

Kosten-Nutzen-Relationen bei Sozialer Arbeit – Beschäftigungsförderung für Langzeitarbeitslose

Andreas H. Bröker
Werner Schönig

Sozialpolitik generell und Soziale Arbeit im Besonderen kann zwar in ihren Kosten recht exakt beziffert, in ihrem gesellschaftlichen und wirtschaftlichem Nutzen jedoch nur grob geschätzt werden. Dieses Problem ist nicht neu, jedoch angesichts des öffentlichen Finanzdebakels von zunehmender Brisanz. Insbesondere der Bereich der Beschäftigungsförderung sieht sich schon seit Jahren einem zunehmenden Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, der sich im Kontext der Hartz-Reformen nochmals verschärft hat. Der vorliegende Beitrag zeigt am Beispiel zweier Projekte gemeinsamer Beschäftigungsförderung von Kommunen und Arbeitsagenturen Struktur, Ergebnisse und arbeitsmarktpolitische Implikationen einer solchen Analyse zu Kosten und Nutzen.

1

Einleitung

Die nahezu täglichen Pressemeldungen über teilweise höchst kontroverse Auseinandersetzungen im Kontext der Umsetzung von gleichwohl dringend erforderlichen Reformen in den Sozialsystemen vergegenwärtigen, dass das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Sozialer Arbeit durchaus widersprüchlich und konfliktreich angelegt ist. Zu den systemimmanenten Grundkonflikten gehört dabei, dass die Mittel zur Finanzierung Sozialer Arbeit, wie bspw. Gesundheitsförderung, Rehabilitation, Qualifizierung oder berufliche (Re-)Integration, letztendlich von der wirtschaftlichen Wertschöpfung gespeist werden. Vor diesem Hintergrund entsteht das Dilemma, dass die Kosten Sozialer Arbeit in der Regel recht gut, ihre nützlichen Rückwirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft, etwa gesellschaftliche Stabilisierungs- und Integrationsfunktionen (Bäcker 2000), hingegen oft nur grob beziffert sowie wenig systematisch und klar zugeordnet werden.

Der folgende Beitrag zeigt anhand der Evaluation zweier Projekte der gemeinsamen Beschäftigungsförderung, wie Kosten-Nutzen-Relationen Sozialer Arbeit im Bereich der gemeinsamen Beschäftigungsförderung ausgestaltet sein können. Die hier verwendete Kosten-Nutzen-Analyse lehnt sich dabei wesentlich an die Arbeiten von Trube (1995, 1997) und Trube/Luschei (2000, 2001) an. Deren Ansatz beruht erstens auf einer differenzierten Analyse von Teilnehmer- und Vergleichsgruppen

einschließlich der Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven, nämlich aus Sicht der Finanziers der Maßnahme sowie der Teilnehmer. Zweitens sind dem Ansatz die drei zentralen Fragestellungen entnommen, indem der Re-Integrationserfolg der Förderung, die fiskalische Effizienz sowie qualitative Aspekte erhoben wurden. Darüber hinaus war es notwendig, mit Rücksicht auf die untersuchten Projekte sowie angesichts der spezifischen Erhebungsprobleme eigene Akzente zu setzen, die allerdings die Grundorientierung der hier dargestellten Untersuchung nicht infrage stellen. Der Beitrag schließt mit Anmerkungen zur Relevanz der Ergebnisse für die aktuelle arbeitsmarktpolitische Diskussion.

2

Professionalität im Management Sozialer Arbeit

2.1 BERÜCKSICHTIGUNG SOZIALWIRTSCHAFTLICHER SPEZIFIKA

Im eingangs skizzierten Kontext sind auch notwendige Zuwächse an Professionalität für das Management von Sozialer Arbeit zu konstatieren. Die Komplexität des Sozialen und seiner Kontextbedingungen hat sich in den letzten Jahren analog zu anderen gesellschaftlichen Bereichen vergrößert und stellt auch an die Akteure Sozialer Arbeit neue Herausforderungen bei Finanz-, Organisations- und Personalmanagement. Dabei geht es aber nicht um die bedenkenlose Übernahme vorwiegend ökonomisch ausgerichteter Konzepte, sondern um die Berücksichtigung von sozialwirtschaftli-

chen Spezifika, damit fachliche Prinzipien und notwendige Strukturen Sozialer Arbeit nicht unter dem Deckmantel der Wirtschaftlichkeit dem Rotstift pauschal zum Opfer fallen (Volmar 1998; Schönig 2002a).

Gleichzeitig wird der Einsatz Sozialer Arbeit – bei der hier fokussierten Re-Integration in das Erwerbsleben – in sozialwissenschaftlichen und sozialpolitischen Diskussionen durchaus selbstkritisch betrachtet. Insbesondere Workfare-Ansätze, charakterisiert durch eine zwingend notwendige, unmittelbar und in Arbeitseinheiten zu erbringende Gegenleistung (Reziprozität), laufen Gefahr, durch zu eng gefasste und einseitige Forderungen kontraproduktiv zu wirken, wenn etwa Bildungskarrieren verhindert werden, die aus einzelwirtschaftlicher wie auch aus volkswirtschaftlicher Sicht Potenzial für mittel- oder langfristige Wohlfahrtsgewinne enthalten. Im Rahmen auch international zu

Andreas H. Bröker, Dr., Dipl.-Wirt.-Ing. und M.A., von 2001 bis 2003 Koordinator des entsprechenden BiK-Arbeitskreises; *con_salto-Institut Karlsruhe*. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, Sozialmanagement.
e-mail: andreas-h.broeker@t-online.de

Werner Schönig, PD Dr., Dipl.-Volksw., von 2002 bis 2003 wissenschaftliche Begleitung des entsprechenden BiK-Projekts; *Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH an der Universität Hannover*. Arbeitsschwerpunkte: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Arbeitsmarkt, Soziale Arbeit.
e-mail: schoenig@ies.uni-hannover.de

beobachtender Trends zu aktivierenden Sozialpolitiken (Schönig 2003), die eben auch Workfare-Konzepte umfassen, ist daher die Soziale Arbeit aufgefordert, verstärkt eigenständige Fachkompetenzen einzubringen. Denn es zeigt sich in der Praxis immer wieder, dass erstens Problemlagen, Hoffnungen und Interventionsformen vielschichtiger sind als in den bisherigen standardisierten Handlungskonzepten vorgesehen, dass zweitens oftmals eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt (noch) nicht als vorrangiges Ziel realisiert werden kann und dass drittens bei aller Orientierung am „Fall“ der Blick auf das „Feld“ und den Kontext nicht verloren gehen darf.

2.2 BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERUNG ALS SPEZIALGEBIET SOZIALER ARBEIT

Für die Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung, einem Spezialgebiet Sozialer Arbeit, gilt, dass die Entwicklung von systematischen Standards zur Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Deutschland im Vergleich zum Ausland erst recht spät eingesetzt hat (Schönig 2002b). So griffen die beiden arbeitsmarktpolitischen Hauptakteure, Arbeitsamt/Agentur für Arbeit¹ und Kommune/Kreis, bislang auf unterschiedliche Evaluationsinstrumentarien und -systematiken zurück, die Arbeitsverwaltung auf Eingliederungsbilanzen, die Kommunalverwaltung vor allem auf fiskalische Auswertungen. Daraus resultierten, nicht selten zum Nachteil der betroffenen (Langzeit-)Arbeitslosen, regional ausgesprochen heterogen anzutreffende Kooperationsformen bei Ausgestaltung, Ausrichtung und Abstimmung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (Bertelsmann Stiftung 2000).

Daher hat die Bertelsmann Stiftung im Rahmen ihres Netzwerks „BiK-Beschäftigungsförderung in Kommunen“² die gemeinsame Entwicklung eines Instrumentariums zur objektivierbaren Ergebnisbewertung von Beschäftigungsförderung angestoßen. Aus der dreijährigen, teilweise zähen, aber letztendlich erfolgreichen Arbeitskreisarbeit³ entstand eine Vergleichsanalyse zu Kosten und Nutzen mit dreidimensionalem Ansatz (Bertelsmann Stiftung 2003)⁴. Zu ihr gehören die qualitative Einbeziehung von Einschätzungen und Bewertungen seitens der Maßnahmeteilnehmer⁵ (subjektive Nutzenwirkungen) sowie – quantitativ zu erfassen – Eingliederungserfolge und fiskalische Effekte.

Mit dieser Mehrdimensionalität visiert die Vergleichsanalyse zum einen die angemessene Berücksichtigung von Spezifika der Beschäftigungsförderung an. Zum anderen versteht sie sich als Beitrag zu mehr Vergleichbarkeit und Transparenz bei sozialen Kosten-Nutzen-Relationen, einer zentralen Größe im Hinblick auf Interessensquoten und Aktivierungspotenziale von unterschiedlichen Organisationen und Akteuren bei der Umgestaltung der Sozialsysteme im Allgemeinen und bei den anstehenden arbeitsmarktpolitischen Reformen im Besonderen.

3 Untersuchungsdesign und Datenbasis

Die hier zusammengefasst dargestellten Auswertungen verstehen sich als Fallstudien für die Städte Köln und Stuttgart, in denen die praktische Umsetzung der Analysen zu Kosten und Nutzen von gemeinsam zwischen Arbeitsamt und Kommune finanzierten Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung erfolgte (Zeitraum: Frühjahr/Sommer 2002 bis Frühjahr/Sommer 2003). Teilnehmer waren jeweils Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen, die Lohnersatzleistungen der Arbeitsverwaltung (Arbeitslosenhilfe oder -geld) mit ergänzenden kommunalen Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) bezogen, also sogenannte Aufstocker bzw. Kombi-Bezieher.

Zum Design der Untersuchung gehörte der kombinierte Einsatz von Experiment, Ökonometrie und Re-Integrationsbilanz. Zur Sicherung der angestrebten wissenschaftlichen Solidität trugen weitgehend zufällig gebildete Untersuchungs- bzw. Experimentalgruppen (je Stadt 100 Personen) sowie dazu gehörige, je Stadt ebenfalls aus 100 Personen bestehende Vergleichsgruppen bei, die das „business as usual“, das Alltagsgeschäft in der jeweiligen Arbeits- bzw. Sozialverwaltung repräsentierten.

Für die quantitative Datenerhebung⁶ (Eingliederungserfolge und fiskalische Effekte) wurden im Konsens Variablenkomplexe entwickelt sowie Indikatorensets mit Codierungsplänen aufgestellt. Dabei bestanden die Variablenkomplexe einerseits aus personen- und aus maßnahmebezogenen Items. Andererseits wurden – soweit

vor Ort erfassbar – sowohl die Maßnahmekosten für Vorbereitung, Vorauswahl und Durchführung als auch die Einsparungen durch nicht mehr zu zahlende Transferleistungen und Rückflüsse bei Steuern (direkt und indirekt) sowie bei Sozialversicherungsbeiträgen einbezogen.

Qualitative Aspekte, insbesondere im Hinblick auf subjektive Nutzenwirkungen, flossen über Einzelinterviews bei Maßnahmeteilnehmern in die Analyse ein. Zur Strukturierung dieser Einzelgespräche war gemeinsam ein Leitfaden entwickelt worden, der auch vorab im Rahmen eines Pretests auf seine Tauglichkeit hin überprüft worden ist.

Die Kölner Fördermaßnahme glich einer Vermittlungsagentur im dortigen, bereits vor den sogenannten Hartz-Reformen aufgebauten JobCenter: Zielgerichtet vorausgewählte Kombi-Bezieher wurden einer gewerblichen Zeitarbeitsfirma unter Gewährung von Lohnkostenzuschüssen (max. 1 Jahr) zugewiesen. Sozialamt und Arbeitsamt übernahmen die Förderkosten zu gleichen Anteilen. Zu den Kölner Rahmenbedingungen gehörten im Frühjahr 2003 (Bundesanstalt für Arbeit/Arbeitsamt

1 Der Begriff „Arbeitsamt“ wird für noch vor dem 01.01.2004 liegende Kontexte gewählt, der Begriff „Agentur für Arbeit“ für Übergänge sowie für aktuellere Zusammenhänge.

2 Projektleitung: Frau Dr. Helga Hackenberg, Bertelsmann Stiftung.

3 Mitglieder auf kommunaler Seite waren: Berlin (Friedrichshain-Kreuzberg), Landkreis Elbe-Elster, Köln, Landkreis Osnabrück, Pforzheim, Pirmasens, Rheine, Stuttgart, Torgau-Oschatz, i.d.R. zusammen mit Vertretern aus der Arbeitsverwaltung; hinzu kamen die BA-Hauptstelle, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA).

4 Ergänzend zum Gesamtbericht „Lokale Arbeitsmarktpolitik – Stand und Perspektiven“ (Hackenberg 2003) sind auch die Ergebnisse der weiteren vier BiK-Modellvorhaben dokumentiert worden: B. Benchmarking in der kommunalen Beschäftigungsförderung; C. Curriculum für die gemeinsame Fortbildung von Fachkräften; D. Profiling: Individuelle Arbeitsmarktanalyse und Eingliederungsstrategien ...; E. W.I.N. 4 – Wirtschaft im Netzwerk mit Kommunen; vgl. jeweils www.bik-online.de.

5 Auch wenn im vorliegenden Text vorwiegend die männliche Sprachform verwendet wird, so sind bei allen männlichen Funktionsbezeichnungen stets auch Frauen gemeint.

6 Diese Erhebungen erfolgten im Rahmen von anonymisierten Verfahren in den Datenbeständen der beteiligten Verwaltungen bzw. Ämter, i.d.R. Sozial- und Arbeitsamt.

Köln 2004) eine Arbeitslosenquote von etwa 12 % sowie folgende strukturelle Merkmale der Arbeitslosen: 53 % ohne Berufsausbildung, 27 % älter als 50 Jahre, 34 % langzeitarbeitslos. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Kölner Raum waren von einer schlechten wirtschaftlichen Stimmung und Geschäftslage gekennzeichnet, was sich u.a. in einem um 30 % gegenüber dem Vorjahr gesunkenen Stellenangebot niederschlug (Industrie- und Handelskammer zu Köln 2003).

In *Stuttgart* bestand die Fördermaßnahme aus der Zuweisung von eher „problematischen“ Beziehern von ergänzender HLU durch die Sozialverwaltung an einen privaten Träger. Dort wurde mit Assessmentverfahren und Case-Management eine Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt angestrebt. Die Aufteilung der Kosten (Fallpauschalen) erfolgte zwischen Sozialamt und Arbeitsamt im Verhältnis von 30:70. Folgende Merkmale kennzeichnen die Stuttgarter Rahmenbedingungen im Frühjahr 2003 (Bundesanstalt für Arbeit/Arbeitsamt Stuttgart 2003): eine Arbeitslosenquote von rund 7 %, 50 % der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung, 37 % ausländische Arbeitslose, die zu 75 % keinen Berufsabschluss besaßen, 30 % älter als 50 Jahre, 26 % Langzeitarbeitslose, 25 % mit gesundheitliche Einschränkungen. Die Stimmung in der Stuttgarter Wirtschaft ist zu diesem Zeitpunkt merklich getrübt, das Stellenangebot um 26 % gegenüber dem Vorjahr gesunken (Industrie- und Handelskammer Stuttgart 2002).

Dank des großen Engagements aller Beteiligten und eines insgesamt sehr großen Rechercheaufwands ist eine solide Datenbasis aus nahezu vollständigen Datensätzen für 400 Personen erreicht worden. Mit den üblichen Testverfahren wurde die quantitative Datenbasis umfassend überprüft. Sowohl im Kölner als auch im Stuttgarter Datensatz sind – wenngleich ungeplant und unerwünscht, jedoch in der empirischen Forschung keineswegs ungewöhnlich (Schneider 2001; Jaenichen 2000) – Creaming-Effekte, also Auslese-Effekte, nachzuweisen, wenn auch bei unterschiedlichen Variablen und in verschiedener Richtung. Im Ergebnis waren die Experimental- und Vergleichsgruppen nicht als rein zufällige Stichproben zu bewerten. In Köln ist die Teilnehmergruppe jünger, erst kürzere Zeit arbeitslos (positives Creaming) und zu einem höheren Anteil männlich; in Stuttgart ist die Teilnehmergruppe

hinsichtlich der schulischen und der Berufsausbildung schlechter gestellt (negatives Creaming). Aufgrund dieser Creaming-Effekte war ein einfacher Vergleich der Ergebnisse mittels Berechnungen von Durchschnittswerten nicht durchzuführen. Die Kenntnis der oben genannten Effekte ermöglichte jedoch die Ergebniskontrolle bei den fraglichen Variablen, die faktisch dann auch nur geringe Wirkungen etwa auf den Eingliederungserfolg zeigten.

Auch die Ermittlung von subjektiven Nutzenwirkungen aus Sicht der Teilnehmer erwies sich als ausgesprochen aufwändig, sodass auch die an sich angestrebte, repräsentative 20%-Stichprobe zufällig ausgewählter Teilnehmer nicht ganz erreicht werden konnte. Dennoch gewähren die Ergebnisse der auswertbaren Interviews (Köln: 19, Stuttgart: 16) – über die quantitativ geprägten Auswertungsverfahren hinaus – interessante, teilweise sonst nicht zu erschließende Einblicke in die Beurteilung der Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung aus Teilnehmersicht.

4

Untersuchungsergebnisse

4.1 RE-INTEGRATIONSERFOLG

Die Auswertung zum Re-Integrationserfolg hat im Kölner Projekt gezeigt, dass ein signifikant positives Ergebnis erzielt wurde. Generell war hier innerhalb der Experimentalgruppe eine größere Bewegung als in der Vergleichsgruppe zu erkennen: Während nach 12 Monaten Projektlaufzeit 88 Personen der Vergleichsgruppe im bisherigen Status quo (Arbeitslosigkeit mit Bezug von Arbeitslosenhilfe bzw. -geld sowie ergänzender HLU) verblieben, wurden für alle Teilnehmer Situationsklärungen oder Lösungen gefunden. Auffällig ist dabei insbesondere der hohe Anteil von Personen, die sich nach Förderungsende in einem nicht subventionierten Arbeitsverhältnis befanden (81), was größtenteils eine Weiterbeschäftigung bei dem Partnerzeitarbeitsunternehmen bedeutete. Vor dem Hintergrund des o.g. leicht positiven Creaming-Effektes im Kölner Projekt ist die Re-Integrationsbilanz mit gebotener Vorsicht als positiv zu bewerten. Um hier auch nachhaltigere Aussagen treffen zu können, müssten zeitlich weitergehende Betrachtungen erfolgen.

Auch im Stuttgarter Projekt waren die Unterschiede beim Re-Integrationserfolg zwischen beiden Gruppen deutlich signifikant: Nach 12 Monaten gelang es 32 Personen aus der Experimental- und lediglich 7 Personen aus der Vergleichsgruppe in eine nicht subventionierte Beschäftigung überzugehen, was vor dem Hintergrund des negativen Creamings einen bemerkenswert hohen Re-Integrationserfolg darstellte. Bei den anderen Arten des Übergangs (Krankheit, Verrentung, Wegzug) unterschieden sich Teilnehmer- und Vergleichsgruppe nicht signifikant.

Hervorzuheben sind gleichwohl 47 Personen aus der Experimentalgruppe, also nahezu die Hälfte der untersuchten Personen, für die sich die direkte Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt als nicht oder noch nicht möglich herausstellte. Für diesen Personenkreis sind offensichtlich vorab oder im Grundsatz andere Maßnahmen z. B. Beschäftigungsmöglichkeiten mit niederschwelligeren Anforderungen notwendig.

4.2 FISKALISCHE EFFIZIENZ

Wichtigstes Ergebnis der Berechnungen zur fiskalischen Effizienz ist, dass in beiden Projekten bereits während der Projektlaufzeit (12 Monate) positive fiskalische Effekte erzielt werden konnten.

Nach Ablauf von 12 Monaten erreichte das Kölner Projekt einen fiskalischen Nettoertrag von insgesamt mehr als 400.000 €.7 Aufgrund der Diskrepanz zwischen dem Verteilungsschlüssel für die Förderkosten (50 % zu 50 %) und den tatsächlichen Erträgen von Sozial- und Arbeitsverwaltung bei der hier relevanten Klientel von Aufstockern bzw. Kombi-Beziehern hat dabei das Sozialamt einen negativen Nettoertrag von ca. 80.000 € zu verbuchen, während das Arbeitsamt einen positiven Nettoertrag von fast 490.000 € verzeichnet. Die Höhe des ausgesprochen positiven fiskalischen Gesamtergebnisses steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass die oben genannte Anlauf- und Verwal-

7 Nettoertrag steht im fiskalischen Kontext für den Restbetrag von Einsparungen und Rückflüssen, der nach Abzug aller im Kontext der Maßnahme entstehenden sowie ggf. erfassten Kosten übrig bleibt.

tungskosten nicht im Detail erfasst werden konnten und in der Kölner Fallstudie auch nicht pauschalisiert einbezogen wurden.

Für das Stuttgarter Projekt erfolgte die Ermittlung der fiskalischen Effizienz quasi in Form einer Break-Even-Analyse, denn hier sind die Vorleistungen und Anlaufkosten im Wesentlichen mit eingerechnet. Der Auswertungsprozess zeigte, dass sich im Zeitverlauf der anfängliche Fehlbetrag von Sozial- und Arbeitsamt, bedingt durch Vorinvestitionen in Form von Fallpauschalen an den Träger sowie für die Teilnehmerauswahl, verminderte, um dann durch sich kumulierende Einsparungen und Rückflüsse in einen positiven Nettoertrag umzuschlagen. Dies geschah in unterschiedlichen Zeiträumen, für das Sozialamt ab dem dritten Quartal, für das Arbeitsamt ein Quartal später. Nach 12 Monaten betrug die Summe des Nettoertrags im Stuttgarter Projekt ca. 128.000 €, die mit nahezu gleichen Anteilen erwirtschaftet wurden, woraus sich auf eine Angemessenheit des gewählten Kostenschlüssels (30 % Sozialamt und 70 % Arbeitsamt) für die Fördermaßnahmen der untersuchten Klientel schließen lässt.

4.3 SUBJEKTIVER NUTZEN AUS TEILNEHMERSICHT

Die Ermittlung des subjektiven Nutzens aus Sicht der Teilnehmer stellte einerseits ein Gegengewicht zu den quantitativ geprägten Auswertungen dar und berücksichtigte andererseits auch nur qualitativ erfassbare, gleichwohl sozialpolitisch relevante Aspekte der Kosten-Nutzen-Analyse.

Für das Kölner Projekt ist dabei zu vermerken, dass die Befragten deutlich zwischen dem JobCenter und dem kooperierenden Zeitarbeitsunternehmen sowie dessen Entleihunternehmen differenzierten. Die Betreuung durch das JobCenter wurde trotz eines empfundenen Drucks zur Teilnahme an der Förderung in aller Regel als kompetent und freundlich eingeschätzt. Die Beurteilungen des Zeitarbeitsunternehmens fielen überwiegend negativ aus, nicht zuletzt da der Umgang eher als respektlos empfunden wurde. Diese subjektiven Wahrnehmungen und Empfindungen sind auch Ausdruck einer besonderen Herausforderung und Stresssituation: Im Kölner Projekt wurden Langzeitarbeitslose unmittelbar in ein Beschäftigungsverhältnis auf dem regulären Arbeitsmarkt vermittelt, wodurch sich der Einzelne besonders ho-

hen und ungewohnten Anforderungen u.a. im Hinblick auf Belastbarkeit und Flexibilität direkt ausgesetzt sah. Die konkrete Situation am Arbeitsplatz, das Arbeitsklima im Entleihunternehmen und hier insbesondere das dortige Vorgesetztenverhalten haben die individuelle Wahrnehmung zudem beeinflusst. Angesichts dieses Bildes verwundert es nicht, dass sich durch die Teilnahme an der Förderung alleine kaum eine Verbesserung der Lebenslage feststellen ließ. Eine solche Verbesserung war nur bei jenen Teilnehmern zu konstatieren, die nach der Beschäftigung bei dem Zeitarbeitsunternehmen von einem Auftraggeber fest übernommen worden waren. Dennoch gilt, dass nach Ansicht der Mehrheit der Teilnehmer, die auf Beschäftigung ausgerichtete Förderung ein Erfolg war; den Ausschlag gab hier die Einschätzung, dass der Verbleib in Arbeitslosigkeit (und in den damit zusammenhängenden Problemen finanzieller und familiärer Art) aus Sicht der Betroffenen in der Regel die ungünstigere Alternative darstellte.

Für die Fortführung des Projekts wäre eine stärkere Zielgruppenorientierung sowie eine verstärkte Begleitung der Zeitarbeitnehmer durch das JobCenter zu empfehlen. Außerdem könnte zukünftig neben einer erwerbswirtschaftlich orientierten ebenso eine gemeinnützig ausgerichtete, vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung einbezogen und realisiert werden, auch im Kontext von Personal ServiceAgenturen (PSA), wie sie seit Juli 2003 in jedem Arbeitsamtsbezirk eingerichtet wurden.

Auch in Stuttgart zeigt der direkte Vergleich der subjektiven Bewertungen deutlich, dass vor allem eine Vermittlung in eine reguläre, nicht projektgebundene Beschäftigung die empfundene Lebenslage verbesserte. Die Mehrheit der Befragten bewertete die aktive Förderung durch den privaten Träger als erfolgreich. Bei negativen Bewertungen war zu berücksichtigen, dass diese auch von jenen Personen getroffen wurden, welche die Ursache für den Misserfolg primär in den eigenen besonderen Vermittlungshemmnissen (Gesundheits- und Sprachprobleme) sahen und nicht in der Arbeit des beauftragten Trägers. Diese recht differenzierte Bewertung führte dazu, dass drei Viertel der Befragten für eine Fortführung der Förderung votierten, was zusammen mit einer noch stärkeren Zielgruppenorientierung und Gruppenbildung zu empfehlen wäre.

4.4 BESCHÄFTIGUNG STATT ALIMENTATION

Vor dem Hintergrund der vorab skizzierten Notwendigkeit von öffentlich subventionierten Beschäftigungen für nicht regulär zu beschäftigende Klientelgruppen sowie der gleichzeitig anhaltenden finanziellen Engpässe auf allen föderalen Ebenen intendierte der zweite Ansatz des Modellprojekts („mehr Beschäftigung statt Alimentation“), die Schaffung einer gesetzlichen (Ausnahme-)Regelung zur beschäftigungspolitischen Aktivierung von passiven Lohnersatzleistungen anzuregen. Das bezog sich insbesondere auf die Arbeitslosenhilfe (zukünftiges ALG II), analog zu den kommunalen Möglichkeiten gem. Bundessozialhilfegesetz (BSHG) im Rahmen der Hilfen zur Arbeit (HzA), die mittlerweile beachtliche quantitative Dimensionen und breite inhaltliche Spektren aufweisen sowie z.T. bemerkenswerte Ergebnisse erzielen (Empter/Frick 2000). Auf diese Weise sollten neben der Schaffung von zusätzlichen, möglichst langfristigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen außerdem eine Vergrößerung und eine Flexibilisierung der Finanzierungs- und Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsämter/Agenturen für Arbeit erreicht werden.

Der BiK-Arbeitskreis konkretisierte im Juni 2002 den Ansatz „Beschäftigung statt Alimentation“ durch dezidierte Formulierungsvorschläge für eine vorerst modellhaft, zeitlich und regional begrenzte Experimentierklausel im SGB III (§ 421 h und § 363) mit folgenden zentralen Punkten:

- die gemeinsame Einbringung von passiven Lohnersatzleistungen (Arbeitslosenhilfe plus Sozialversicherungsbeiträge und Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) einschl. einmalige pauschalierte Leistungen) als
- auf max. 60 Monate begrenzte Integrationshilfen mit Orientierung am tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelt für
- mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei besonders beeinträchtigten Arbeitslosen (reine Arbeitslosenhilfe-Bezieher *und* ergänzende Bezieher von HLU).

Die erarbeiteten Vorschläge wurden dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit präsentiert und dort grundsätzlich positiv aufgenommen; im Kontext der umzusetzenden Hartz-Reformvorschläge kamen

– trotz anfangs positiver Rückmeldungen – die inhaltlichen Diskussionen jedoch ins Stocken bzw. zum Stillstand.

5

Relevanz der Ergebnisse in der aktuellen Diskussion

Die eigenen Analysen bestätigen bundesweite Zahlen (IAB 2003b), dass ca. 30–40 % der Langzeitarbeitslosen – insbesondere durch gesundheitliche Einschränkungen – leistungsgemindert sind; sie waren selbst mit den hier vorgestellten intensiven Fördermaßnahmen nicht in reguläre Beschäftigungen zu vermitteln. Sie benötigen niederschwelligere, adressatenspezifische Lösungen, auch außerhalb oder am Rande des regulären Erwerbslebens. Workfare-Konzepte sind in diesem Kontext dann sinnvoll und legitim, wenn sie eben nicht in methodischer Hinsicht verengt werden, sondern das individuelle „Empowerment“ als traditionelles Ziel der Sozialen Arbeit aufgreifen (Dahme/Wohlfahrt 2002, S. 16–24; Kessl/Otto 2002, S. 452 ff.).

Für die Zukunft wird dabei entscheidend sein, welcher Handlungsrahmen der Sozialen Arbeit politisch und auch ökonomisch (noch) gewährt wird und ob sie sich gegebenenfalls als zentraler Bestandteil der sozialen Infrastruktur unserer Gesellschaft etablieren kann.

Dabei können adaptierte Analysen zu Kosten- und Nutzenverteilungen sowohl im Hinblick auf notwendige Qualitätssicherungen bei Sozialer Arbeit im weitesten Sinne als auch für die aktuellen arbeitsmarktpolitischen Prozesse im Rahmen der so genannten Hartz-Reformen von Bedeutung sein. Durch die kommunalen Optionsmöglichkeiten im neuen SGB II sind auf der Ebene von Arbeitsamtsbezirken bzw. Kreisen durchaus spezifische Lösungen sowie heterogene Strukturen zu erwarten, sodass Aspekte der Zusammenarbeit verschiedener regionaler Akteure jeweils an Bedeutung zunehmen sollten. Vor diesem Hintergrund birgt die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auch eine größere inhaltliche Komplexität, derart, dass die unterschiedlichen Ressourcen der nationalen und regionalen Profis – in welchen organisatorischen Formen und Zuständigkeiten auch immer – sinnvoll und effizient vor Ort koordiniert eingebracht werden müssen. An diesen Stellen werden

sicherlich finanzielle Transparenz und Klarheit über Nutzenwirkungen als Ausgangspunkte für Aktivitäten und Initiativen einzelner Akteure gefragt sein.

Insofern kann das entwickelte Instrumentarium der Vergleichsgruppenanalyse zu Kosten und Nutzen einen Beitrag bieten für eine von Kooperationen geprägte aktive, regional-dezentral gesteuerte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Angesichts anhaltend hoher Massenarbeitslosigkeit und ihrer destruktiven individuellen Folgewirkungen (Bröker 2002; Nationale Armutskonferenz 2000) sowie ihrer enormen Kosten von 70 bis 80 Mrd. € per annum (IAB 2003a) ist diese auch dringend *erforderlich* und sollte durch eine *förderliche* Bundesrahmengesetzgebung abgesichert sein.

Den Orientierungsrahmen bildet eine Gesellschaft, die wohl auch in Zukunft stark davon geprägt sein wird, dass Erwerbsarbeit für viele Bürger den elementaren Zugang zu eigener Lebensvorsorge und zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben eröffnet (Dettling 2001). Insofern sind verstärkt innovative Ansätze einer aktiven Beschäftigungspolitik – verbunden mit einer professionalisierten Sozialen Arbeit – zu *fordern* und zu *fördern*. Über verstärkte Vermittlungsbemühungen, organisatorische Veränderungen und gesetzliche Bestimmungen hinaus ist dabei letztendlich ein Paradigmenwechsel notwendig: Es ist früher oder später von der Erreichbarkeit einer Vollbeschäftigung im herkömmlichen Sinne Abstand zu nehmen oder sie ist anders zu definieren. Eine solche Neudefinition würde subventionierte, fachkompetent sozialarbeiterisch unterstützte Beschäftigung in Zusatz- und Brückenarbeitsmärkten auf selbstverständliche Weise integrieren (Bröker 2002b).

Die gegenwärtigen Realitäten belegen jedoch einen gegenläufigen Trend. Die Reduzierung der Bezugsdauer bei Arbeitslosengeld (ALG) I, die Absenkung des ALG II auf Sozialhilfeniveau und die Verkürzung der Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre sind Elemente von einseitigen Kürzungsstrategien, aber keine wirklichen Alternativen für in der Tat obsoletere, passive Daueralimentierungen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug. Ähnliches gilt auch für die mit Strukturanpassungsmaßnahmen zusammengefassten und neu ausgerichteten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM; vgl. § 260 ff. SGB III) sowie die verstärkt vorgesehenen stundenweisen Ar-

beitsgelegenheiten (Bezug von ALG II und Mehraufwandsentschädigung, vgl. § 16 ff. SGB II): Die einen sind nicht mehr ALG-anwartschaftsbegründend und führen kurzfristig in eine Sackgasse, die anderen sind gänzlich nicht sozialversicherungspflichtig und damit letztendlich fiskalisch betrachtet eher kontraproduktiv.

Aufgrund kaum vorhandener finanzieller Spielräume sowie fehlender Anreizsysteme bei den regionalen Akteuren ist gleichzeitig die Umsetzung der im Sozialgesetzbuch (SGB) II (§ 16 Absatz 3.1) zusätzlich vorgesehenen Möglichkeiten für sozialversicherungspflichtige Maßnahmen (analog zum bisherigen § 19.1 des Bundessozialhilfegesetzes) im Grundsatz gefährdet. Da auch Existenzgründungsmaßnahmen wohl nur in Einzelfällen einen nachhaltigen beruflichen Erfolg für Langzeitarbeitslose bewirken werden und da die Tätigkeiten der seit Juli 2003 in jedem Arbeitsamtsbezirk eingerichteten PSA immer noch nicht erfolgversprechend verlaufen (Lütge 2004), sind weiterhin wirksame Schritte in die Richtung von mehr Beschäftigung statt Alimentation zu fordern. Dafür wären subventionierte, sozialversicherungspflichtige Arbeitsmöglichkeiten mit niederschwelligeren Anforderungen notwendig, die verbliebene Leistungsfähigkeiten für gesellschaftlich sinnvolle Aufgaben nutzbar machen und als berufliche Trainings in konkreten Arbeitssituationen (Lipsmeier 1998) den Weg in die Richtung des regulären Erwerbslebens weiter öffnen bzw. offen halten.

6

Zusammenfassung

Für ein Teilgebiet Sozialer Arbeit belegen die Ergebnisse der als Fallstudien für die Städte Köln und Stuttgart ausgelegten Analysen exemplarisch, dass die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt/Agentur für Arbeit und Kommune bei der Re-Integration von Langzeitarbeitslosen erfolgreich und lohnenswert sein kann. Durch gemeinsame adressatenspezifische Maßnahmen ist es möglich, auch für Arbeitslose mit vermittlungshemmenden Merkmalen Re-Integrationen in das reguläre Erwerbsleben zu erreichen.

Trotz aller Umstellungsschwierigkeiten und unliebsamen Erkenntnisse über eigene Potenziale schätzt auch die Mehrheit der Betroffenen die aktiven Fördermaßnah-

men subjektiv als Erfolg ein und plädiert für eine Fortführung, sofern Teilnehmer-spezifika angemessen berücksichtigt werden. Darüber hinaus fällt auch die fiskalische Bilanz insgesamt positiv aus, wobei die jeweiligen Erfolgsanteile der Akteure von den gewählten Kostenverteilungsschlüsseln abhängen; bei Langzeitarbeitslosen im Bezug von ergänzender kommunaler Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) wäre eine Kostenübernahme von ca. 60–70 % für die Arbeitsverwaltung und von ca. 30–40 % für die Kommunalverwaltung zu empfehlen.

Sowohl im Kölner als auch im Stuttgarter Projekt sind bekannte Polarisierungen und Segmentierungen (Bröker 1995) nachzuweisen. Auf der einen Seite gibt es Langzeitarbeitslose, für die mit einem vergleichsweise geringen (Beratungs-)Aufwand sowie zeitnah ein Übergang in eine nicht subventionierte Beschäftigung erreicht wird. Auf der anderen Seite stehen solche Langzeitarbeitslosen, die trotz eines großen (Beratungs-) Aufwands – auch über längere Zeit – die Fördermaßnahme abrechnen müssen oder für die keine Möglichkeit zur regulären Beschäftigung gefunden wird.

Bei den frühen Übergängern in eine nicht subventionierte Beschäftigung addieren sich Re-Integrationserfolge und fiskalische Erfolge, sodass sich die investiven Vorleistungen schnell und ausgesprochen gut durch Rückflüsse und Einsparungen amortisieren. Aufgrund geringer Vorinvestitionen fällt die fiskalische Bilanz auch bei Personen, die die Kommune, den Kreis bzw. den Arbeitsamtsbezirk verlassen, die sich aus dem Bezug öffentlicher Leistungen abmelden oder verrenten lassen, positiv aus, zumindest aus (eingeschränkter) lokaler Sicht.

Möglichem Zwei-Klassen-Denken im Hinblick auf Arbeitslose oder etwaigen Versuchungen, aktive Beschäftigungsförderung durch Passivität und Repressalien im Grundsatz zu ersetzen, ist hier jedoch deutlich entgegenzuwirken. Zum einen sprechen sich die Ergebnisse der Studie für möglichst frühe Aktivitäten der Beschäftigungsförderung aus, denn je später die berufliche Integration bzw. das Ausscheiden aus dem Leistungsbezug stattfand, desto weniger positive Nettoerträge konnte ein Teilnehmer erwirtschaften. Zum anderen

zeigen die Analyseergebnisse, dass adressatenspezifische Förderungen gegenüber Standardmaßnahmen beachtliche Re-Integrationserfolge bei gleichzeitiger Teilnehmerakzeptanz erzielen können. Auf dieser Basis wären weitere Maßnahmespezifizierungen vorzunehmen, um adäquate Lösungen für unterschiedliche Klientelgruppen zu entwickeln.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion stützen die vorliegenden Ergebnisse die Position, dass auch in der zukünftigen arbeitsmarktpolitischen Förderkulisse subventionierte, sozialversicherungspflichtige Arbeitsmöglichkeiten mit niederschwelligeren Anforderungen notwendig sein werden. In Kombination mit einer dezentralen Verantwortungsverlagerung auf die arbeitsmarktpolitischen Vor-Ort-Akteure wären – finanziert durch aktivierte Lohnersatzleistungen – mit der regionalen Privatwirtschaft abgestimmte Beschäftigungsprojekte zu fördern. Damit können brachliegende Potenziale von Arbeitslosen gesellschaftlich sinnvoll genutzt und auch eingefordert werden.

LITERATUR

Bäcker, G. et al. (2000): Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland, Wiesbaden, S. 49 ff.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2000): Kooperation statt Konkurrenz, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2003): Vergleichsgruppenanalyse zu Kosten und Nutzen von zwei Modellprojekten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Gütersloh

Bröker, A. (2002a): Arbeiten und Lernen als praxisbezogener Ansatz zur beruflichen (Re-)Integration von Langzeitarbeitslosen im Bereich Garten- und Landschaftsbau, in: Dokumentation der 12. Hochschultage Berufliche Bildung, Bielefeld, S. 25–40

Bröker, A. (2002b): Sozialverträgliche und praxisorientierte Beschäftigungsförderung – ein kommunales Beispiel aus Pforzheim, in: WSI-Mitteilungen 2, S. 113–117

Bröker, A. (1995): Die Reorganisation beruflicher Weiterbildung im regionalen Transformationsprozess der Neuen Bundesländer: Destruktion und Konstruktion im Wechselspiel, Frankfurt/M.

Bundesanstalt für Arbeit/Arbeitsamt Köln (2004): Arbeitsmarktprogramm (Entwurf)

Bundesanstalt für Arbeit/Arbeitsamt Stuttgart (2003): Arbeitsmarkttelegramm und -programm

Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (2002): Aktivierender Staat. Ein neues sozialpolitisches Leitbild und seine Konsequenzen für die soziale Arbeit, in: Neue Praxis 1, S. 10–32

Dettling, W. (2001): Die Stadt und ihre Bürger, Gütersloh, S. 216 ff.

Emptner, St./Frick, F. (Hrsg.) (2000): Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen, Gütersloh

Hackenberg, H. (Hrsg.) (2003): Lokale Arbeitsmarktpolitik – Stand und Perspektiven, Gütersloh

Industrie- und Handelskammer zu Köln (2003): Frühjahrs-Umfrage 2003 vom 22.05.

Industrie- und Handelskammer Stuttgart (2002): Konjunkturbericht für die Region Stuttgart, 10/2002

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2003a): Was kostet uns die Arbeitslosigkeit? Gesamtfiskalische Modellrechnungen, IAB-Kurzbericht 10 vom 21.07.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2003b): Arbeitslos – Gesundheit los – chancenlos? IAB-Kurzbericht 4 vom 21.03.

Jaenichen, U. (2000): Selektivität beim Zugang zur Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3, S. 445–461

Kessl, F./Otto, H.-U. (2002): Aktivierende Soziale Arbeit – Anmerkungen zu neosozialen Programmierungen sozialer Arbeit, in: Neue Praxis 5, S. 444–457

Lipsmeier, A. (1998): Der Betrieb als Lernort oder Arbeiten und Lernen, in: Stadt Pforzheim (Hrsg.), Beschäftigung fördern statt Arbeitslosigkeit und Sozialbedürftigkeit finanzieren. Tagungsdokumentation, Pforzheim

Lütge, G. (2004): PersonalServiceAgenturen: Sorglos und zu billig, in: Die Zeit vom 04.03., S. 25

Nationale Armutskonferenz in Deutschland (2000): Armut in der Bundesrepublik, Stuttgart

Schneider, H. (2001): Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Verschiebeparkplatz oder Ausweg aus der Sozialhilfeabhängigkeit?, in: Wirtschaft im Wandel 11, S. 256–262

Schönig, W. (2002a): Sozialpolitik und Soziale Arbeit. Ein wechselseitiges Verhältnis aus disziplinärer Sicht und dynamischer Sicht. In: Soziale Arbeit, 51. Jg., 2/2002, S. 42–48

Schönig, W. (2002b): Forschungsstand Kosten-Nutzen-Analysen aktiver Arbeitsmarktpolitik, www.bik-online.de

Schönig, W. (2003): Konsolidierende Sozialstaaten? Empirische Evidenz, Begriff und konzeptionelle Aspekte der Sozialstaatsentwicklung, in: Sozialer Fortschritt 8, S. 187–196

Trube, A. (1995): Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung. Eine exemplarische Untersuchung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 189, Nürnberg

Trube, A. (1997): Zur Theorie und Empirie des zweiten Arbeitsmarktes. Exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung, Münster

Trube, A./Luschei, F. (2000): Entwicklungs- und Vermittlungsassistenz (EVA) – ein Instrument zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser, ZPE-Schriftenreihe 7, Siegen

Trube, A./Luschei, F. (2001): Longitudinalstudie zur Entwicklungs- und Vermittlungsassistenz (EVA) – Teilnehmerverbleib und Nachhaltigkeit von arbeitsmarktlichen Integrationseffekten (EVA II), ZPE-Schriftenreihe 8, Siegen

Volmar, S. (1998): Qualität sozialer Einrichtungen, in: Brunner/Bauer/Volkmar (Hrsg.), Soziale Einrichtungen bewerten. Theorie und Praxis der Qualitätssicherung, Freiburg, S. 65