

ANDREAS H. BRÖKER

Kosten und Nutzen gemeinsamer Beschäftigungsförderung für Langzeitarbeitslose

Eine exemplarische Bilanz beruflicher und fiskalischer sowie individueller Erfolgsgrößen

KURZFASSUNG: Die Analysen zu Kosten und Nutzen bei zwei Projekten (Köln und Stuttgart) gemeinsamer Beschäftigungsförderung im Rahmen des Netzwerks „BiK-Beschäftigungsförderung in Kommunen“ zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen 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. Darüber hinaus fällt auch die fiskalische Bilanz insgesamt positiv aus, gleichwohl abhängig von gewählten Kostenverteilungsschlüsseln. Nicht zuletzt schätzt die Mehrheit der Betroffenen die aktiven Fördermaßnahmen subjektiv als Erfolg ein und plädiert für eine Fortführung, sofern Teilnehmerspezifika angemessen berücksichtigt werden.

Die Ergebnisse der Studie sind auch ein Plädoyer für möglichst frühe Aktivitäten der Beschäftigungsförderung. Außerdem zeigen die Analysen, dass ein erheblicher Teil der Langzeitarbeitslosen leistungsgemindert ist, insbesondere durch gesundheitliche Einschränkungen. Daher werden niederschwelligere Lösungen, u.a. öffentlich subventionierte, sozialversicherungspflichtige und (berufs-) pädagogisch begleitete Arbeitsstellen, empfohlen, um Wege in das reguläre Erwerbsleben offen zu halten und um vorhandenes Leistungsvermögen von Langzeitarbeitslosen für gesellschaftlich sinnvolle Aufgaben nutzbar zu machen.

ABSTRACT: The paper aims to clarify a cost-benefit-analysis of two projects of active labour market policy in Germany. Both projects were co-financed by the Bundesagentur für Arbeit and the social welfare centre of the cities involved (Cologne and Stuttgart). Furthermore, these projects focused on the re-integration of persons who are concerned by a long-term unemployment. The main results are a) a significant positive figure of re-integration in the labour market, b) positive fiscal benefits and c) a remarkable positive valuation by the participants themselves. In addition to that, the study recommends an early beginning of activities to re-integrate unemployed people. Finally the results suggest extra, subsidized possibilities to work in the case of long-term unemployed persons especially with health restriction. In this way the distance to regular employment can be reduced and the abilities of unemployed people can be used to support social purposes.

1. Problemeinführung

Viele Bereiche Sozialer Arbeit stecken in dem Dilemma, dass ihre Kosten in der Regel recht gut, ihre nützlichen Rückwirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft hingegen oft nur schwer zu beziffern und zuzuordnen sind. Gerade in Krisen- und Umbruchzeiten wird von Kritikern darüber hinaus gerne ins Feld geführt, dass die Mittel zur Finanzierung von Sozialer Arbeit vor allem von der wirtschaftlichen Wertschöpfung gespeist werden. Auf der anderen Seite sind die Fähigkeiten der Marktwirtschaft, gesellschaftliche Krisen allein zu meistern, jedoch als begrenzt anzusehen (Deutscher Verein 1997), wie fortschreitende Verarmung bzw. ungerechte Verteilung von Vermögen weltweit, aber zunehmend auch in Deutschland (Nationale Armutskonferenz 2000) oder das bei uns weiterhin ungelöste Dauerthema Massenarbeitslosigkeit nahelegen. Insofern bedarf es –

letztendlich auch im Interesse der Wirtschaft – wirksamer gesellschaftlicher Stabilisierungs- und Integrationsfunktionen, wie sie durch eine umsichtige Sozialpolitik und ein angemessenes Spektrum an Sozialer Arbeit etwa mittels gezielter Gesundheitsförderung, Rehabilitation, Qualifizierung oder beruflicher Re-Integration übernommen werden können (Bäcker 2000).

Nicht zuletzt aufgrund einer analog zu anderen gesellschaftlichen Bereichen gewachsenen Komplexität sind aber auch notwendige Zuwächse an Professionalität für das Management des Sozialen zu konstatieren, etwa im Hinblick auf Qualitätsaspekte bei Strukturen, Prozessen und Ergebnissen. Dabei geht es aber nicht um das bedenkenlose „Überstülpen“ vorwiegend ökonomisch ausgerichteter Qualitätskonzepte, sondern um die Berücksichtigung von Spezifika in Non-Profit-Organisationen, damit fachliche Prinzipien und notwendige Strukturen nicht unter dem Vorwand der Wirtschaftlichkeit pauschal aufgegeben werden (Volmar 1998). Wird der skizzierte Qualitätsgedanke auf die Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung als Teilgebiet von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit übertragen, ist u.a. festzuhalten, dass die Erarbeitung von systematischen Standards zur Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Deutschland erst relativ spät eingesetzt hat und noch in einem Anfangsstadium steckt (Schönig 2002).

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 Kooperationsqualitäten im Hinblick auf 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 3-jährigen, durchaus mit Höhen und Tiefen versehenen aber letztendlich erfolgreichen Arbeitskreisarbeit³ entstand eine Vergleichsanalyse zu Kosten und Nutzen mit dreidimensionalem Ansatz (Bertelsmann Stiftung 2003a)⁴:

- 1 Für vor dem 01.01.2004 liegende Kontexte wird noch der Begriff 'Arbeitsamt' gewählt, für Übergänge sowie aktuellere Zusammenhänge dann der Begriff 'Agentur für Arbeit'.
- 2 Projektleitung: Frau Dr. H. Hackenberg, wissenschaftliche Begleitung: PD Dr. W. Schönig, Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln
- 3 kommunale Mitglieder 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; hinzukamen 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 sowohl die Ergebnisse des hier vorgestellten Projektes „Vergleichsanalyse zu Kosten und Nutzen ...“ als auch die der weiteren vier BiK-Modellvorhaben dokumentiert worden: A. Benchmarking in der kommunalen Beschäftigungsförderung; B. Curriculum für die gemeinsame Fortbildung von Fachkräften der Arbeitsämter, der Sozialverwaltungen und Dritten; C. Profiling: Individuelle Arbeitsmarktanalyse und Eingliederungsstrategien sowie somatische und psychische Diagnose; D. W.I.N. 4 – Wirtschaft im Netzwerk mit Kommunen; jeweils auch unter www.bik-online.de.

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 vorliegende Vergleichsanalyse zum einen die angemessene Berücksichtigung von Spezifika der Beschäftigungsförderung an. Zum anderen versteht sie sich als Beitrag zu mehr Vergleichbarkeit und Transparenz bei Kosten-Nutzen-Relationen und intendiert damit Kooperationen verstärkende Impulse (Struktur- und Prozessebene), insbesondere für die Arbeits- und Kommunalverwaltung.

2. Vorgehensweise / Methoden

Die 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 Beschäftigungsförderungsmaßnahmen erfolgte (Zeitraum: Frühjahr/Sommer 2002 bis Frühjahr/Sommer 2003). Teilnehmer waren jeweils Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen, die im Bezug von Lohnersatzleistungen der Arbeitsverwaltung (Arbeitslosenhilfe oder -geld) mit ergänzenden kommunalen Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) standen, also sogen. Aufstocker bzw. Kombi-Bezieher.

Zum Design der Untersuchung gehörte der kombinierte Einsatz von Experiment, Ökonometrie und Re-Integrationsbilanz, um die jeweiligen Vorteile der verschiedenen Methoden zu vereinen. 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, Indikatorensets mit Codierungsplänen aufgestellt sowie gemeinsam Arbeitshypothesen formuliert. 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 die Rückflüsse bei Steuern sowie bei Sozialversicherungsbeiträgen einbezogen.⁷

5 Im vorliegenden Text stehen diese und ähnliche Bezeichnungen – sofern nichts anderes ausdrücklich erwähnt wird – jeweils sowohl für weiblich als auch für männliche Personen.

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

7 Ohne Berücksichtigung von Multiplikatoreffekten wurde ausschließlich der Umfang der unmittelbar anfallenden Zahlungen von Steuern und Beiträgen geschätzt:

– Hinsichtlich der *direkten Steuern* ging man davon aus, dass bei einem Bruttoeinkommen der Teilnehmer während der Fördermaßnahme von ca. 1.000 bis 1.500 Euro bei Berücksichtigung des Einkommensteuerfreibetrags sowie des Eingangssteuersatzes von 19,5 Prozent ein Durchschnittssteuersatz von ca. 5 Prozent zu entrichten war. Nach den Regeln des primären Finanzausgleichs entfielen davon 15 Prozent auf die Kommune (Sozialamt) und 42,5 Prozent auf den Bund (Arbeitsamt).

– Hinsichtlich der *indirekten Steuern* lag bei einem Bruttoeinkommen von ca. 1.000 bis 1.500 Euro nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuer sowie bei Rück-

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 in Rahmen eines Pretests auf seine Tauglichkeit hin überprüft worden ist.

3. Ergebnisse

3.1. Datenqualität

Dank des großen Engagements aller Beteiligten und mit einem erheblichen Rechercheaufwand ist eine solide Datenbasis aus nahezu vollständigen Datensätzen für 400 Personen erreicht worden. Mit entsprechenden Testverfahren (Chi-Quadrat-Test, U-Test) wurde die quantitative Datenbasis umfassend überprüft. Sowohl im Kölner als auch im Stuttgarter Datensatz waren dabei Creaming-Effekte nachzuweisen, wenn auch bei unterschiedlichen Variablen und in verschiedener Richtung. Im Ergebnis konnten die Experimental- und Vergleichsgruppen nicht als rein zufällige Stichproben bewertet werden. In Köln war die Teilnehmergruppe jünger, erst kürzere Zeit arbeitslos (positives Creaming) und zu einem höheren Anteil männlich; demgegenüber war die Teilnehmergruppe in Stuttgart hinsichtlich der schulischen und der Berufsausbildung schlechter gestellt (negatives Creaming). Aufgrund dieser Creaming-Effekte konnte ein einfacher Vergleich der Ergebnisse mittels Berechnungen von Durchschnittswerten nicht durchgeführt werden. Die Kenntnis der o.g. 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 aufwendig, so dass auch die an sich angestrebte, repräsentative 20-Prozent-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.

3.2. Fallstudie Köln

Die Kölner *Maßnahme* gliedert sich in eine Vermittlungsagentur im dortigen, bereits vor den sog. Hartz-Reformen aufgebauten JobCenter: Zielgerichtet vorausgewählte

sichtigung nicht umsatzsteuerpflichtiger Mietkosten der Mehrwertsteuerabzug ebenfalls bei ca. 5 Prozent des Bruttoeinkommens. Nach den Regeln des primären Finanzausgleichs entfielen davon 2,2 Prozent auf die Kommune (Sozialamt) und 50 Prozent auf den Bund (Arbeitsamt). – Rückflüsse durch *Sozialversicherungsbeiträge* betrugen in der Modellrechnung in der Summe 40 Prozent des Bruttoeinkommens (einschl. Arbeitgeberbeiträge). 19,5 Prozent des Bruttoeinkommens flossen an den Rentenversicherungsträger, 14 Prozent an die Kranken- und Pflegeversicherung sowie 6,5 Prozent an die Bundesanstalt für Arbeit.

Kombi-Bezieher⁸ wurden an eine gewerbliche Zeitarbeitsfirma unter Gewährung von Lohnkostenzuschüssen (max. 1 Jahr) zugewiesen. Sozialamt und Arbeitsamt übernahmen die Förderkosten zu gleichen Anteilen.

Zu den Kölner *Rahmenbedingungen* gehörten (Frühjahr 2003): eine Arbeitslosenquote von etwa 12 % sowie folgende strukturelle Merkmale der Arbeitslosen (Bundesanstalt für Arbeit/Arbeitsamt Köln 2004): 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).

Eingliederungseffekte

Die Auswertungen zum Re-Integrationserfolg haben im Kölner Projekt gezeigt, dass ein signifikant positives Ergebnis erzielt wurde. Generell ist hier innerhalb der Experimentalgruppe eine weitaus 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 berufliche Lösungen oder zumindest Situationsklärungen 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 leicht positiven Creaming-Effektes (vgl. 3.1) ist die Re-Integrationsbilanz im Kölner Projekt mit gebotener Vorsicht als positiv zu bewerten. Hinzukommen Notwendigkeiten in Bezug auf einen über 12 Monate hinausgehenden Betrachtungszeitraum, um hier auch nachhaltigere Aussagen treffen zu können.

Fiskalische Effekte

Nach 12 Monaten erzielte das Kölner Projekt einen fiskalischen Nettoertrag von insgesamt mehr als 400.000 Euro.⁹ Die Höhe des ausgesprochen positiven fiskalischen Ergebnisses steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass die o.g. Anlauf- und Verwaltungskosten nicht im Detail erfaßt werden konnten und in der Kölner Fallstudie auch nicht pauschalisiert einbezogen wurden.

Aufgrund der Diskrepanz zwischen dem Verteilungsschlüssel für die Förderkosten (50 Prozent zu 50 Prozent) und den tatsächlichen Erträgen von Sozial- und Arbeitsverwaltung bei der hier erfassten Klientel von Aufstockern bzw. Kombi-Beziehern hatte dabei das Sozialamt einen negativen Nettoertrag von ca. 80.000 Euro zu verbuchen, während das Arbeitsamt einen positiven Nettoertrag von fast 490.000 Euro verzeichnete.

8 EDV-gestützte Filterung von etwa 600 Personen aus rund 4.000 Aufstockern in Köln; dann Auswahl der 100 Personen für die Experimentalgruppe durch vorausgehende Einzelgespräche und individuelle Vereinbarungen.

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

Subjektive Nutzenwirkungen

Die befragten Kölner Teilnehmer differenzierten deutlich zwischen dem JobCenter einerseits und dem kooperierenden Zeitarbeitsunternehmen sowie den Entleihunternehmen andererseits. Die Betreuung durch das JobCenter wurde trotz eines empfundenen Drucks zur Teilnahme an der Förderung in der Regel als kompetent und freundlich eingeschätzt. Die subjektiven Beurteilungen des Zeitarbeitsunternehmens fielen dagegen überwiegend negativ aus, nicht zuletzt da der Umgang als wenig respektvoll empfunden wurde. Diese subjektiven Wahrnehmungen und Empfindungen sind auch Ausdruck einer besonderen Herausforderung und Stresssituation, da die bislang langzeitarbeitslosen Personen unmittelbar in ein Beschäftigungsverhältnis auf dem regulären Arbeitsmarkt vermittelt wurden. Dadurch stellten sich besonders hohe und ungewohnte Anforderungen u.a. im Hinblick auf Belastbarkeit und Flexibilität an den Einzelnen. Die konkrete Situation am Arbeitsplatz, das Arbeitsklima im Entleihunternehmen und hier insbesondere das dortige Vorgesetztenverhalten haben die individuelle Wahrnehmung zudem eher in negativem Sinne beeinflusst. Vor diesem Hintergrund war es verständlich, dass durch die Teilnahme an der Förderung nicht immer eine Verbesserung der Lebenslage empfunden wurde. Eine solche Verbesserung konnte vor allem bei jenen Teilnehmern konstatiert werden, die nach der Beschäftigung bei dem Zeitarbeitsunternehmen von einem Auftraggeber fest übernommen worden waren.

Gleichwohl schätzte die Mehrheit der Teilnehmer die Förderung als Erfolg ein; ausschlaggebend war hier wohl die Feststellung, dass der Verbleib in Arbeitslosigkeit – bzw. in den damit verbundenen 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 fokussierten ebenso eine gemeinnützig ausgerichtete, vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung einbezogen und realisiert werden.

3.3. Fallstudie Stuttgart

In Stuttgart bestand die *Maßnahme* 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 kennzeichneten die Stuttgarter *Rahmenbedingungen* im Frühjahr 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 gesundheitlichen Einschränkungen (Bundesanstalt für Arbeit / Arbeitsamt Stuttgart 2003). Die Stimmung in der Stuttgarter Wirtschaft war zu diesem Zeitpunkt merklich eingetrübt, das Stellenangebot um 26 % gegenüber dem Vorjahr gesunken (Industrie- und Handelskammer Stuttgart 2002).

Eingliederungseffekte

Die Unterschiede zwischen Experimental- und Vergleichsgruppe in Bezug auf den Re-Integrationserfolg sind in Stuttgart signifikant: Nach 12 Monaten waren 32 Personen aus der Experimental- und nur 7 Personen aus der Vergleichsgruppe in eine nicht subventionierte Beschäftigung übergegangen. Vor dem Hintergrund des negativen Creamings (vgl. 3.1) stellen diese Zahlen einen bemerkenswert hohen Re-Integrationserfolg dar.

Zu beachten sind aber gleichzeitig 47 Personen aus der Experimentalgruppe, also nahezu die Hälfte der Stuttgarter Teilnehmer, für die sich – trotz intensiver Förderung – eine direkte Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt als nicht oder noch nicht realisierbar herausstellte. Für diesen Personenkreis sind offensichtlich vorab oder im Grundsatz andere Maßnahmen bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten mit niederschwelligeren Anforderungen notwendig.

Fiskalische Effekte

In Stuttgart erfolgte die Ermittlung der fiskalischen Effizienz quasi in Form einer Break-Even-Analyse, denn hier sind die Vorleistungen und Anlaufkosten im Wesentlichen mit eingerechnet worden. Der Auswertungsprozess zeigte, dass sich der anfängliche, durch die o.g. Vorinvestitionen sowie vor allem durch die Zahlung von Fallpauschalen an den Träger entstandene Fehlbetrag von Sozial- und Arbeitsamt im Zeitverlauf verminderte, um dann durch kumulierende Einsparungen und Rückflüsse in einen positiven Nettoertrag umzuschlagen. Dies geschah aus Sicht des Sozialamts ab dem dritten Quartal, aus Sicht des Arbeitsamtes ein Quartal später. Nach 12 Monaten betrug die Gesamtsumme des Nettoertrags im Stuttgarter Projekt ca. 128.000 Euro, die mit nahezu gleichen Anteilen erwirtschaftet wurden, was auf eine Passgenauigkeit des gewählten Kostenschlüssels für Fördermaßnahmen bei der untersuchten Klientel schließen ließ.

Subjektive Nutzenwirkungen

Die Auswertung der subjektiven Bewertungen zeigte in Stuttgart deutlich, dass vor allem eine Vermittlung in eine reguläre, nicht projektgebundene Beschäftigung die empfundene Lebenslage verbesserte. Die Mehrheit der Befragten bewertete die 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 bisherigen Misserfolg primär in den eigenen besonderen Vermittlungshemmnissen (vor allem Gesundheits- und Sprachprobleme) sahen und nicht in der Arbeit des beauftragten Trägers. Diese recht differenzierte subjektive 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.

3.4. Mehr Beschäftigung statt Alimentation

Vor dem Hintergrund einer Suche nach sinnvollen Alternativen und Lösungen für nicht regulär zu beschäftigende Klientelgruppen sowie anhaltender finanzieller 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. Damit war insbesondere die Arbeitslosenhilfe (zukünftiges ALG II) gemeint, analog zu den (bisherigen) kommunalen Möglichkeiten gem. Bundessozialhilfegesetz (BSHG) im Rahmen der Hilfen zur Arbeit (HzA). 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 seinen Ansatz „mehr 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 -AlHi- 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 AlHi-Bezieher *und* ergänzende Bezieher von HLU)

Die Befristung wurde lediglich als ein Zwischenschritt angesehen, letztlich sollte auch eine unbefristete Gewährung für in ihrer Leistungsfähigkeit bzw. Vermittelbarkeit besonders eingeschränkte Personenkreise möglich werden.

Den Hintergrund bildete dabei auch eine Neudefinition von Vollbeschäftigung, die subventionierte Beschäftigung in Zusatz- und Brückenarbeitsmärkten integriert (Bröker 2002) und damit über verstärkte Vermittlungsbemühungen, organisatorische Veränderungen und gesetzliche Bestimmungen hinausgeht. An notwendigen Arbeitsaufgaben besteht dabei kein Mangel, wie gezielte Blicke auf die kommunale oder betriebliche Ebene verdeutlichen (Böhm 2002). In den Kommunen und Kreisen bleiben immer mehr Aufgaben vor allem aufgrund von fehlenden finanziellen Spielräumen liegen oder werden auf ein Minimum reduziert durchgeführt (Polke-Majewski 2004, Kaiser 2004). Auch in betrieblichen Führungs- und Leitungspositionen besteht ein Bedarf an Entlastungen im Arbeitsalltag, etwa bei Routinearbeiten (Bertelsmann Stiftung 2003b oder unter: www.bik-online.de). Schließlich könnte die ehrenamtliche Arbeit in den vielfältigen Vereinsstrukturen entlastet, gefestigt und ausgebaut werden (Dettling 2001).

Die erarbeiteten Vorschläge wurden dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit präsentiert und dort grundsätzlich positiv aufgenommen; im Kontext der umzusetzenden Hartz-Reformvorschläge kamen die inhaltlichen Diskussionen jedoch ins Stocken bzw. zum Stillstand.

3.5. Zusammenfassung

Für ein Teilgebiet Sozialer Arbeit, die Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung, 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 ist: Durch gemeinsame adres-

satenspezifische Maßnahmen sind auch für Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen Re-Integrationen in das reguläre Erwerbsleben erzielbar, wodurch sich auch diese teilweise marginalisierten Personenkreise dem bundesweit größten Feld beruflicher Weiterbildung, der betrieblichen Weiterbildung (Lipsmeier 1991), wieder etwas nähern können.

Nicht zuletzt daher schätzt auch die Mehrheit der langzeitarbeitslosen Teilnehmer die aktivierenden, auf reguläre Beschäftigung zielenden Fördermaßnahmen – trotz aller Umstellungsschwierigkeiten und unliebsamen Erkenntnisse über eigene Potenziale – subjektiv als Erfolg ein und plädiert für eine Fortführung, sofern Teilnehmerspezifika 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 Prozent für die Kommunalverwaltung zu empfehlen.

In beiden Projekten sind bekannte Polarisierungen und Segmentierungen (Bröker 1996) 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 abbrechen 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, so dass sich die investierten Vorleistungen schnell und ausgesprochen gut durch Rückflüsse und Einsparungen amortisieren. Aufgrund geringer Vorabinvestitionen fällt die fiskalische Bilanz auch bei Personen, die die Kommune, den Kreis bzw. den Arbeitsamts-/Agenturbezirk verlassen, die sich aus dem Bezug öffentlicher Leistungen abmelden oder in Rente gehen, 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 Maßnahmespezifisierungen vorzunehmen, um adäquate Lösungen für unterschiedliche Klientelgruppen zu entwickeln. Die von den sogen. „cash-cows“ der Teilnehmergruppe erwirtschafteten Beträge sollten hier re-investiert werden, um zu verhindern, dass im Gegenzug, aus bislang erfolgreichen Teilnehmern durch Ausgrenzung von zukünftigen Fördermaßnahmen gesellschaftlich kaum zu verantwortende „lost stars“ entstehen.

Die Analysen zeigen zudem, wovon auch bundesweite Zahlen ausgehen (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. Hier werden niederschwelligere Lösungen, zu denen auch öffentlich subventionierte Arbeitsstellen gehören sollten, benötigt, nicht zuletzt um durch das fortschreitende Lernen in konkreten Arbeitssituationen (Lipsmeier 1998) den Weg in Richtung reguläres Erwerbsleben weiter zu öffnen bzw. offen zu halten. Auf diese Weise würden zudem Restleistungsfähigkeiten von Arbeitslosen für gesellschaftlich sinnvolle Aufgaben nutzbar; im Gegenzug erhielten auch leistungsgeminderte Arbeitslose zusätzliche Angebote für sozialversicherungspflichtige und tagesstrukturierende Beschäftigungen.

4. Ausblick

Auch für die aktuellen arbeitsmarktpolitischen Reformprozesse (Hartz IV) ist anzunehmen – sowie unter Qualitätsgesichtspunkten zu wünschen –, dass Analysen zu Kosten- und Nutzenverteilungen Verwendung finden. Die kommunalen Optionsmöglichkeiten im neuen SGB II werden die bisherigen lokal-regionalen Netzwerkgefüge neu ausrichten. Gleichwohl sind vor Ort alle vorhandenen Ressourcen effizient koordiniert einzubringen, damit überhaupt ein merklicher Beitrag zur Lösung der anhaltenden Arbeitsmarktprobleme gelingen kann. Finanzielle Transparenz ist ein zentraler Ausgangspunkt für Aktivitäten und Initiativen von Akteuren, auch bei der Realisierung von Re-Integrationsmaßnahmen. Insofern kann das entwickelte Instrumentarium der Vergleichsanalyse zu Kosten und Nutzen Impulse geben für eine von Kooperationen geprägte aktive, regional-dezentral gesteuerte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und ihrer destruktiven individuellen Folgewirkungen (Bröker 2001) sowie ihrer erheblichen Kosten von 70 bis 80 Mrd. € per annum (IAB 2003) ist diese denn auch *erforderlich* und wäre durch eine *förderliche* Bundesrahmengesetzgebung abzusichern.

Die verstärkte Förderung von Existenzgründungen wird allerdings für Langzeitarbeitslose nur in Einzelfällen einen nachhaltigen beruflichen Erfolg bewirken. Zudem sind die Erfolge der seit Juli 2003 in jedem Agenturbezirk insbesondere für schwer vermittelbare Arbeitslose eingerichteten PersonalServiceAgenturen (PSA) deutlich geringer als von diesem Kernstück der Hartz-Reformen erwartet wurde (Lütge 2004). Vor diesem Hintergrund stellen Kürzungsstrategien (z.B. Reduzierung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld (ALG) I, Absenkung des ALG II auf Sozialhilfeniveau, Verkürzung der Rahmenfrist von 3 auf 2 Jahre) um so mehr keine zufriedenstellende Antwort auf in der Tat obsoletere, passive Daueralimentierungen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug dar. Ähnliches gilt auch im Hinblick auf die mit Strukturanpassungsmaßnahmen zusammengefaßten und neu ausgerichteten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM; vgl. § 260ff SGB III) sowie die verstärkt vorgesehenen stundenweisen Arbeitsgelegenheiten (Bezug von ALG II und Mehraufwandsentschädigung, vgl. § 16ff 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. Gleichzeitig ist die Umsetzung der im SGB II (§ 16 Absatz 3.1) zusätzlich vorgesehenen Möglichkeiten für sozialversicherungspflichtige Maßnahmen (analog zum bisherigen § 19.1 Bundessozialhilfe-

gesetz -BSHG-) gefährdet, da dafür notwendige Finanzmittel sowie fiskalische Anreize fehlen.

Bei nicht wenigen Betroffenen wird sich auf diese Weise Unverständnis manifestieren: Der sanktionierenden *Einforderung* von Eigenengagement sowie Leistungsbereitschaft ihrerseits fehlt bislang noch das notwendige gesellschaftliche Pendant, die konsequente *Förderung* zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose. Ihre Finanzierung könnte dabei über die in der Untersuchung exemplarisch nachgewiesenen Einsparmöglichkeiten bei aktiver Beschäftigungsförderung hinaus durch eine beschäftigungspolitische Aktivierung des ALG II, d.h. durch die direkte Umwandlung von passiven Transferzahlungen in aktive Eingliederungsleistungen, erfolgen.

Literatur

- Bäcker, G. et al. (2000): Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland. Wiesbaden, S. 49ff.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2000): Kooperation statt Konkurrenz. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2003a): Vergleichsgruppenanalyse zu Kosten und Nutzen von zwei Modellprojekten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2003b): W.I.N. 4 – Wirtschaft im Netzwerk mit Kommunen. Gütersloh.
- Böhm, M. (2002): Die Arbeit liegt auf der Straße. Viele Städte sind pleite. In: metall, Heft 5/2002, Frankfurt/M., S. 14ff.
- Bröker, A. (2002): Arbeiten und Lernen als praxisbezogener Ansatz zur beruflichen (Re-) Integration von Langzeitarbeitslosen im Bereich Garten- und Landschaftsbau. In: Dokumentation der 12. Hochschultage Berufliche Bildung. W. Bertelsmann Verlag Bielefeld, S. 25-40.
- Bröker, A. (2001): Die berufliche (Re-) Integration von SozialhilfeempfängerInnen und Langzeitarbeitslosen durch das Pforzheimer Stufenmodell. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik (ZBW), Heft IV/2001. Steiner Verlag Stuttgart, S. 607-616.
- Bröker, A. (1996): 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.
- Dettling, W. (2001): Die Stadt und ihre Bürger. S. 216ff. . Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Deutscher Verein für öffentlicher und private Fürsorge (Hrsg.) (1997): Fachlexikon der Sozialen Arbeit. Frankfurt/M., S. 837 ff.
- Hackenberg, H. (2003): Lokale Arbeitsmarktpolitik – Stand und Perspektiven. Gütersloh 2003
- Industrie- und Handelskammer zu Köln (2003): Frühjahrs-Umfrage 2003 vom 22.05.2003.
- 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, Ausgabe Nr. 10 vom 21.07.2003.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2003b): Arbeitslos – Gesundheit los – chancenlos? IAB-Kurzbericht, Ausgabe Nr. 4 vom 21.03.2003.

- Kaiser, M. (2004): Selbst der Bürgermeister will weg. In Anklam geht alles verloren: Die Arbeitsplätze, die Zuversicht, die Bewohner. In: „Die Zeit“ vom 4.3.04, S. 13
- Lipsmeier, A. (1998): Der Betrieb als Lernort oder Arbeiten und Lernen. In: Stadt Pforzheim (Hrsg.): Beschäftigung fördern statt Arbeitslosigkeit und Sozialbedürftigkeit finanzieren. Tagungsdokumentation, Pforzheim.
- Lipsmeier, A. (1991): Berufliche Weiterbildung. Theorieansätze, Strukturen, Qualifizierungsstrategien, Perspektiven. Frankfurt/M. 1991.
- Lütge, G. (2004): PersonalServiceAgenturen: Sorglos und zu billig. In: „Die Zeit“ vom 4.3.04, S. 25.
- Nationale Armutskonferenz in Deutschland (2000): Armut in der Bundesrepublik. Stuttgart.
- Polke-Majewski, K. (2004): Tafelsilber ist tabu. Bielefeld und Oberhausen geht das Geld aus. In: „Die Zeit“ vom 22.1.04, S. 22.
- Schönig, W. (2002): Forschungsstand Kosten-Nutzen-Analysen aktiver Arbeitsmarktpolitik, www.bik-online.de.
- Volmar, S. (1998): Qualität sozialer Einrichtungen. In: Brunner/Bauer/Volkmar (Hrsg.): Soziale Einrichtungen bewerten. Theorie und Praxis der Qualitätssicherung. Freiburg, S. 65.

Anschrift des Autors: Dipl.-Wirt.-Ing. Dr. phil. Andreas H. Bröker M.A., Lehraufträge für Arbeitsmarktpolitik und Non-Profit-Management an der Universität Karlsruhe (TH); Degenfeldstr. 3, D-76131 Karlsruhe, eMail: andreas-h.broeker@t-online.de