungslose, Drogenabhängige, Frauen in Frauenhaus, Haftentlassene)
  - Erforderlichkeit teilweise generell bei psychosozialen Belastungen

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Lokale Praxis: Leistungsinhalte I

- Schuldnerberatung:
  - inhaltliche Leistungsstandards vorhanden (von der Liga der Wohlfahrtsverbände und anderen Fachverbänden)
  - Leistungsinhalte meist modular und weitgehend ähnlich (Basisberatung, Beratung zur Existenzsicherung, Forderungsüberprüfung, Schuldnerschutz, Schuldenregulierung, teils auch psychosoziale Beratungselemente und Insolvenzberatung)
- Suchtberatung:
  - inhaltliche Leistungsstandards vorhanden (von der Liga der Wohlfahrtsverbände und anderen Fachverbänden)
  - Leistungsinhalte lokal- und suchtspezifisch
  - knüpfen vielfach an ohnehin bestehende Angebote an
  - meist Beratung zu Suchtmittelwirkungen und zu Ausstiegshilfen

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Lokale Praxis: Leistungsinhalte II

- Psychosoziale Betreuung:
  - große Heterogenität, großes Spektrum
  - teilweise ausschließliche Nutzung bestimmter, ohnehin vorhandener Standardangebote (Frauenhaus, Wohnungshilfe, Resozialisierungshilfe für Straffällige)
  - teilweise auch Nutzung von Projekten freier Träger (z.B. für ausstiegswillige Prostituierte, Jugendliche in mehrfach belasteten Lebenslagen, Suchtkranke, Substituierte, Personen mit psychischen Auffälligkeiten)
  - teilweise neue zielgruppenspezifische Maßnahmen (z.B. aufsuchende Sozialarbeit)

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Lokale Praxis: Bedarfsprognose

- unterschiedliche ad-hoc-Verfahren zur Bedarfsprognose, kein ausgereiftes Verfahren bekannt

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Lokale Praxis: Beratungsleistungen: Vergütungssystem
(SGB II und andere Rechtskreise)

- Institutionelle bzw. Projektförderung:
  - gleicher und freier Zugang für alle Bürger/innen
  - Zugangssteuerung kaum möglich
  - Steuerung der Leistungserbringer und Verpflichtung auf bestimmte Verfahren inkl. Informationsaustausch kaum möglich
- Fallpauschalen:
  - Zugangssteuerung grundsätzlich möglich
  - freier Zugang unabhängig vom Leistungsbezug bedarf besonderer Regelungen
  - Steuerung der Leistungserbringer und Verpflichtung auf bestimmte Verfahren inkl. Informationsaustausch grds. möglich

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Hindernisse und Herausforderungen beim adäquaten Einsatz kommunaler Eingliederungsleistungen I

- Koordination mit der Erbringung gleichartiger Leistungen nach anderen Rechtskreisen durch Kommune erforderlich
- Jobcenter können Leistungserbringung kaum veranlassen und steuern bei institutioneller Förderung der Leistungserbringer
- Erforderlichkeit für Arbeitsmarktintegration:
  - Prüfungserfordernis
  - Einsatzlogik anders als in anderen Rechtskreisen und vielfach entgegen dem Selbstverständnis der Leistungserbringer
- Jobcenter verlangen Mitwirkung der Leistungsberechtigten, Leistungserbringer setzen vielfach auf Freiwilligkeit (resultiert z.B. in Schwierigkeiten bei Verfahrensabsprachen)

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Hindernisse und Herausforderungen beim adäquaten Einsatz kommunaler Eingliederungsleistungen II

- Erhebliche Anforderungen an Personalumfang und deren Kompetenzen sowie Strukturen für den Einsatz der drei Beratungsleistungen zur
  - Identifizierung von Verdachtsfällen
  - Diagnose
  - Motivierung der Leistungsberechtigten
- Unsicherheiten über Anforderungen des Datenschutzes bei Informationsaustausch über Verlauf und Erfolg des Leistungsprozesses
- für Integrationserfolg regelmäßig Verzahnung mit Bundesleistungen zur Eingliederung erforderlich
- Kommunen finanzieren Leistungen, Bund profitiert fiskalisch als erstes von ihrem Einsatz (§ 19 Abs. 3 S. 2 SGB II; sog. horizontale Einkommensanrechnung nach § 9 Abs. 2 S. 3 SGB II - vgl. auch BSG 18.6.2008, Az. B 14 AS 55/07 R)

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Fazit: Mögliche Elemente guter Praxis

- Jobcenter definiert Leistungsinhalte
- Kommune kauft Leistungen für alle Rechtskreise ein (in Absprache mit JC)
- Leistungserbringer werden auf adäquate Verfahren verpflichtet
- Jobcenter erhält Leistungskontingente und kann autark zuweisen
- Parallel freier Zugang zu Leistungen auch für SGB II-Bezieher/innen
- Problemdiagnose, Prüfung der Erforderlichkeit und Motivierung der Leistungsberechtigten evtl. durch spezialisierte (interne oder externe) Fachkräfte im Jobcenter
- Bei diagnostiziertem Problem und Leistungsablehnung: Verfahren zur Bewilligung analoger Leistung aus anderem Rechtskreis
- Geregelter Informationsaustausch zwischen Jobcenter und Leistungserbringer auch über Einzelfälle
- Verzahnung mit Bundesleistungen zur Eingliederung

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Anhang: Literatur - Umsetzungserfahrungen

- Kaltenborn / Kaps [2012]: Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II, BMAS-Forschungsbericht 434, insb. S. 44-70, 82-96
  http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/fb434-kommunalen-leistungen-zielsteuerung-sgb2.pdf?__blob=publicationFile
- KGSt [2012]: Evaluation der Organisation und Steuerung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende [im Land Berlin]
  http://www.sgb-ii.net/portal/material_aktuell/KGSt_Evaluation-Berlin.pdf/at_download/file
- Ludwig [2012]: Die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II: Kooperation, Organisation und Wirkungen
  Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 92, 2012, Nr. 6, S. 292-297

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Anhang: Literatur - Umsetzungsempfehlungen

- Deutscher Landkreistag [2014]: Leitlinien zur Umsetzung der sozialen Leistungen nach dem SGB II, 3. Aufl.
  http://www.kreise.de/__cms1/images/stories/publikationen/Bd-123.pdf
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [2014]: Empfehlungen des Deutschen Vereins zu den kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II
  https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2014/dv-09-14-eingliederungsleistungen.pdf
- KGSt [2016]: Organisation und Steuerung der kommunalen Leistungen nach § 16a SGB II, erscheint voraussichtlich 2016
- Städtetag Nordrhein-Westfalen [2015]: Positionspapier Kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II
  http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/2_fachinformationen/2015/pp_umsetzung_kommunale_eingliederungsleistungen.pdf

Bewertung der Wirksamkeit integrierter Ansätze für Beschäftigungsfähigkeit für die nachhaltige Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen – Beispiele aus Schottland

Professor Colin Lindsay, Strathclyde University, Schottland

In seinem Vortrag setzte sich *Colin Lindsay* kritisch mit „Work First"-Ansätzen auseinander und ging der Frage nach, wie Erfolge von Aktivierungsmaßnahmen gemessen werden können, die nicht ausschließlich auf den Vermittlungsvorrang setzen. Dies beinhaltete die These, dass auch die Fortschritte auf dem Weg in den Arbeitsmarkt gewürdigt werden sollten, und nicht nur das Ergebnis. Zur Darlegung seiner Überlegungen wählte er Arbeitsmarktprogramme und Untersuchungen aus dem Vereinigten Königreich und Schottland.

Eingangs präsentierte Colin Lindsay zunächst eine Definition von *„Work-First"*: Work-First-Programme zielten darauf ab, die Menschen aus dem Sozialsystem „hinaus zu bewegen" und so schnell wie möglich in nicht-subventionierte Arbeit zu integrieren. Die Arbeitssuche selbst sei deshalb eine zentrale Aktivität in solchen Programmen. Für Menschen, die nicht direkt in den Arbeitsmarkt integriert werden können, sehe der Work-First-Ansatz vor, gezielt an den Hemmnissen, die dem Eintritt in den Arbeitsmarkt entgegenstehen, zu arbeiten. Diese Aktivitäten könnten Bildungs- und Trainingsmaßnahmen, Arbeitserprobungen oder betriebliche Praktika einschließen. Diese Maßnahmen seien aber meist sehr kurzfristig angelegt und würden einem engen Monitoring unterzogen, immer mit dem Fokus auf Jobsuche. Sanktionen seien eine zentrale Komponente in diesem Ansatz.

Was sind nun die Vorteile von Work-First?

Untersuchungen zeigten, dass solche Ansätze mehr Eintritte in Arbeit „produzieren" als andere Programme, die nicht diesem Ansatz folgen. Kurzfristig sei Work-First am effektivsten – und kosteneffizient. Außerdem würden „lock-in"– Effekte vermieden, die oft mit langfristigen Trainingsprogrammen verbunden sind. Sie reduzierten das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung. Dem stünden *verschiedene Nachteile* gegenüber – so Colin Lindsay weiter – unter anderem werden die längerfristigen Vorteile von am Humankapital orientierten Ansätzen negiert, der Fokus

→

auf „jeden Job“ ist nur schwer mit der Priorisierung nachhaltiger Ergebnisse zu vereinen und das Muster „one-size-fits-all“ passt nicht zu komplexen Problemkonstellationen.

Im *Vereinigten Königreich* wurden von 1990 bis 2011, ausgehend vom „New Deal“, konsequent Work-First-Programme umgesetzt. Im Juni 2011 wurde das „Work Programme“ etabliert, dass sich an Leistungsempfangende aller Altersgruppen wendet und ebenfalls dem Work-First-Ansatz zuzuordnen ist. Kennzeichnend bei diesem und den Vorgängerprogrammen war die Konzentration auf schnelle Vermittlungsergebnisse und alle damit zusammenhängenden Aktivitäten, sowie die Bezahlung der Träger auf Erfolgsbasis („Payment by results“), so Colin Lindsay weiter.

Im Ergebnis betrug die Vermittlungsquote im „Work-Programm“ des Vereinigten Königreiches 25 %, stark variierend nach Zielgruppe und mit geringeren Erfolgen bei denjenigen, bei denen gesundheitliche Einschränkungen vorlagen. Eine Gefahr der Work-First-Ansätze sei, dass Träger sich eher auf den strafenden und sanktionierenden Aspekt fokussierten als auf die eigentliche Erbringung der Dienstleistung.

Eine große Herausforderung im Vereinigten Königreich stellten die große Anzahl von Personen (2,52 Millionen) dar, die Leistungen für Erwerbsunfähigkeit beziehen. Diese Personen hätten häufig multiple Vermittlungshemmnisse (gesundheitliche Beeinträchtigungen, fehlende oder mangelhafte Alphabetisierung etc.), die mit Work-First-Ansätzen meist nicht behoben werden könnten. Zudem begünstigten diese Ansätze einerseits das „creaming“, also die Besten zu fördern, um schnelle Ergebnisse zu erreichen und andererseits das „parking“, also die „Aufbewahrung“ schwer zu vermittelnder Kunden in Maßnahmen.

Erwerbsunfähigkeit sei aber auch ein geographisches Phänomen: Geographisch sei Erwerbsunfähigkeit stark mit Postindustrialismus verknüpft, also dem Verlust von Arbeitsplätzen in meist industriellen Stadtgebieten. Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen könnten die multiplen Problemlagen von postindustriellen Stadtgebieten nicht so gut bewältigen wie gesunde Menschen. In Glasgow, einer Stadt mit vormals viel Industrie, erhalten 12 % Erwerbsunfähigkeitsleistungen, während es in Südengland nur 4 % sind.

In *Schottland* wird die Arbeitsmarktpolitik des Vereinigten Königreiches durch einen Ansatz lokaler Beschäftigungspartnerschaften „komplettiert“, so Colin Lindsay weiter. (Bis 2017 will man sich noch weiter von der Arbeitsmarktpolitik des Vereinigten Königreiches fortentwickeln). Beschäftigungsfähigkeit werde dabei definiert als Prozess, der Menschen dazu befähigt, sich an Arbeit anzunähern, Arbeit aufzunehmen, in Arbeit zu bleiben und sich auf dem Arbeitsplatz fort zu entwickeln. Zunehmend werde in Schottland die *„distance travelled“*, also die Schritte, die auf der „Reise“ hin zum ersten Arbeitsmarkt bereits zurückgelegt wurden, betrachtet. Indem man Integrationsfortschritte messe, schaffe man auch Anreize für Träger, mit den am meisten benachteiligten Kunden zu arbeiten.

Wie kann jedoch die Messung der Integrationsfortschritte erfolgen?

Eine mögliche Herangehensweise sei, verschiedene Perspektiven auf den Integrationsfortschritt einzuholen: Von den Berater/-innen des Leistungserbringers, von externen Berater/-innen, jedoch auch von den Kundinnen und Kunden selbst. Gerade die Selbsteinschätzungen (z.B. mit Hilfe einer Likert-Skala) hätten sich als sehr valide erwiesen, erläuterte Herr Lindsay. In vielen Fällen sei es auch möglich, Vermittlungshemmnisse zu beseitigen oder zu reduzieren, wie z.B. den Grad einer Behinderung, die Verbesserung von Grundfähigkeiten etc.

Um jedoch eine gute und dauerhafte Lösung zu finden, müsse als Kern des Problems erkannt werden, warum bestimmte Personen so weit entfernt vom Arbeitsmarkt sind. Auch sollte diskutiert werden, wie Leistungen bei der Vermittlung in den Arbeitsmarkt

→

erbracht werden. Colin Lindsay schlägt hierzu das „funktionale Matching“ („Wer kann was am besten?“) vor. Nachdem die Problemlagen des Kunden oder der Kundin erkannt wurden, werden individuell passende Interventionen überlegt. Diese werden dann jeweils von dem Träger umgesetzt, der dafür am besten geeignet erscheint. Derzeit dominierten vier bis fünf große Leistungserbringer den Markt (in Schottland) und böten eine Bandbreite von Maßnahmen an. Sie seien jedoch nicht für alle Maßnahmen gleichermaßen qualifiziert.

Fazit:

Work-First-Ansätze schaffen kurzfristig Erfolge, sind aber nicht für komplexe Problemlagen benachteiligter Personengruppen sinnvoll. Sie erzeugen Creaming-Effekte und fördern die Erfolgreichsten, während die Benachteiligten zurück gelassen werden. Insbesondere werden gesundheitliche Einschränkungen nicht genügend beachtet. Nachhaltige Ergebnisse werden nur mit maßgeschneiderten, personalisierten Ansätzen erzielt. Integrationsfortschritte müssen anerkannt und gemessen werden, was voraussetzt, dass Einigkeit darüber erzielt wird, was unter Integrationsfortschritten zu verstehen ist. Konsistentes Monitoring und Evaluation sind notwendig. Anreize mit entsprechenden Finanzierungsmodellen sollten auf die am meisten Benachteiligten ausgerichtet werden. Zahlreiche Beispiele für die „Messung der zurückgelegten Entfernung“ („distance travelled“) auf dem Weg zur Arbeit finden sich im Europäischen Sozialfonds (ESF). Außerdem könnten Verfahren, wie die bewährten Likert-Skalen, zur Selbsteinschätzung eingesetzt werden. Sie haben sich als besonders valide erwiesen. Außerdem könnten klinisch überprüfte Gesundheitsmaßnahmen, die den Einfluss von gesundheitlich orientierter Aktivierung nachweisen konnten, angewandt werden.

In der anschließenden *Diskussion* wies der Moderator Matthias Knuth darauf hin, dass nach dem „European Social Survey“ die Wahrscheinlichkeit, Leistungen wegen gesundheitlicher Probleme zu beziehen, im Vereinigten Königreich 24 Mal so hoch sei wie im übrigen Europa. Diskutiert wurden weiterhin Erfahrungen mit der Selbsteinschätzung von Kundinnen und Kunden. Zu großen Anteilen hänge die Veränderung von Verhaltensmustern von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen von dem subjektiven Gefühl über den Gesundheitszustand ab. Wenn sich eine Person gesünder fühlt, wird diese Person andere Schritte in Richtung des Arbeitsmarktes gehen können als eine Person, die sich krank fühlt. Und das subjektive Gefühl könne, z.B. durch telefonische Kundenbefragungen, valide erhoben und eingeschätzt werden. Erörtert wurden auch die Herausforderungen, die damit verbunden sind, Integrationsfortschritte als Grundlage zur Bezahlung von Leistungserbringern/ Trägern zu nehmen. Solche Herausforderungen wurden z.B. in Australien gemeistert, wo seit 1998 die Arbeitsmarktpolitik durch private Anbieter umgesetzt wird, so David Grubb. Es müssen jedoch auch zusätzlich zu erbringende Leistungen, wie z.B. Evaluationen, beachtet werden.

„One size does not fit all“: Passgenaue Programme für individuelle Lernbedarfe im Vorfeld der Beschäftigung

Helen Fitzgerald, Paul Partnership Limerick, Irland

Helen Fitzgerald präsentierte Evaluationen von zwei kommunalen Vor-Beschäftigungs- bzw. Vor-Trainingsprogrammen, die sich auf Personengruppen bezogen, die sehr weit weg vom Arbeitsmarkt sind. Vorrangige Ziele waren, sie an herkömmliche Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik heranzuführen, oder auch direkt in Jobs zu vermitteln. Beide Programme stachen dadurch hervor, dass die Inhalte sehr eng mit den Teilnehmenden abgestimmt wurden, was große Vorteile, aber auch Probleme mit sich brachte.

Helen Fitzgerald startete Ihren Vortrag mit einigen Daten und Fakten zur speziellen Arbeitsmarktsituation in Limerick – „dem Ort des Geschehens“ – und ging dann zur Darstellung der beiden, von ihr evaluierten Projekte *„BEST“* und *„Eolas“* über:

Limerick ist die drittgrößte Stadt in der Republik Irland mit hohen Konzentrationen sozialer und wirtschaftlicher Benachteiligung in bestimmten Stadtgebieten. 2011 betrug die Arbeitslosigkeit (nach nationalen Kriterien) 26 % (Irland: 19 %), in einigen Gebieten mehr als 35 %, in zwei Gebieten über 50 %. Besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Zielgruppen sind Jugendliche und Frauen mit geringen Qualifikationen. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen im Alter von 15 – 24 Jahren ist mit 50 % und in 11 Gemeinden in der Stadt mit 60 % wesentlicher höher als die Jugendarbeitslosenquote von 39 % im nationalen Durchschnitt. Auch die Quote der Frauenarbeitslosigkeit liegt in Limerick Stadt mit rund 25 % weit über der nationalen Quote von 15 %. Sowohl das Bildungsniveau als auch die Erwerbsbeteiligung der Frauen in Limerick sind geringer als im Landesdurchschnitt.

Das Limerick *BEST Programm* (BEST steht für „Building, Education, Skills and Teamwork“) richtete sich an junge Arbeitslose im Alter von 17 – 23 Jahren, an vorzeitige Schulabgänger, an NEETS (Jugendliche, die weder in Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung sind) und an solche Jugendlichen, die noch nicht so weit waren, an herkömmlichen „Mainstreamprogrammen“ der Arbeitsverwaltung teilzunehmen. Es wurde die Notwendigkeit erkannt, ein der Beschäftigung vorgelagertes Programm („pre-employment“) aufzulegen, das sich von den bisherigen Angeboten unterschied. Dieses neue Modell war durch einen stark partizipativen Ansatz, der sich nicht an einem vorgegebenen Curriculum orientierte,

geprägt: Es gab keinen generalisierten, sondern einen individuellen Bildungsplan – bezogen auf die Bedarfslagen des Einzelnen. So wurden beispielsweise so unterschiedliche Angebote, wie Einführung in die Tourismuswirtschaft, Umgang mit Pferden oder – speziell für Schulabbrecher/-innen – die Möglichkeit, einen Mathematik-Kurs zu wiederholen oder den Hauptschulabschluss nachzuholen, unterbreitet. Der Fokus dieses sich ständig weiterentwickelnden Programms lag auf den individuellen Bedürfnissen, Themen und Zielen des Einzelnen. Es handelte sich also um ein „lernendes“ und sehr flexibles Programm, das auch die Veränderung von Zielen und die Orientierung an sich ändernden Bedarfen der Teilnehmenden im Projektverlauf einschloss.

Wie wurde das Programm durchgeführt?

Der Zeitraum erstreckte sich auf 6 Monate mit einer 10 wöchigen Einführungsphase. Die Entwicklung der sozialen Kompetenzen (wie Kommunikation, Selbstvertrauen, Motivation, Durchsetzungsfähigkeit) und der unterschiedlichen technischen Fähigkeiten beanspruchte – abhängig vom Einzelnen – 6 Monate oder auch 18 bis 24 Monate. Parallel dazu gab es Praktika in privaten, öffentlichen und Gemeindeorganisationen. Zusammen mit den Teilnehmenden erfolgte kontinuierlich projektbegleitend die Prüfung und Bewertung des erreichten Standes. Die Entwicklung sollte zur Aufnahme in das herkömmliche Schulsystem, in ein Training oder in Beschäftigung führen. Am Modellprojekt nahmen 33 Jugendliche teil – nur 2 von ihnen schieden ohne eine Zertifizierung aus.

Das *Eolas – Projekt* richtete sich an arbeitslose Frauen mit hoher Distanz zum Arbeitsmarkt. Deren Identifizierung als Teilnehmerinnen für das Programm erfolgte in Abstimmung mit lokalen Einrichtungen. Die Frauen hatten nur wenig oder keine Arbeitserfahrung, ein niedriges Ausbildungsniveau, geringes Selbstvertrauen, mangelnde Kompetenzen und wenig Motivation zur Arbeitssuche. Ziele des Programms waren, Selbstvertrauen und Selbstwertgefühl zu entwickeln; den Frauen Fertigkeiten, Wissen und eine Einstellung zu vermitteln, um anschließend Entscheidungen für weiterführende Maßnahmen im Bereich der Bildung, Ausbildung und Beschäftigung treffen zu können. Weiterhin ging es darum, die IKT-(Informations- und Kommunikations-Technologie-) Kenntnisse der Teilnehmenden zu entwickeln und nicht zuletzt, die Frauen aus der sozialen Isolation herauszuholen.

51 Teilnehmerinnen nahmen an 3 Tagen einer Woche über die Gesamtzeit von 6 Wochen in einer Kombination von Gruppenarbeit und sehr intensiver Einzelbetreuung am Programm teil. Vor Programmstart fanden Treffen der ausgewählten Teilnehmerinnen mit dem Kurskoordinator bzw. der Koordinatorin statt. 2 – 3 Monate nach Ablauf der sechs Wochen erfolgten Nachfolgetreffen mit den Beteiligten.

Beide Projekte wurden von dem Team von Frau Fitzgerald evaluiert. Hierbei kamen einerseits qualitative Methoden, wie face-to-face Interviews mit den Projektmitarbeiter/-innen, dem Lenkungsausschuss, den Arbeitgebern, den Geldgebern sowie Gruppen- (genannt „Fokus Groups“) und Einzelgespräche mit den Teilnehmenden zum Tragen. Weiterhin fanden vor und nach Programmbeginn standardisierte Befragungen statt, um Wissen, Fertigkeiten, Informations- und Kommunikationskenntnisse oder auch Selbsteinschätzungen (Rosenberg-Selbsteinschätzungs-Skala) und deren Veränderung im Zusammenhang mit den Projekten/ Programmen zu messen.

→

Was waren nun die „Outputs“ und Ergebnisse beider Projekte?

Im *BEST-Projekt* nahmen 31 Teilnehmende bis zum Ende des Programms teil, 23 unter ihnen wurden für 5 oder mehr weitere Mainstream-Kurse zugelassen. 8 erhielten einen staatlich anerkannten Abschluss (2nd level State Examination), 18 fanden einen Arbeitsplatz. Nur zwei der Teilnehmenden schieden vorzeitig aus. Ebenso wichtig waren die qualitativen Ergebnisse: *Was veränderten die Maßnahmen des BEST-Programms im Leben der Teilnehmenden?* Lernbereitschaft und Fertigkeiten entwickelten sich ebenso wie Pläne für zukünftige Weiterbildungen. Die Jugendlichen gewannen neue Freunde, bauten Vertrauen auf und entwickelten Motivation. Auch von den programmbegleitenden Tutoren wurden die Entwicklungen und Ergebnisse überwiegend positiv beurteilt (nur eine negative Rückmeldung), was zum Beispiel Kriterien wie Engagement, Begeisterung, Pünktlichkeit und Anwesenheit der Teilnehmenden betraf. Sehr positive Rückmeldungen kamen auch von den Arbeitgebern, z.B. hinsichtlich der Arbeits- und Lernbereitschaft und des Engagements im Job.

Für das *Eolas-Projekt* lassen sich vier Hauptergebnisse zusammenfassen, was die Veränderungen bei den Teilnehmerinnen anbetrifft: gestiegenes Selbstvertrauen und Selbstachtung, verbesserte Kenntnisse, (positiv) veränderte Haltungen und mehr Wissen in Bezug auf Arbeitssuche, verbessertes Informations- und Kommunikationsniveau und reduzierte soziale Isolation.

Welche Faktoren trugen nun in beiden Programmen zum Erfolg bei?

Zum einen war es die Flexibilität der Konzepte, die jederzeitige, individuelle Anpassungen an die Bedürfnisse der Teilnehmenden zuließen, zum anderen die Lage der Trainingsorte (gute Erreichbarkeit) und die passgenaue Auswahl der Trainingsmodule. Von den Teilnehmenden wurde außerdem die Zugewandtheit, der Einsatz und das Verständnis der Projektmitarbeiter/-innen für ihre Belange sehr positiv hervorgehoben.

Es gab aber auch Schwierigkeiten bei der Projektumsetzung: So standen starre Förderregularien dem flexiblen Ansatz entgegen. Einige fest eingeplante Aktivitäten wurden deshalb nicht anerkannt und konnten nicht umgesetzt werden. Die Trainings waren ressourcenintensiv, die Projektkoordinatorinnen /Koordinatoren und Berater/-innen durch ihre vielen Aufgaben und Rollen teilweise überfordert, was zu Arbeitsüberlastung, Verzögerungen im Projektablauf, zu Stress und Unsicherheit führte. Letzteres betraf auch die Frage, ob es ein Anschlussprojekt geben würde, was lange Zeit unklar war.

Zum Abschluss Ihres Beitrags ging Frau Fitzgerald darauf ein, welche allgemeineren „Lehren“ sich aus den beiden Projekten und den Evaluationsergebnissen ziehen ließen:

Für die Rekrutierung sehr schwer erreichbarer Zielgruppen seien flexible, unkonventionelle Wege zu beschreiten, bei denen „gate-keepers“ vor Ort, die den Zugang zu den Jugendlichen und Frauen ermöglichen, eine besondere Rolle spielen. Individuelle Treffen vor Programmstart ermöglichten es, Projektinhalte schon im Vorfeld genau auf die Bedarfe der Teilnehmenden abzustimmen. Eine große Bedeutung spiele die Auswahl geeigneter Projektkoordinator/-innen, Berater/-innen und Tutor/-innen, die vor allem Empathie und Verständnis für die Zielgruppe haben sollten. Wichtig sei auch das „Timing“: Die Projekte waren so terminiert, dass die Buchung von direkt sich anschließenden Weiterbildungen möglich war.

→

Fazit:

Flexible, auf die Teilnehmerbedürfnisse passgenau zugeschnittene Vor-Beschäftigungs-Programme sind geeignet, ansonsten nur sehr schwer zugängliche Zielgruppen mit großer Distanz zum Arbeitsmarkt zu erreichen und sie auf Mainstream-Programme der Arbeitsmarktpolitik (Weiterbildungen, Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen) vorzubereiten. Die Vorbeschäftigungs-Programme waren sehr ressourcenintensiv: Je weiter die Menschen vom Arbeitsmarkt entfernt sind, desto mehr Ressourcen sind offenbar notwendig, um kurz- und mittelfristige Outputs und Ergebnisse zu erreichen. Die Evaluationen beider Projekte gaben allerdings keinen Aufschluss darüber, was die langfristigen Wirkungen solcherart Maßnahmen sind.

Im Zusammenhang mit der in Berlin geplanten Jugendberufsagentur, interessierte die Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen, Frau Kolat, die Gestaltung der individuellen Begleitung der Jugendlichen im BEST- Projekt. Die Referentin erläuterte, dass es einen Mentor gab, zu dem der Kontakt sehr intensiv war. Weiterhin arbeitete der Träger mit der örtlichen Bildungsbehörde unter Einbeziehung von Lehrkräften und Tutoren eng zusammen. Es ging dabei vor allem darum, die Motivation der Jugendlichen zu fördern. Die Vermittlung von Lerninhalten war ein weiterer Schwerpunkt, so Frau Fitzgerald.

Frau Fitzgerald resümierte auf Nachfrage, dass das Projekt nicht wiederholt wurde, weil es sehr arbeits- und kostenintensiv war. Außerdem gab es im Zeitraum danach generell weniger Möglichkeiten, flexible Programme aufzulegen – vielmehr wurden nur noch Konzepte und Curricula gefördert, die klar definierte und festgelegte Inhalte hatten.

Evaluation der Integrations- und Partizipationseffekte von Beschäftigungs- und Sozialpolitik – eine auf empirischen Beobachtungen basierende Reflektion

Professor Paolo Graziano, Bocconi-Universität Mailand, Italien

Um die Beschäftigungsquote von Gruppen, die bisher vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren, zu erhöhen, bedarf es einer neuen Form von Aktivierungsmaßnahmen und einer kohärenten „Aktivierungspolitik". Diese basiert auf einer engeren Verflechtung von Bildungs-, Familien- und Sozialpolitik mit der Beschäftigungspolitik, so die grundlegende These des Beitrags von *Paolo Graziano*. Der kommunalen Ebene komme bei der Implementierung einer derart integrierten Aktivierungspolitik eine entscheidende Rolle zu.

Hintergrund seiner Ausführungen bildete das Forschungsprojekt LOCALISE, das im Rahmen des europäischen, 7. Forschungsrahmenprogramms (FP7) umgesetzt wurde. Dieses Projekt untersuchte die organisationalen und individuellen Dimensionen einer integrierten Sozial- und Beschäftigungspolitik. Sein Vortrag griff einen Aspekt dieser Untersuchung heraus: *Wie stellt sich die Beziehung zwischen Stakeholder-Beteiligung und Politikintegration dar?* Oder anders gefragt: Hat eine intensive Partizipation der Sozialpartner (und weiterer Arbeitsmarktakteure = Stakeholder - Partizipation) eine positive Auswirkung auf die Integration von Politikfeldern sowie auf die Implementierung und Umsetzung von Aktivierungsmaßnahmen?

Die erweiterte Perspektive des Forschungsansatzes, so Paolo Graziano, richtete sich dabei nicht nur auf den Aspekt der Arbeitsplatzschaffung („job creation"), sondern auf das „Empowerment" im Sinne einer ganzheitlicheren Aktivierung. Die Forschungsagenda zur Aktivierungspolitik orientiere sich aktuell an folgenden Themen: Aktivierung erfordere Integration der verschiedenen Politikfelder, sie sei in den letzten Jahren ein Trend in Europa geworden und sie fordere traditionelle Modelle der Regierungsführung (Governance) heraus, insbesondere auf lokaler Ebene.

Zwei Schlüsselbegriffe lagen den weiteren Ausführungen zugrunde: *(Stakeholder-) Partizipation* definierte Paolo Graziano sinngemäß als die Einbeziehung der wichtigsten Akteure in eine oder mehrere Phasen der Politikumsetzung. Politikintegration meint die strukturierten Verbindungen zwischen

→

Sozial-, Bildungs- Wirtschafts- oder Gesundheitspolitik – mit der Beschäftigungspolitik als Kernelement.

Seinen Untersuchungen lag folgende forschungsleitende Frage zugrunde:

In welchem Ausmaß bestimmt die Stakeholder-Partizipation die Politikintegration? – verbunden mit der Hypothese, je größer die Stakeholder-Partizipation ist, desto größer wird die Politikintegration.

Als Fallbeispiele wurden in der Studie die europäischen Mitgliedstaaten *Deutschland* und *Italien* identifiziert: Deutschland, mit einer stärker entwickelten, Italien mit einer weniger stark entwickelten „Aktivierungslandschaft", so die Ausgangshypothese.

Als Methoden wurden qualitative Instrumente, wie halb-strukturierte Interviews und Dokumentenanalysen, darunter insbesondere die Auswertung lokaler Studien, eingesetzt. Insgesamt wurden 49 Experteninterviews mit Stakeholdern aus der Politik, der Verwaltung, von den Sozialpartnern und mit anderen Akteuren aus dem Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik in den beiden Ländern durchgeführt.

Was waren nun die empirischen Befunde? Was sind die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den beiden untersuchten Ländern, also Deutschland und Italien?

Die Beteiligung der wichtigsten Akteure (Stakeholder-Participation) differierte in den beiden untersuchten Ländern, allerdings nicht so stark wie von den Forschern erwartet.

In *Deutschland* findet man insgesamt eine mittlere bis hohe Partizipation der verschiedenen Akteure, vor allem auf Seiten der Politik, was die Formulierung der Aktivierungspolitiken angeht. Die Implementierung der Aktivierungspolitik erfolgt extern. Die Ausführung der Aktivierungsdienstleistungen/ -maßnahmen erfolgt in einem Mix von wettbewerblichen und nicht-wettbewerblichen Verfahren.

Für *Italien* zeigte die Untersuchung insgesamt eine mittlere bis niedrige Partizipation auf: Insbesondere ist die Administration in die Politikformulierung involviert, die Implementierung erfolgt teilweise intern und teilweise extern. Die Ausführung der Aktivierungsdienstleistungen/ -maßnahmen erfolgt – wie in Deutschland – in einem Mix von wettbewerblichen und nicht-wettbewerblichen Verfahren.

Die Politikintegration ist in Deutschland höher als in Italien, aber weniger hoch als erwartet, so ein Befund des Forscherteams: Insgesamt ergibt sich eine mittlere Politikintegration, die auf lokaler Ebene limitiert ist durch die Verantwortlichkeit für Aktivierungspolitik auf nationaler Ebene. Die Implementation der Aktivierungspolitik liegt im mittleren Bereich, bedingt durch informelle, öffentlich-private Netzwerke, denen sich auch eine hohe Integration auf der Ebene der Umsetzung/ Ausführung der entsprechenden Dienstleistungen verdankt. Auch in Italien entscheidet überwiegend die nationale Ebene. Bei der Implementation erweisen sich die sehr spezialisierten Verwaltungsstrukturen in Italien als Hemmnis. Die Ausführung der Aktivierungsdienstleistungen und -maßnahmen ist dort begrenzt aufgrund des Fehlens von informellen, öffentlich-privaten Netzwerken.

Im Anschluss leitete Paolo Graziano zur Bewertung der Befunde und zu den politischen Implikationen seiner Forschungsergebnisse über:

Die Stakeholder-Beteiligung bestimmt die Politikintegration nur teilweise. Offensichtlich spielen hier andere Faktoren eine Rolle, die noch genauer erforscht werden müssten. Solche Faktoren könnten das nationale Regierungshandeln (Governance) sein, d.h. Regeln und Zuständigkeiten, die auf nationaler Ebene angesiedelt sind, die (unterschiedlichen) Zielsetzungen der lokalen Politik oder auch administrative Traditionen und Kulturen in den jeweiligen Ländern und auf der lokalen Ebene.

→

Resümierend stellte Paolo Graziano fest:

- *Die Beteiligung von Stakeholdern ist sehr wichtig, um öffentlich finanzierte Aktivierungsmaßnahmen zu legitimieren;*
- *die Beteiligung von Stakeholdern und Bürgern muss in allen Phasen des politischen Prozesses verstärkt werden;*
- *Verfahrensbeteiligung reicht nicht aus, mitgestaltende Beteiligung, wie die Mitarbeit bei Zielsetzungen, muss gewährleistet werden;*
- *was die Umsetzung betrifft, ist "Partizipatives Coaching", das den Kunden in den Mittelpunkt stellt, vonnöten.*

In der Nachfragephase zu diesem Vortrag wurde deutlich, dass die Untersuchung in Deutschland unter anderem die Jobcenter einbezog. Der Fokus lag darauf, wie die Geschäftsführer/-innen, Vermittler/-innen und Fallmanager/-innen mit anderen kommunalen Akteuren zusammen arbeiten. In Bezug auf die Jobcenter-Kunden spielte in der Studie des Weiteren die Frage nach einem partizipatorischen Ansatz eine wichtige Rolle. Die Geschäftsführer/-innen der Jobcenter seien Netzwerker und lokale „Größen" – weitere Akteure aus dem lokalen Umfeld müssten jedoch stärker „mit an Bord" geholt werden, so Frau Zimmermann, die als Co-Referentin zu Paolo Graziano den Vortrag komplettierte. Sie wies auch auf ein weiteres Forschungsdetail hin: Die Geschäftsführer/-innen der Jobcenter, die ursprünglich von kommunaler Seite kamen, seien stärker in lokale Netzwerke integriert gewesen als diejenigen von der Bundesagentur für Arbeit.

Diskussion der Leitfragen und Empfehlungen für die weitere Arbeit in Berlin

Prof. Dr. Matthias Knuth, Moderation

Leitfragen zum Thema 1: Vermittlungsvorrang versus gesellschaftliche Integration und Teilhabe bei der Integration Langzeitarbeitsloser

1. *Welche Erkenntnisse der Evaluationsforschung zur vorrangigen Vermittlung und über Alternativen dazu liegen vor? (Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse)*
2. *Bei welchen Personengruppen der Langzeitarbeitslosen sind welche Unterstützungsmaßnahmen am erfolgversprechendsten?*
3. *Welche zusätzlichen Integrationseffekte haben ergänzende Elemente, wie Coaching und Mentoring?*
4. *Wie ist die Integration im Sinne sozialer Teilhabe auch ohne direkte Arbeitsaufnahme möglich?*

Leitfragen zum Thema 2: Nachhaltige Integrationen erreichen (mit besonderem Augenmerk auf Jugendliche)

1. *Gibt es Methoden, eine aufgenommene Beschäftigung daraufhin zu bewerten, wie dauerhaft sie voraussichtlich sein wird?*
2. *Was sind Kriterien und Maßstäbe für eine qualitativ gelungene Integration?*
3. *Wie lassen sich Integrationsfortschritte messen?*
4. *Welche Rolle spielen dabei die unterschiedlichen Berufsbildungssysteme?*

Allgemeine Frage für beide Themen:

Welchen Stellenwert hat dabei das Zusammenspiel der arbeitsmarktpolitischen Akteure/ Stakeholder?

In der anschließenden Diskussion nahmen sich die Teilnehmenden zunächst das Thema Nachhaltigkeit von Integrationen vor. Ist es der Wissenschaft möglich, ein statistisches Modell zu entwickeln, um prognostizieren zu können, wie nachhaltig die Integration von Arbeitslosen in Jobs sein wird? Das hätte den Vorteil für die Politik, dass nicht langfristige Untersuchungen abgewartet werden müssten.

Die Entwicklung eines solchen Modells setze voraus, dass eine Typologie der verschiedenen Zielgruppen der Arbeitssuchenden erstellt werde, so eine der Antworten. Dieses könnte in Schweden beispielsweise anhand der Daten aus dem Profil jeder Person, also z.B. wie lange jemand in Beschäftigung bei welchem Arbeitgeber war, gewonnen werden. Daraus könnte wiederum die Wahrscheinlichkeit berechnet werden, mit der eine Person mit einem bestimmten Profil wieder in Arbeit kommen würde. Bei Jugendlichen komme jedoch erschwerend hinzu, dass sich in der Regel auf keine Daten zu vorangegangenen Arbeitserfahrungen zurückgreifen ließe und auch ein Profiling nicht hinreichend geeignet sei, solche Daten zu liefern. Ähnliches gelte z.B. für (neu zugereiste) Migrantinnen und Migranten. Das Hauptproblem bei Prognosen auf der Grundlage von Profilings seien nicht die Personen, für welche Daten vorliegen, sondern die Fälle, von denen keine Daten vorliegen und deshalb auch keine Prognosen entwickelt werden könnten.

→

Ein weiterer Aspekt der *Nachhaltigkeit von Integrationen* berührte die Setzung von Fehlanreizen, wie sie beispielsweise im deutschen Zielsteuerungssystem für die Jobcenter zu beobachten seien: Nachhaltige Integrationen können auch daran scheitern, dass für die jeweiligen Institutionen oder Träger Anreize bestehen, dieselbe Person mehrfach zu vermitteln. Da eine Integration einen Erfolg darstellt, „lohnt" es sich eine Person mehrmals in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Dies ist wiederum nur möglich, wenn Integrationen nicht nachhaltig sind, so die Einschätzung eines Teilnehmenden.

Auf die Frage, wie sich Integrationsfortschritte messen lassen, wird eine Klassifizierung aufgrund von Marktferne–Marktnähe (und den Stufen dazwischen) zur Diskussion gestellt. Ein solches Verfahren valide zu entwickeln und durchzuführen, dürfte jedoch kostspielig sein. Außerdem seien Zweifel an der Zuverlässigkeit und Evidenz dieser Einstufungen, erst recht in Bezug auf Prognosen, die daraus abgeleitet werden, angebracht: So könne jemand, der als sehr marktfern eingeschätzt wurde, „überraschenderweise" Arbeit finden, während als marktnah eingeschätzte Kunden scheitern könnten, wenn zum Beispiel der erreichte Bildungsgrad oder andere Kriterien als alleiniger Maßstab herangezogen werden. Besser sei es, verschiedene Perspektiven, wie Selbsteinschätzung, Einschätzung des Coaches und eventuell eines weiteren Dritten einander gegenüber zu stellen, um entsprechende Vorhersagen treffen zu können. Jedoch bestehe hier die Gefahr, dass Fragen sozial erwünscht beantwortet werden. Befragte tendierten häufig dazu, ihre Situation besser darzustellen, als sie wirklich ist. Um diesen Effekt zu vermeiden, müsse das Design der Umfrage sowie die Art der Fragen angepasst werden. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, Befragungen und administrative Daten zu kombinieren. Qualitative Methoden könnten helfen, solche Schritte abzubilden: peer-reviews, Audits und Qualitätskontrolle.

Wie verhalten sich nun Integrationsfortschritte zum letztendlichen Ziel, der möglichst nachhaltigen Vermittlung in Arbeit? Zugespitzt formuliert: Letztlich sind 99 % der (Beziehungs-) Arbeit bis hin zur Vermittlung Zwischenschritte, die als solche erkannt und wertgeschätzt werden sollten. Die eigentliche Vermittlung in Arbeit mache dann nur noch 1 % aus.

Fazit zum Thema Messung von Integrationsfortschritten:

Die Selbsteinschätzung des Teilnehmenden sowie die Fremdeinschätzung von Personen, die die Teilnehmenden bei ihrer Integration begleiten, sollten zukünftig eine stärkere Berücksichtigung bei Wirksamkeitsanalysen finden. Integrationsfortschritte lassen sich erfassen, nachweisen und dokumentieren, wenn man verschiedene Methoden und Perspektiven kombiniert.

Konsens unter den Teilnehmenden war, dass es kontraproduktiv wäre, nur tatsächlich erfolgte Integrationen zum alleinigen Maßstab des Erfolgs einer Intervention zu machen. Es müssen auch die Integrationsfortschritte festgehalten werden. Dies auch, weil dadurch nicht nur die Anstrengungen der arbeitssuchenden Personen, sondern auch die der Coaches eine höhere Wertschätzung und Anerkennung erführen bzw. überhaupt wahrgenommen würden. Denn die bloße Orientierung an der erfolgreichen Vermittlung negiert sozusagen all die Anstrengungen und Erfolge, die auf dem Weg bis dahin zurückgelegt bzw. erreicht wurden. Integrationsfortschritte können auch eigenständige Ziele im Rahmen eines Arbeitsmarktprogramms oder einer bestimmten Maßnahme sein.

Ein weiterer Beitrag in der abschließenden Diskussion berührte die Frage nach dem „richtigen“ Ansatz im Coaching: An Vermittlungshemmnissen orientierte Defizit-Ansätze verkennen häufig die Stärken und Talente des Einzelnen, die es gelte, im Sinne eines ganzheitlichen „Empowerments“ gerade herauszuarbeiten und zu fördern. Ein solcher „Stärken-Ansatz“ habe größere Erfolgschancen als das Defizitmodell. Diese Erkenntnis beruhten auf praktischen Erfahrungen, wie sie zum Beispiel in dem deutschen Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ gemacht wurden, so ein Diskussionsteilnehmer.

Ein weiterer Strang der Diskussion griff die Thematik des „Denkens und Agierens in Instrumenten“ auf: Aus dem Steuerungsanspruch der Politik wie aus dem Analyseanspruch der Evaluation ergebe sich die Aufteilung der Arbeitsmarktpolitik in «Instrumente». Man möchte ja genau wissen, in welcher Weise gefördert wird und wie es wirkt – am liebsten auch noch, warum es wirkt. Die Wirkung der Förderung und insbesondere ihre Kosteneffizienz werden aber möglicherweise gerade durch die Aufteilung in Instrumente geschmälert – besonders wenn diese nicht flexibel kombinierbar sind oder wenn die Einsatzdauer jeweils eines Instruments starr vorausgeplant werden muss.

Ob und wie man diesen Zielkonflikt auflösen kann, diese Frage könnte Gegenstand eines künftigen Workshops sein.

Handlungsempfehlungen

- In der Wirkungsforschung sollte mit randomisierten Modellen und Vergleichsgruppen gearbeitet werden. Ethische Konflikte müssen dabei mitbedacht werden: Denn man lässt in diesem Fall einer Gruppe ein „Treatment“ zuteil werden, das der anderen Gruppe, der Vergleichsgruppe, vorenthalten wird. Man verweigert dann sozusagen aus „wissenschaftlichen Gründen“ der Vergleichsgruppe Entwicklungschancen, die der Treatment-Gruppe offen stehen.
- Für zukünftige Wirksamkeitsanalysen sollten Umfragen bzw. eigene Erhebungen mit vorhandenen, administrativen Daten verknüpft bzw. abgeglichen werden. Die Umfragen sollten – um Beantwortung durch soziale Erwünschtheit auszuschließen – auch leicht überprüfbare, objektive Angaben enthalten (z.B. nach Anzahl von Bewerbungen, Dauer der Beschäftigung). Anhand dieser Fragen können dann die Angaben der befragten Person mit administrativen Daten abgeglichen werden.
- Bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gilt es, den goldenen Mittelweg zwischen der (Vermeidung) von Creaming-Effekten und einem vernünftigen Ressourceneinsatz zu finden: Einerseits sollten nicht nur diejenigen, die ohnehin dem Arbeitsmarkt nahe sind, gefördert werden – wie dies häufig bei Work-First-Ansätzen der Fall ist –, andererseits macht es auch wenig Sinn, den Ressourceneinsatz einer aktiven Arbeitsmarkt- und Berufspolitik nur auf diejenigen zu konzentrieren, die auf absehbare Zeit kaum Chancen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben.
- Langfristige Evaluationen von Trainingsprogrammen über mehrjährige Beobachtungszeiträume hinweg, scheinen zu belegen, das sich gerade in Arbeitsmarkt- und Berufsbildungsprogrammen kurzfristig geringe Effekte ergeben, obwohl langfristig durchaus Wirkungen erkennbar werden, gerade bei Jugendlichen. Dies ist als Plädoyer für langfristig angelegte Studien zu verstehen.
- Damit die Wirkungsforschung in politisches Handeln Eingang finden kann, sind jedoch oft kurzfristige Ergebnisse gefragt: Kurzzeitevaluationen sollten allerdings desto mehr ein randomisiertes, mit Kontrollgruppen versehenes Untersuchungsdesign aufweisen, das zuverlässige und gültige Aussagen ermöglicht.

Verabschiedung

Boris Velter, Staatssekretär für Arbeit, Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Berlin

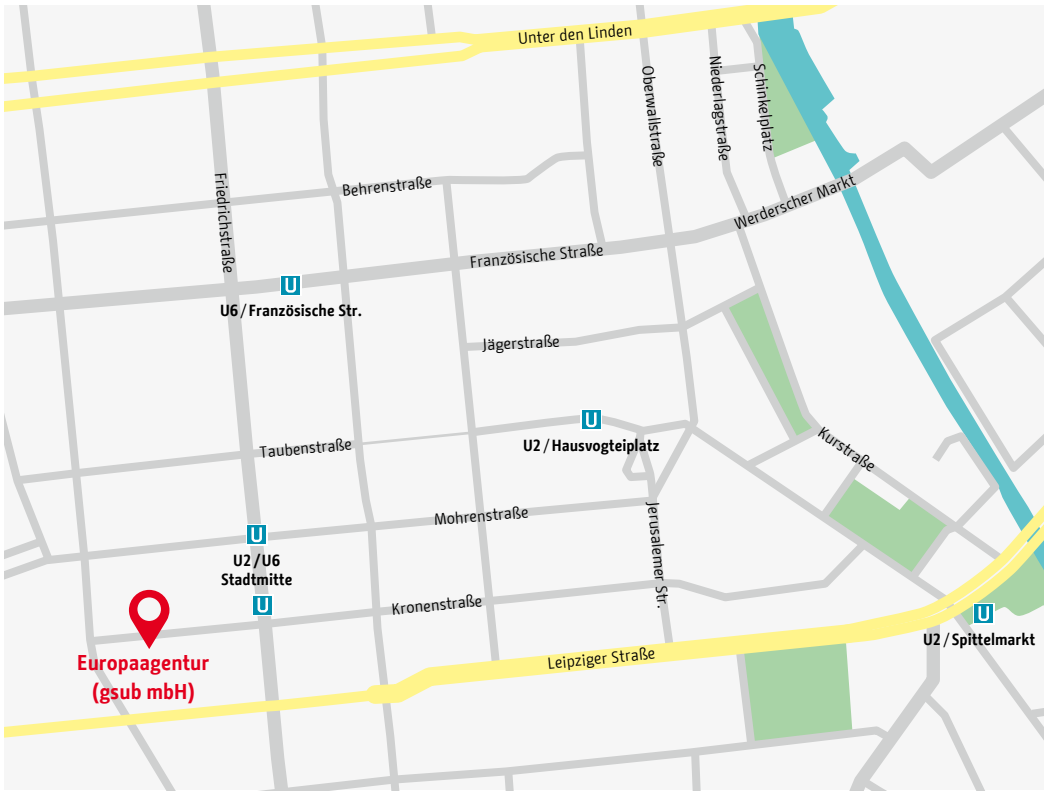
Herr Velter bedankte sich bei allen Expertinnen und Experten für den anspruchsvollen und fruchtbaren Austausch. Er wies auf vier Punkte hin, auf deren Grundlage in Berlin weiter an der Wirkungsforschung gearbeitet werden solle:

1. *Für die Evaluation der Wirksamkeit von Maßnahmen sollen neben „harten Fakten", die auf administrativen Daten beruhen, zukünftig auch Integrationsfortschritte auf Grundlage „weicherer Faktoren" berücksichtigt werden. Hierbei solle auch die subjektive Komponente, also die Selbst- und Fremdeinschätzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, mit einfließen.*
2. *Der Frage, wie die Partizipation von Teilnehmenden (in Qualifizierung und Beschäftigung) erhöht werden kann, wird die Senatsverwaltung ebenfalls weiter nachgehen. Dabei sollten auch wettbewerbliche Ansätze und ein für die Arbeitssuchenden transparentes Verfahren Berücksichtigung finden.*
3. *Die Diskussion über individualisierte und Gruppenansätze, wie Einzel- und Gruppencoaching, und deren Wirkung im Sinne einer nachhaltigen Arbeitsmarktpolitik, sollen weiter verfolgt werden. Es sei wichtig, eine Transparenz über die Wirkung der verschiedenen Ansätze zu schaffen. Dies wurde in Deutschland lange vernachlässigt.*
4. *Sehr wichtig seien für Berlin auch die kommunalen Leistungen nach §16a SGB II und deren verbesserte Organisation sowie ihre Einbettung in die kommunale Arbeitsmarktpolitik der Jobcenter, der Bezirke und des Landes.*

Der Austausch mit Europa soll weiter geführt und die europäische Arbeit der Senatsarbeitsverwaltung weiter verstärkt werden.

Anfahrt / Kontakt

Veranstaltungsort:
Europaagentur (gsub mbH)
Kronenstraße 6
10117 Berlin



Ansprechpartnerinnen
Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen
Karin Reichert
Tel.: +49 (30) 90 28 14 34
E-Mail: karin.reichert@senaif.berlin.de

Europaagentur
Dr. Diana Peitel
Tel.: +49 (30) 28 409 129
E-Mail: diana.peitel@gsub.de

Senatsverwaltung
für Arbeit, Integration
und Frauen

Berlin

Oranienstraße 106
10969 Berlin
Tel (030) 9028-0
www.berlin.de/sen/aif/
pressestelle@senaif.berlin.de

Fotograf: Gregor Fischer
© 10/2015