

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Alfons Schmid, Silvia Krömmelbein, Wolfgang Klems, Gerald Gaß

Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik: Implementation
und Wirksamkeit des Sonderprogramms

26. Jg./1993

2

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik: Implementation und Wirksamkeit des Sonderprogramms

Ausgewählte Ergebnisse der Begleitforschung

*Alfons Schmid, Silvia Krömmelbein, Wolfgang Klems, Gerald Gaß, Frankfurt**

Mit dem 250-Mio-Sonderprogramm für schwervermittelbare Langzeitarbeitslose und weitere schwerstvermittelbare Arbeitslose hat die Bundesregierung auf die Verhärtung in der Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit reagiert. Durch Projektförderung, Sozialbetreuung, Maßnahmekombinationen und Akteurskooperationen sollen die Wiedereingliederungschancen dieser Personengruppen in das Arbeitsleben verbessert werden.

Mit der Projektförderung des Sonderprogramms erfolgt eine sinnvolle und notwendige Erweiterung der bisher dominierenden Individualorientierung der Arbeitsmarktpolitik. Sie bildet eine solide Basis für die Etablierung neuer und die Umstellung bisheriger Maßnahmen. Die Projektförderung sollte aber auch die anfallenden Verwaltungskosten umfassen und eine adäquate Teilnehmerfinanzierung gewährleisten.

Bei den Maßnahmentypen ist eine Abkehr von reinen Qualifizierungs- oder Beschäftigungsmaßnahmen im Sonderprogramm zu beobachten. Es werden insbesondere Maßnahmen durchgeführt, in denen Arbeit und Lernen miteinander kombiniert und mit Sozialbetreuung verknüpft sind. Damit kann eine stufenweise berufliche und persönliche Stabilisierung sowie eine darauf aufbauende Ausweitung von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Handlungskompetenzen ermöglicht werden. Mit den Fördermöglichkeiten des Sonderprogramms können Förderketten etabliert werden, die eine „ganzheitliche“ Orientierung von Maßnahmen beinhalten.

Neben der instrumentellen bildet die Erweiterung der institutionellen Kooperation der arbeitsmarktpolitischen Akteure einen Schwerpunkt. Die Bedeutung der institutionellen Komponente ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Allerdings bestehen noch Schwachstellen bei der Kooperation, die sich auch auf die Implementation des Sonderprogramms auswirken: Unzureichende Informations- und Beratungsleistungen, die nicht zufriedenstellende Einbeziehung privater Betriebe in die Projektarbeit vor Ort sowie eine geringe horizontale Vernetzung der Maßnahmen.

Nach dem bisherigen Kenntnisstand konnte die Zielsetzung des Sonderprogramms, die Wiedereingliederung von schwer- und schwerstvermittelbaren Arbeitslosen in das Arbeitsleben in beachtlichem Ausmaß erreicht werden. Allerdings ist damit eine gewisse Selektion unter den Teilnehmern verbunden. So sind vor allem Frauen, Ältere und gesundheitlich eingeschränkte Personen sowie schwervermittelbare Arbeitslose im Sonderprogramm unterrepräsentiert. Als positive Einflußfaktoren auf die Vermittlungsquote erwiesen sich v.a. die Sozialbetreuung, konfliktfreie interne und externe Kooperationsbeziehungen und die konzeptionelle Abstimmung von Qualifizierung und Beschäftigung.

Arbeitsmarktpolitisch ist das Sonderprogramm mit seinen innovativen Elementen grundsätzlich positiv zu bewerten. In der konkreten Umsetzung sind aber noch Verbesserungen möglich und notwendig. Die Verfasser halten eine Übernahme der wesentlichen Elemente des Sonderprogramms in das AFG für sinnvoll und notwendig, um die Arbeitsmarktchancen besonders benachteiligter Personen zu verbessern.

Gliederung

- 1 Projektförderung
- 2 Maßnahmentypen
 - 2.1 Beschäftigung und Qualifizierung
 - 2.2 Sozialbetreuung
- 3 Teilnehmer- und Zielgruppenstruktur des Sonderprogramms
- 4 Akteure und Kooperation
 - 4.1 Trägerstruktur
 - 4.2 Information und Beratung
 - 4.3 Zusammenarbeit unter den Trägern und mit sozialen Diensten
 - 4.4 Zusammenarbeit mit privaten Betrieben

5 Reintegrationserfolge

- 6 Arbeitsmarktpolitische Folgerungen
 - 6.1 Projektförderung
 - 6.2 Maßnahmekombination, Sozialbetreuung und institutionelle Aspekte
 - 7 Schlußbemerkungen

Anhang: Zur Methode der Begleitforschung

Mit dem 250-Mio-Sonderprogramm (inzwischen aufgestockt auf 790 Mio.) für schwervermittelbare Langzeitarbeitslose und schwerstvermittelbare Arbeitslose, das als Teil der „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ 1989 von der Bundesregierung gestartet wurde, soll die Wiedereingliederung dieser Problemgruppen in das Arbeitsleben verbessert werden. In Heft 3/1992 der MittAB wurden die Zielsetzungen dieses Programms vorgestellt, eine konzeptionelle Einordnung vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen und bisheriger nationaler arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen vorgenommen sowie die Problemgruppenentwicklung der Langzeitar-

* Dr. Alfons Schmid ist Professor für Polytechnik/Arbeitslehre, Schwerpunkt Ökonomie, an der Universität Frankfurt. Dipl.-Soz. Silvia Krömmelbein, Dr. Wolfgang Klems (bis 31. 12. 1992) und Dipl.-Volkswirt

beitslosigkeit und die Zielgruppenstruktur des Programms beschrieben. In diesem Heft werden ausgewählte Ergebnisse der Begleitforschung vorgestellt, in deren Mittelpunkt die Frage stand, inwieweit mittels der in dem Sonderprogramm verfolgten „neuen Wege“ der Arbeitsmarktpolitik – Projektförderung, Sozialbetreuung, Maßnahmekombinationen, Akteurskooperation – die Arbeitsmarktchancen der Zielgruppen verbessert werden. Primär versuchen wir in diesem Beitrag folgende forschungsleitenden Fragen zu beantworten:

- (1) Lassen sich durch die Projektförderung des Sonderprogramms effiziente Maßnahmen für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen konzipieren und durchführen und welche Effekte haben die verschiedenen Maßnahmekombinationen sowie die explizite Einbeziehung von Sozialbetreuung?
- (2) Bewirken die Förderbedingungen des Sonderprogramms neue Formen der institutionellen Kooperation der arbeitsmarktpolitischen Akteure und welche Auswirkungen haben die Kooperationsformen auf die Implementation des Sonderprogramms?
- (3) Erhöhen sich durch die spezifischen instrumentellen und die institutionellen Förderbedingungen des Sonderprogramms die Wiedereingliederungschancen der schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen und schwerstvermittelbaren Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt?

Die Analyse des Sonderprogramms erfolgte mit statistisch-quantitativen und mit qualitativen Methoden (vgl. Anhang).

1 Projektförderung

Das Sonderprogramm setzt an einer Entwicklung des Arbeitsmarktes an, die durch spezifische Selektionsprozesse gekennzeichnet ist. Diese Selektion führt dazu, daß bestimmte Personen und Personengruppen erheblich größere Probleme bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt haben als andere. Die Gründe dafür sind vielfältig: Auf der Nachfrageseite werden konjunkturelle, sektorale und regionale Faktoren sowie Änderungen im Einstellungsverhalten der Betriebe genannt, auf der Angebotsseite werden personenspezifische Einschränkungen der Leistungsfähigkeit und des Leistungsverhaltens angeführt, die eine Beschränkung der Vermittlungsfähigkeit zur Folge haben und zur Herausbildung von spezifischen „Problemgruppen“ führen (vgl. z.B. Sexton 1989, 24 ff.; OECD 1988, 24). Mit der Projektförderung des Sonderprogramms sollen Maßnahmen durchgeführt werden, die bisher nach dem AFG nicht implementiert werden konnten. Die Projekte zielen auf eine „ganzheitliche“ Förderung der Maßnahmeteilnehmer. Danach sollen die in der Person liegenden Vermittlungshemmnisse durch auf das jeweilige Individuum „zugeschnittene“ Maßnahmen möglichst beseitigt werden. Konkret umfaßt diese „ganzheitliche“ Orientierung im Sonderprogramm die explizite Einbeziehung von Sozialbetreuungsmaßnahmen in die Arbeitsmarktpolitik und die Möglichkeit von Maßnahmekombinationen. In diesem Abschnitt wird dargestellt, welche Maßnahmekombinationen realisiert werden konnten, ob sie zielgruppenspezifisch sind und inwiefern damit geeignetere Maßnahmen für Langzeitarbeitslose durchgeführt werden als mit dem bisherigen AFG-Instrumentarium.

Die Projektförderung sieht eine Finanzierung der Personalkosten sowie der Investitions- und Betriebsmittel vor,

womit auch neue Träger und neue Projekte angeregt werden können. Bis zum 31. Dezember 1990 waren nach den uns von den Arbeitsämtern vorgelegten Unterlagen insgesamt ca. 111 Millionen DM aus dem Sonderprogramm verausgabt. Von diesen 111 Millionen DM entfielen 49% der Zuschüsse auf die Personalkosten, über 22% auf die laufenden Betriebsmittel und 23% des Gesamtbetrages auf Ausstattungsinvestitionen. Der mit Abstand geringste Anteil der Zuwendungen aus dem 250-Mio-Sonderprogramm entfiel auf den Bereich Bauinvestitionen mit ca. 7 Mio. DM (6%). Der größte Anteil des Gesamtvolumens wird damit für die Personalkosten aufgewandt, was aufgrund der Notwendigkeit begleitender sozialer Betreuung und qualifizierter Anleitung angemessen ist. Daneben beinhalten insbesondere die Investitionsförderungen eine Erweiterung der Planungs- und Handlungsmöglichkeiten in den Projekten, da diese Aufwendungen im Rahmen des AFG kaum finanzierbar sind.

Die Projektförderung stellt insgesamt eine solide Grundfinanzierung dar, die es erlaubt, neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik zu beschreiten. Dies zeigt sich auch an dem großen Anteil (80%) neu konzipierter Projekte für die angesprochenen Zielgruppen.

Die Analyse der Projektförderung offenbarte aber auch einige Begrenzungen, in denen die Fördergrundsätze modifiziert werden sollten, um die Arbeit in den Projekten zu effektivieren. Dies sind zum einen flexiblere Fördervoraussetzungen. Je nach Problemstruktur der Teilnehmer, inhaltlicher Konzeption der Maßnahmen und finanzieller Ausstattung der Träger sollten der Personalschlüssel, die Fördersatzhöhe und die Förderdauer variierbar sein. Zum anderen ist eine Bereitstellung von Fördermitteln für die Verwaltungspersonalkosten der Träger erforderlich. Da solche Aufgaben bisher teilweise vom Anleitungs-, Lehr- und Betreuungspersonal wahrgenommen werden, gehen personelle Ressourcen, die für die Arbeit mit den Teilnehmern vorgesehen sind, im Verwaltungsbereich unter. Der dritte Aspekt betrifft die fehlende Teilnehmerfinanzierung im Rahmen des Sonderprogramms. Hier wurde die Kombination der Projektförderung mit den verschiedenen Instrumenten der Teilnehmerfinanzierung zum Teil als schwierig und aufwendig eingestuft. So sehen beispielsweise 42% aller Arbeitsämter das Erfordernis einer im Sonderprogramm institutionalisierten finanziellen Förderung der Teilnehmer. Ein ähnlich großer Anteil an Arbeitsämtern und auch an Maßnahmeträgern sieht keine Probleme in der bestehenden Teilnehmerfinanzierung. Die unterschiedlichen Einschätzungen lassen sich teilweise auf ein Informationsdefizit hinsichtlich der Möglichkeiten alternativer Teilnehmerfinanzierung zurückführen (vgl. dazu 3).

2 Maßnahmearten

Mit dem Sonderprogramm ist eine Erweiterung bisheriger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen um die explizite Einbeziehung der Sozialbetreuung und die Möglichkeit der Kombination verschiedener Maßnahmearten intendiert. Tab. 1 gibt einen Überblick, wie sich diese Möglichkeiten in den realisierten Maßnahmen niederschlagen haben.

Tabelle 1 verdeutlicht, daß die Projektförderung zu einer Abkehr von reinen Qualifizierungs- oder Beschäftigungsmaßnahmen führte. Im Mittelpunkt der geförderten Maßnahmen steht die Dreierkombination aus Beschäftigung, Qualifizierung und Sozialbetreuung. Es folgen Maßnahmekombinationen aus Qualifizierung plus Sozialbetreuung und Beschäftigung plus Sozialbetreuung sowie schließlich

Tabelle 1: Bewilligte Maßnahmentearten des Sonderprogramms, in Prozent

| | |
|--|------|
| Beschäftigung | 1,3 |
| Qualifizierung | 0,0 |
| Sozialbetreuung | 13,0 |
| Beschäftigung + Qualifizierung | 3,6 |
| Beschäftigung + Sozialbetreuung | 9,4 |
| Qualifizierung + Sozialbetreuung | 13,5 |
| Beschäftigung + Qualifizierung + Sozialbetreuung | 59,2 |

N = 230 Maßnahmen

Quelle: Trägerbefragung

die Kombination aus Qualifikation und Beschäftigung. Zwei zentrale Elemente der Maßnahmentearten des Sonderprogramms lassen sich als Ergebnis der Projektförderung festhalten. Zum einen die verstärkte Kombination aus Beschäftigung und Qualifizierung, die in fast zwei Drittel aller Maßnahmen erfolgte, und zum anderen die Erweiterung von Maßnahmekonzeptionen um zusätzliche soziale Betreuungs- und Beratungsdienste.

Angesichts der begrenzten Wirksamkeit von FuU- oder AB-Maßnahmen für Langzeitarbeitslose (vgl. Schmid u. a. 1992, 324 ff.) auf der einen Seite und den sozialen und psychischen Problemen der Zielgruppen des Sonderprogramms auf der anderen, stellen beide Elemente positive Ansätze dar, die einer schrittweisen beruflichen und persönlichen Konsolidierung und Stabilisierung, sowie dem Ausbau von Kenntnissen und Fähigkeiten förderlich sind. Dies ist für den überwiegenden Teil der Zielgruppen des Sonderprogramms eine Voraussetzung und gewissermaßen die Vorstufe einer erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt. Auf beide Bereiche wird im folgenden näher eingegangen.

2.1 Beschäftigung und Qualifizierung

Die Kombination von Arbeiten und Lernen ist zwar kein Novum in der Arbeitsmarktpolitik, sie konnte in den Maßnahmen des Sonderprogramms jedoch ausgebaut werden. Zur Beurteilung der Angemessenheit dieser Maßnahmekombination für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen und der Schwerstvermittelbaren können aus bisherigen Erfahrungen und Untersuchungsergebnissen folgende Kriterien angelegt werden (vgl. z.B. BiBB-Modellversuche 1988,1990): Inwieweit knüpft die Beschäftigung ebenso wie die Qualifizierung an den Fähigkeiten und Begrenzungen der Teilnehmer an und erweitert diese sukzessiv? Sind die Tätigkeitsbereiche, in denen gearbeitet und für die qualifiziert wird, an der Arbeitsmarktentwicklung orientiert, und welchen Leistungs- beziehungsweise Qualifikationsnachweis erhalten die Teilnehmer nach Abschluß einer Maßnahme? Dabei kommt dem Erwerb eines (neuen) beruflichen Abschlusses zwar keine zentrale Bedeutung zu, weil

¹ Für bestimmte Personen, insbesondere für Ältere, die gesundheitlich eingeschränkt sind, ist eine Beschäftigungsmaßnahme auf dem zweiten Arbeitsmarkt die einzig realistische Perspektive. Aber auch hier kann ein integrierter Qualifizierungsanteil zu einer Rückgewinnung von Handlungskompetenz und einer Stärkung des Selbstbewußtseins führen. Gemessen am gesamten Zeitvolumen, das in den Maßnahmen für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Verfügung steht, haben die Beschäftigungsanteile mit durchschnittlich 42% Zeitanteil an den einzelnen Maßnahmen den größten Stellenwert, gefolgt von Sozialbetreuung mit 36% und Qualifizierung mit 22%.

nur ein Teil der Maßnahmeteilnehmer die Voraussetzungen hierfür (Durchhaltevermögen, psychische Stabilität, Lernbereitschaft usw.) von Beginn an erfüllt, aber die mit der Beschäftigung einhergehende Qualifizierung sollte auch für bestimmte Berufsfertigkeiten unterhalb der Ebene des Berufsabschlusses eine Möglichkeit für ein arbeitsmarktrelevantes Zertifikat vorsehen. Hierbei sind jedoch immer die Kompetenzen der Maßnahmeteilnehmer zu berücksichtigen, denn für einen Teil der Betroffenen lassen sich die Reintegrationschancen durch eine Kombination aus Beschäftigung zur Wiedergewöhnung an einen Arbeitsalltag und Vermittlung von Grundqualifikationen sowie Arbeitstugenden steigern, da sie dadurch auf lange Sicht wieder den Anforderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt gewachsen wären, ohne eine zusätzliche „Ausbildung“ erworben zu haben¹.

Diese Aspekte wurden bei der Analyse der Inhalte von Beschäftigung und Qualifizierung überprüft. Es stellte sich zunächst heraus, daß der Anteil der Beschäftigung in den Maßnahmen die Qualifizierungsanteile überwiegt². Damit wird vorrangig das Ziel verfolgt, durch die geregelte Arbeitstätigkeit selbst eine Stabilisierung und Requalifizierung in grundlegenden Berufsfertigkeiten zu ermöglichen. Dabei wird sowohl an den Fähigkeiten und Problemen der Teilnehmer angeknüpft, als auch die Orientierung erster Arbeitsmarkt beibehalten. Jeweils zwei Drittel der Maßnahmeträger gaben an, daß bei der Arbeit sowohl verminderte Leistungsanforderungen als auch Leistungsanforderungen wie im regulären Arbeitsleben an die Teilnehmer gestellt werden. Es besteht also eine Flexibilität, die auf die persönlichen und beruflichen Fähigkeiten der Teilnehmer abstellt. Die Reduzierung der Beschäftigungsanforderungen in Maßnahmen mit Beschäftigungsanteilen ist im Rahmen einer Eingewöhnungsphase und zur allmählichen Verhaltensanpassung sowie für spezifische Gruppen wie ältere Arbeitnehmer zieladäquat.

Die Qualifikationsvermittlung orientiert sich am „Prinzip der kleinen Schritte“, um verlorengegangene berufliche Qualifikationen wieder sukzessive zu erlernen. Zusammen mit der Vermittlung sozialer Kontaktmöglichkeiten und persönlicher Anerkennung wird bei den Teilnehmern das Gefühl gestärkt, selbst wieder am Arbeitsleben aktiv beteiligt zu sein. Die am häufigsten genannten Zielsetzungen der Qualifizierung von schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen und schwerstvermittelbaren Arbeitslosen beziehen sich auf die Wiederherstellung der „Arbeitsmarktgängigkeit“ durch Stabilisierung und Anhebung der Grundqualifikationen unterhalb der Ebene des Berufsabschlusses, um den Übergang ins reguläre Arbeitsleben zu erleichtern.

Tabelle 2: Qualifizierungsziele, in Prozent

| | |
|--|------|
| Ausbildung spezieller Berufsfertigkeiten (ohne Zertifikat) | 69,4 |
| Auffrischung und Anpassung v. Berufskennnissen | 68,8 |
| Allgemeinbildung, Kulturtechniken | 67,1 |
| Erweiterung von Berufskennnissen | 61,2 |
| Zusatzqualifikationen (mit Zertifikat) | 34,7 |
| Umschulung | 11,2 |
| Berufsbildung | 11,2 |
| Berufsausbildung | 9,4 |
| Sonstige Qualifikationen | 10,0 |

Mehrfachnennungen (N = 170 Maßnahmen)

Quelle: Trägerbefragung

FuU-Maßnahmen und insbesondere dem Erwerb eines anerkannten Berufsabschlusses kommt, wie erwartet, eine eher untergeordnete Bedeutung zu. Auf eine Berufsausbildung für Teilnehmer ohne Berufsabschluß zielen nur 9% der Maßnahmen mit Qualifikationsanteilen, jeweils 11% der Maßnahmen streben eine Umschulung oder berufliche Fortbildung an. Die Möglichkeit, Zusatzqualifikationen mit Zertifikat – hier wurden am häufigsten Maschinenlehrgänge, EDV-Kenntnisse, Schweißkurse, Führerscheine und Büroqualifikationen genannt – zu erwerben, erhalten Maßnahmeteilnehmer in einem Drittel aller Maßnahmen mit Qualifikationsanteilen. Angesichts der Arbeitsmarkterfordernisse und auch der Bedeutung, die die Teilnehmer selbst dem Erwerb eines Zeugnisses als Nachweis gegenüber einem potentiellen Arbeitgeber beimessen, halten die Maßnahmen ein zu geringes Angebot an Qualifizierungen mit Zertifikat bereit.

Im Vordergrund der Tätigkeitsbereiche, in denen gearbeitet und für die qualifiziert wird, stehen gewerbliche Arbeiten in den Bereichen Metall, Holz und Bau und sonstiges verarbeitendes Gewerbe. Diese Tätigkeitsbereiche werden von jeweils gut einem Viertel aller Maßnahmeträger benannt. Mit geringem Abstand folgen Gartenbau und Landschaftspflege sowie sonstige Dienstleistungen. Büro und Verwaltung rangieren an siebter Position vor den sozialen Diensten (vgl. Tabelle 3).

Diese Tätigkeitsbereiche, in denen auch qualifiziert wird, entsprechen in ihrer Bedeutung jedoch nur teilweise den Tätigkeitsbereichen, in die eingegliedert wird. Die Angaben über die Integration in das Arbeitsleben basieren auf der Trägerbefragung, in der zu einem bestimmten Stichtag nach den bereits erfolgten oder mit Sicherheit zu erwartenden Eingliederungen in Arbeit gefragt wurde. Sie haben also Schätzcharakter und sind daher mit Vorsicht aufzunehmen. Da aber hier die Struktur der Eingliederungen von Interesse ist, halten wir die Angaben in der Tendenz für zutreffend.

Die Eingliederungen der Maßnahmeteilnehmer differieren nach Tätigkeitsbereichen erheblich. Lediglich im metallverarbeitenden Gewerbe und in den Dienstleistungsberufen konnte eine gewisse Übereinstimmung erzielt werden. Der Stellenwert, den Maßnahmeträger z.B. dem holzverarbeitenden Gewerbe oder dem Gartenbau und der Landschaftspflege beimessen, ist vor dem Hintergrund der Zielsetzung „Gewöhnung an eine geregelte Arbeitstätigkeit“, nicht aber angesichts der erreichten Eingliederungen in diese Bereiche gerechtfertigt. Angesichts der erheblichen Probleme der Maßnahmeteilnehmer kann sicherlich keine Eingliederung in „high-tech-Berufe“ in großem Umfang erfolgen. Allerdings gibt es genügend Nachfrage nach Arbeitskräften in strukturell günstigeren Arbeitsmarktsegmenten, z. B. im Bürobereich oder in den sozialen Berufen, die für eine Eingliederung in Frage kommen. Grundsätzlich sollte verstärkt in den Bereichen qualifiziert werden, in denen am Arbeitsmarkt auch eine Nachfrage vorhanden ist.

Die Kombination aus Beschäftigung und Qualifizierung trägt, das zeigte sich auch in den Tiefeninterviews, dazu bei, daß die Teilnehmer persönlichen „Auftrieb“ erhalten und sich in bezug auf eine künftige Berufstätigkeit wieder mehr zutrauen. Die Einschätzung der beruflichen Zukunft ist eher hoffnungsvoll, wenngleich vielfach Ängste geäußert werden, im Anschluß an die Maßnahme „wieder auf der Straße zu sitzen“. Die Betroffenen schätzen durch eine Teilnahme ihre beruflichen Aussichten besser ein, sehen

Tabelle 3: Maßnahmen mit Qualifizierungsanteilen nach Tätigkeitsbereichen und Eingliederungen in Arbeit, in Prozent

| Bereiche | Anteile* | Vermittlungen |
|----------------------------------|----------|---------------|
| Sonstiges verarbeitendes Gewerbe | 27,0 | 8,9 |
| Metallverarbeitendes Gewerbe | 26,6 | 19,9 |
| Holzverarbeitendes Gewerbe | 26,6 | 2,4 |
| Baugewerbe | 26,2 | 11,6 |
| Gartenbau und Landschaftspflege | 23,2 | 8,1 |
| Sonstige Dienstleistungen | 19,5 | 12,7 |
| Büro, Verwaltung | 14,3 | 14,3 |
| Soziale Dienste | 7,5 | 5,5 |
| Gastronomie und Fremdenverkehr | 7,2 | 2,8 |
| Landwirtschaft | 1,7 | 0,7 |
| Sonstige | 0,0 | 13,1 |

*) Mehrfachnennungen
N = 170 Maßnahmen
N = 1610 Personen

Quelle: Trägerbefragung

ihre Leistungsfähigkeit gesteigert und empfinden es als positiv, neue Fertigkeiten und Fähigkeiten zu erwerben. Dies wird insbesondere dann hervorgehoben, wenn mit der Maßnahmen auch ein Zeugnis über erreichte Qualifikationen verbunden ist. Neue Qualifikationen werden als „Pluspunkt“ auf dem Arbeitsmarkt gesehen. Einige würden gern darüber hinaus einen beruflichen Abschluß nachholen; wozu sie sich jetzt motiviert und befähigt fühlen. Allerdings ist vielen Teilnehmern bei Maßnahmebeginn nicht bekannt gewesen, daß es sich bei der Qualifizierung häufig um eine Einarbeitung ohne konkretes Qualifizierungsziel handelt. Daß sie am Schluß der Maßnahme hierüber kein Zertifikat erhalten, war vielen Teilnehmern kaum bewußt.

2.2 Sozialbetreuung

Als gravierende Probleme der Teilnehmer in den Maßnahmen des Sonderprogramms haben sich finanzielle Schwierigkeiten (Verschuldung) sowie erkennbare persönliche und soziale Persönlichkeitsveränderungen herausgestellt, die sich nicht nur auf die unmittelbar Betroffenen, sondern auch auf das soziale und familiäre Umfeld ausgewirkt haben. Als häufigste Erscheinungsform registrieren die sozialpädagogischen Betreuer eine resignative Haltung bezüglich beruflicher und sozialer Perspektiven, die von Zweifeln an der eigenen Qualifikation, Entscheidungsschwäche, gemindertem Selbstwert- und Selbstverantwortungsgefühl sowie Passivität begleitet ist. Folge und Ausdruck dieser Probleme sind insbesondere Alkoholismus, Familien- und Partnerschaftskrisen, Krankheitsanfälligkeit, Drogenprobleme.

Die Teilnehmer können in fast allen Maßnahmen mit Sozialbetreuungsanteilen eine allgemeine Beratung zur Lebens- und Berufsplanung in Anspruch nehmen. Diese steht in 97% der Fälle zur Verfügung und wird sowohl individuell als auch in Gruppen angeboten (vgl. Tabelle 4). Die weiteren Zielsetzungen der Sozialbetreuung lassen sich zwei Bereichen zuordnen: Soziale Betreuungsangebote, die auf spezifische persönliche und soziale Defizite der Maßnahmeteilnehmer zielen, und berufliche Beratungsangebote.

An erster Stelle der persönlichen und sozialen Betreuung rangiert die Persönlichkeitsstabilisierung der Teilnehme-

rinnen und Teilnehmer. Dieses Ziel verfolgen 90% aller Maßnahmen mit Sozialbetreuung. In knapp drei Viertel der Fälle kann zusätzlich auf das Angebot einer psychischen Betreuung zurückgegriffen werden. Außerdem existieren spezifische Betreuungsangebote. Die Möglichkeit einer Schuldenberatung können die Teilnehmer in fast drei Viertel aller Projekte in Anspruch nehmen, in jeder zweiten Maßnahme steht eine Familienberatung zur Verfügung.

Die am häufigsten genannten Arten der berufsbezogenen Beratung sind die Vermittlung von Arbeitstugenden und das Bewerbungstraining. Einen relativ hohen Stellenwert besitzen auch Betreuungsangebote während des Berufseinstiegs und eine Nachbetreuung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach dem Ausscheiden aus der Maßnahme. Motivations- und Kommunikationstraining ergänzen die berufs- und arbeitsweltbezogene Palette der Beratungsangebote.

Aus den Befragungsergebnissen kann geschlossen werden, daß die sozialen Beratungs- und Betreuungsangebote des Sonderprogramms die Problemgruppen in hohem Maße erreichen. Die Beurteilung der sozialpädagogischen Angebote ist jedoch ambivalent und unterscheidet sich nach institutioneller Herkunft (Träger, Personal, Arbeitsamt) bzw. dem Grad der Betroffenheit auf Seiten der Teilnehmer. Wir betrachten zunächst die Bewertung der sozialpädagogischen Angebote durch die Teilnehmer. Allgemein lautet hier die Aussage, daß Betroffene bei persönlichen und beruflichen Problemen Ansprechpartner und Unterstützung in den Maßnahmen finden. Ein nicht unerheblicher Teil glaubt allerdings von sich, am besten „alleine“ zurechtzukommen und nimmt die Angebote nur zögernd oder gar nicht wahr: Das Angebot sei für andere sicherlich gut und sinnvoll, nur für den einzelnen nicht, er komme alleine zurecht.

Hier besitzen die sozialpädagogischen Angebote zum Teil zu wenig Aufforderungscharakter. Das wirft zum einen Fragen nach der Aus- und Fortbildung des Personals und nach der Nutzung externer Angebote auf. Zum anderen zeigt sich, daß sich der Zugang der Teilnehmer zu konkreten Angeboten wie Schuldenberatung, Lohn, Steuerfragen, Korrespondenz mit Behörden usw. leichter herstellen läßt. Dies deutet darauf hin, daß Teilnehmer u.U. für

spezifische Probleme keinen Leidensdruck verspüren oder/ und mit ihren persönlichen Problemen niemanden vertraut machen möchten. Umgekehrt wird die Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche, beim gemeinsamen Durchsehen von Stellenanzeigen, der gemeinsamen Ansprache eines potentiellen Arbeitgebers usw. gern akzeptiert.

Daß hier auch konzeptionelle Fragen angesprochen sind, wird daran deutlich, daß die sozialpädagogischen Angebote besonders positiv angenommen werden, die quasi „nebenbei“ erfolgen, während der Arbeit oder bei der Qualifizierung. Offenbar wirkt diese „Gesprächssituation“ über Sorgen und Nöte weniger hemmend als ein „Beratungsgespräch“.

Die sozialpädagogischen Angebote haben auch dann eine größere Akzeptanz, wenn sie vergleichbar einer Therapie-situation fest institutionalisierter Teil der Maßnahme sind. Teilnehmer nehmen die Angebote dann wahr, wenn sie entweder keine große Verbindlichkeit seitens der Betroffenen verlangen oder durch den zeitlichen Umfang und die Qualifikation des Mitarbeiters besonders „seriös“ erscheinen. In diesen Fällen wurden nach Einschätzung von Teilnehmern auch die größten Erfolge in der Verbesserung der persönlichen und sozialen Probleme der Betroffenen erreicht.

Das Angebot an Sozialbetreuung wird seitens der Arbeitsämter für wesentlich weniger wichtig angesehen als vom betroffenen Personal oder von den Maßnahmeträgern. Dafür betonen die Arbeitsämter stärker die beruflichen Reintegrationserfolge. Bei den Mitarbeitern der Arbeitsämter überwiegt eine traditionelle Auffassung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wonach es in erster Linie auf eine Verbesserung der Vermittlungschancen durch Qualifizierung ankommt. Die Komponente Sozialbetreuung wird eher als arbeitsamtsfernes Betätigungsfeld insbesondere von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden angesehen. Hier scheint die positive Wirkung der sozialen Betreuung und Beratung auf die Vermittlungsfähigkeit noch nicht überall erkannt worden zu sein.

Erfolgreich ist nach gemeinsamer Auffassung der Träger sowie der Mitarbeiter in den Maßnahmen und in den Arbeitsämtern Sozialbetreuung insbesondere dann, wenn es sich um allgemeine berufliche (Motivation, Bewerbungstraining, Vermittlung von Arbeitstugenden) und persönli-

Tabelle 4: Arten der Sozialbetreuung, in Prozent

| Art der Sozialbetreuung | insgesamt | davon: | | |
|---|-----------|-------------|------------|--------|
| | | individuell | in Gruppen | beides |
| Allgemeine Beratung zur Lebens- und Berufsplanung | 97,1 | 51,9 | 4,2 | 41,0 |
| Persönlichkeitsstabilisierung | 89,6 | 62,3 | 2,4 | 25,0 |
| Vermittlung von Arbeitstugenden | 77,4 | 27,8 | 17,5 | 32,1 |
| Bewerbungstraining | 77,4 | 23,1 | 24,5 | 29,7 |
| Schuldenberatung | 73,1 | 60,8 | 2,4 | 10,0 |
| Betreuung während des Berufseinstieges | 68,4 | 54,7 | 1,9 | 11,8 |
| Motivationstraining | 66,5 | 20,8 | 17,0 | 28,8 |
| Psychische Beratung | 65,1 | 57,5 | 0,5 | 7,1 |
| Nachbetreuung | 64,2 | 53,8 | 1,4 | 9,0 |
| Kommunikationstraining | 57,1 | 9,4 | 27,8 | 19,8 |
| Familienberatung | 56,6 | 54,2 | 0,5 | 1,9 |
| Sonstige Arten der Sozialbetreuung | 17,9 | 11,3 | 2,4 | 4,2 |

Mehrfachnennungen (N = 212 Maßnahmen)

Quelle: Trägerbefragung

che Probleme (Persönlichkeitsstabilisierung) sowie um konkrete Schwierigkeiten wie Schuldenprobleme handelt. Bei Familien- oder Drogenproblemen ist die Sozialbetreuung weniger erfolgreich. Hier unterscheidet sich die Bewertung der institutionellen Mitarbeiter nicht von der Beurteilung durch die betroffenen Teilnehmer. Relativ gering schätzen sie den Erfolg der Nachbetreuung ein. Deshalb wird allgemein gewünscht, daß die Effektivität der Nachbetreuung durch ein erweitertes Angebot und eine bessere Koordination zwischen den beteiligten Institutionen (insbesondere mit privatwirtschaftlichen Betrieben) gesteigert wird.

Als erfolgreich haben sich soziale Beratungseinrichtungen erwiesen. Diese Maßnahmen sind in zeitlicher und institutioneller Hinsicht bewußt offen gestaltet. Der Erfolg ist darauf zurückzuführen, daß sich diese Einrichtungen besonders darum bemühen, die spezifischen Defizite der Teilnehmer aufzuspüren und Wege zu ihrer Überwindung zu entwickeln. Die Beratungseinrichtungen verstehen sich als Katalysatoren und bieten Beratung und Betreuung im Sinne eines „Coaching“ der Teilnehmer an. Die sozialen Angebote verstehen sich als Traineeprogramm, Initialzündung und Sprungbrett ins Erwerbsleben. Die Erfolge sind nicht nur dort beachtlich, wo eine große Nähe zu den privatwirtschaftlichen Betrieben gegeben ist (Einrichtungen, die von Arbeitgeberverbänden oder Gewerkschaften getragen werden), sondern auch in anderen Beratungseinrichtungen, hinter denen sich die Kommunen, die Kirchen oder private Vereine (Arbeitsloseninitiativen) verbergen. Da diese Form der Maßnahmen ein erhebliches Aktivitätsniveau seitens der Betroffenen voraussetzt sowie eine relative Offenheit und Zugänglichkeit zu beruflichen, persönlichen und sozialen Problemen, wird in diesen Maßnahmen eher mit „leichter zugänglichen“ Arbeitslosen mit weniger schweren Vermittlungshemmnissen und behebbaren Persönlichkeitsproblemen gearbeitet als mit schwierigeren Fällen.

Zusammenfassend zeigte sich, daß eine Stabilisierung in dem jeweiligen persönlichen und sozialen Umfeld nur bei qualifizierter und längerfristiger sozialpädagogischer Begleitung und durch ein koordiniertes Zusammenarbeiten der unterschiedlichen sozialen Dienste in einer Region gelingen kann. Die qualitativen Ergebnisse der Untersuchung bestätigen die hohe Bedeutung der sozialen Beratung und Betreuung für den Erfolg der Maßnahmen. Die Existenz und Effizienz eines sozialpädagogischen Bereichs für die persönlich-soziale Beratung, Schuldenberatung, Wohnungsvermittlung usw. sowie als Begleitung bei der Qualifizierung, Arbeitsgewöhnung und Nachbetreuung ist für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für schwer- und schwerstvermittelbare Arbeitslose unverzichtbar.

Die Überwindung der sozialen und beruflichen Benachteiligung von Langzeitarbeitslosen und Schwerstvermittelbaren erfordert ein mehrstufiges Konzept. Nach den Erfahrungen mit dem Sonderprogramm kann einem vorzeitigen Abbruch der Maßnahme durch ein umfassendes sozialpädagogisches Beratungs- und Betreuungsangebot, das entsprechende Vorbereitungs-, Stütz- und Förderkurse sowie Nachbetreuung enthält, erfolgreich gegengesteuert werden. Weder den Langzeitarbeitslosen noch den sonstigen Akteuren (Träger, Arbeitsberater und Maßnahmepersonal) ist mit einer erfolglosen Maßnahmeteilnahme gedient. Ein vorzeitiger Abbruch verursacht außerdem Kosten. Aus Umschulungsmaßnahmen war bereits bekannt (vgl. z.B.

Paulsen 1988, 114), daß Langzeitarbeitslose, die aufgrund ihrer individuellen Leistungsprognose als „nicht umschulungsfähig“ eingestuft worden waren, durch vorgeschaltete und begleitende Stütz-, Förder- und Beratungsangebote zur Teilnahme an der Umschulung befähigt werden konnten. Dies wird durch die Ergebnisse des Sonderprogramms bestätigt.

Die Maßnahmekombinationen, die Verknüpfung von Arbeit und Lernen sowie die sozialpädagogische Begleitung sind zielgruppenadäquat. Die Teilnehmer äußerten sich überwiegend positiv über diese Maßnahmen. Viele wurden zu einem lebensgeschichtlichen Zeitpunkt mit der Teilnahme konfrontiert, als sie schon nahezu jede Hoffnung für sich hatten fallen lassen. Enttäuschungen, Kränkungen und Absagen waren der Maßnahme vorausgegangen. Viele Teilnehmer meinten, sie könnten jetzt wesentlich kreativer und selbständiger arbeiten als zuvor in ihrer früheren Berufstätigkeit. Der Arbeitsalltag wird als sinnvoll erlebt und dies führt bereits zu einer Stabilisierung der Persönlichkeit und zur Rückgewinnung individueller Handlungskompetenz, was sich positiv auf die Vermittlungschancen auswirkt (vgl. 4). Die Maßnahmenteilnehmer haben sich insgesamt, abgesehen von dem zu geringen Angebot von Qualifizierungsabschlüssen unterhalb der Berufsebene, den zum Teil wenig marktgerechten Tätigkeitsfeldern und den Problemen bei der Sozialbetreuung (die auch durch fehlende Supervisionsmöglichkeiten und einer zu geringen Personalausstattung bedingt werden), als für die Zielgruppen angemessen erwiesen.

3 Teilnehmer- und Zielgruppenstruktur des Sonderprogramms

Die Gegenüberstellung der aus den Sekundärstatistiken herausgearbeiteten Problemgruppenstruktur der Langzeitarbeitslosen und Schwerstvermittelbaren sowie der Zielgruppen des Sonderprogramms (vgl. Schmid u. a. 1992, 329 ff.) hat ergeben, daß diese relativ gut übereinstimmen. Die Zielgruppen des Sonderprogramms umfassen ca. die Hälfte aller Langzeitarbeitslosen und Schwerstvermittelbaren und, was noch bedeutsamer ist, das Programm zielt auf die Problemgruppen, für die sich im Verhältnis zu anderen die Beschäftigungschancen vor allem seit 1988 weiter erheblich verschlechtert haben.

Im folgenden wird die Zielgruppenstruktur des Sonderprogramms mit der Teilnehmerstruktur verglichen. Eine Selektion bei der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in dem Sonderprogramm hätte erhebliche Bedeutung für die Beurteilung des Maßnahmeerfolgs. Würden z.B. die „leichter“ Vermittelbaren aus den Zielgruppen ausgewählt, dann würde zwar evtl. der Maßnahmeerfolg hinsichtlich der Integrationszielsetzung verbessert, aber die avisierten Zielgruppen nicht erreicht.

Zum Teil ergeben sich zwischen der Teilnehmerstruktur und der Zielgruppenstruktur erhebliche Differenzen. In Tabelle 5 sind die Teilnehmergruppen dokumentiert, die in den Maßnahmen unterrepräsentiert sind. Vor allem der Anteil der älteren (55 Jahre und mehr) Personen in den Maßnahmen liegt weit unter ihrem Anteil an den Zielgruppen des Sonderprogramms. Ähnliche, wenn auch nicht so starke Diskrepanzen bestehen bei Personen mit den vermittlungshemmenden Merkmalen „gesundheitliche Einschränkung“ und „ohne Ausbildung“, wobei Personen ohne Ausbildung noch knapp die Hälfte der Maßnahmeteilnehmer ausmachen. Auch Frauen und Ausländer sind, trotz eingeschränkter Vergleichbarkeit, in den Maßnah-

Tabelle 5: Teilnehmerstruktur und Zielgruppenstruktur nach ausgewählten Merkmalen, 1989, in Prozent

| Merkmal | TS | ZGS |
|-------------------------|------|-------------------|
| 55 Jahre und mehr | 7,1 | 52,4 ¹ |
| GE | 32,0 | 58,1 ¹ |
| Ohne Ausbildung | 44,9 | 76,8 ¹ |
| Über 2 Jahre arbeitslos | 62,6 | 69,3 ¹ |
| Frauen | 28,6 | 45,8 ² |
| Ausländer | 6,1 | 14,4 ² |

¹ Anteile an den Zielgruppen des Sonderprogramms

² Anteile an den gesamten Langzeitarbeitslosen über 2 Jahre

TS = Teilnehmerstruktur

ZGS = Zielgruppenstruktur

GE = gesundheitliche Einschränkungen

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Teilnehmerbefragung

men unterrepräsentiert. Tendenziell läßt sich daraus folgern, daß die Problemgruppen, deren Vermittlungsfähigkeit durch „nicht abbaubare Merkmale“ (vgl. Europäisches Forschungsinstitut 1990, 44 ff.) begrenzt ist, am Sonderprogramm unterrepräsentiert sind. Diese Folgerung gilt vor allem für Ältere, für Frauen und teilweise für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen³.

Nicht beantwortet ist mit diesem Vergleich die Frage, ob spezifische Gruppen mit spezifischen Problemen an den verschiedenen Maßnahmenteilen teilnehmen, d.h., ob in den Maßnahmenteilen Gruppen mit unterschiedlichen Problemen vertreten bzw. die Maßnahmenteilen problemspezifisch sind. Die Untersuchung ergab, daß in den einzelnen Maßnahmenteilen⁴ insbesondere Personen mit folgenden Merkmalen teilnehmen⁵.

- Reine Beschäftigungsmaßnahmen: mittleres Alter (40-54), länger als 4 Jahre arbeitslos, Lehre, Hauptschulabschluß, männlich, gesundheitliche Probleme, ledig und allein lebend.
- Reine Sozialbetreuungsmaßnahmen: Jüngere und mittleres Alter (bis 40 Jahre), weniger als 2 Jahre arbeitslos, Lehre, Hauptschule, männlich, ledig, allein wohnend.
- Kombinierte Beschäftigungs- und Sozialbetreuungsmaßnahmen: mittleres Alter (40-54), keine abgeschlossene Berufsausbildung, Hauptschule, männlich.
- Kombinierte Qualifikations- und Sozialbetreuungsmaßnahmen: Alter 30 bis 54, Lehre, Hauptschule, männlich, gesundheitliche Probleme.
- Kombinierte Beschäftigungs-, Qualifikations- und Sozialbetreuungsmaßnahmen: mittleres Alter (30-54), keine abgeschlossene Berufsausbildung, Hauptschulabschluß, männlich, gesundheitliche Probleme, ledig.

Unterschiede bei den Personen, die an den einzelnen Maßnahmenteilen teilnehmen, bestehen nur für das Alter, das Geschlecht, teilweise bei der Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit und bei den gesundheitlichen Einschränkungen (vgl. Tab. 6). Ansonsten läßt sich für die jeweiligen

Maßnahmenteilen keine spezifische Problemgruppe identifizieren. Die übrigen Merkmale sind in allen Maßnahmenteilen ähnlich anzutreffen.

Als Gründe für diese (nach den aufgeführten Merkmalen) doch recht geringe Differenzierung zwischen den Maßnahmenteilen lassen sich primär zwei Aspekte anführen. Einmal kann die Ursache darin liegen, daß die Arbeitsämter die Teilnehmer in die Maßnahmen unabhängig von der Maßnahmenteil zugewiesen haben (vgl. auch 3). Ein anderer Grund kann darin bestehen, daß die in Tabelle 6 verwandten Merkmale zu grob sind und bei Berücksichtigung weiterer Merkmale eine Differenzierung der Teilnehmer in den Maßnahmenteilen besteht. Dieser Möglichkeit wird im folgenden dadurch Rechnung getragen, daß wir die „typischen“ Probleme der Teilnehmer in den einzelnen Maßnahmenteilen charakterisieren. Wir beziehen uns dafür auf die Personalbefragung, da das Personal die Probleme der Teilnehmer u.E. am besten kennt und angeben kann. Die Angaben für die reinen Beschäftigungsmaßnahmen und die kombinierten Beschäftigungs- und Qualifikationsmaßnahmen sind wegen ihrer geringen Besetzung mit Vorsicht aufzunehmen.

In den einzelnen Maßnahmenteilen haben die Teilnehmer – die Reihung der angeführten Probleme erfolgt nach der Häufigkeit – primär folgende persönliche, soziale und berufliche Probleme:

- Reine Beschäftigungsmaßnahme: Familienprobleme, Partnerprobleme, Probleme mit Freunden und Bekannten.
- Reine Sozialbetreuung: Perspektivlosigkeit, Medikamentenprobleme, mangelnde berufliche Qualifikation, Gesundheitsprobleme, Motivations- und Familienprobleme.
- Beschäftigung und Qualifikation: mangelnde berufliche Qualifikation, Motivationsprobleme, Lernschwierigkeiten, Alkoholprobleme.
- Beschäftigung und Sozialbetreuung: Lernschwierigkeiten, mangelnde berufliche Qualifikation, Konzentrationsschwäche, Familienprobleme, Motivationsprobleme, Perspektivlosigkeit.
- Qualifikation und Sozialbetreuung: Perspektivlosigkeit, Medikamentenprobleme, Gesundheitsprobleme, Motivationsprobleme.
- Beschäftigung, Qualifikation und Sozialbetreuung: mangelnde berufliche Qualifikation, Perspektivlosigkeit, Medikamentenprobleme, Lernschwierigkeiten, Motivationsprobleme.

Systematische Unterschiede in den Problemen, die die Teilnehmer in den jeweiligen Maßnahmenteilen haben, bestehen nach diesen Angaben nicht. Zwar gibt es hinsichtlich der Bedeutung und der Anzahl der angeführten Probleme teilweise Unterschiede, daraus läßt sich aber vor allem bei einem Vergleich der Maßnahmenteilen, in denen Sozialbetreuung angeboten wird, kein spezifisches Problemgruppenprofil der Maßnahmenteilen ableiten. So unterscheiden sich beispielsweise die angeführten Probleme bei den reinen Sozialbetreuungsmaßnahmen und der „Dreierkombination“ kaum.

Aus der Untersuchung von Teilnehmerstruktur und Maßnahmenteil läßt sich u.E. folgern, daß die Problemspezifisierung der jeweiligen Maßnahmenteilen bei der Konzipierung dieser Maßnahmen und die Zuweisung bzw. die Auswahl der Teilnehmer für die jeweiligen Maßnahmenteilen einen

³ Über die Problemgruppenstruktur der schwerstvermittelbaren Arbeitslosen mit einem Merkmal besonders schwerer Vermittelbarkeit und der von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen liegen uns keine Daten vor. Daher können wir für diese Gruppe keinen Vergleich von Teilnehmer- und Problemstruktur vornehmen.

⁴ Die Maßnahmen Beschäftigung und Qualifikation werden wegen ihrer geringen Besetzung bei der Teilnehmerbefragung nicht charakterisiert.

⁵ Für das Alter, den Schulabschluß, die Berufsausbildung und die Dauer der Arbeitslosigkeit sind die Ergebnisse signifikant.

größeren Stellenwert erhalten sollte. Damit ist eine Umkehrung der bisherigen Art der Rekrutierung verbunden. Nicht die Zuweisung von Teilnehmern in bestehende oder konzipierte Maßnahmen, sondern die Entwicklung von Maßnahmearten entsprechend den Problemen der potentiellen Teilnehmer sollte Priorität haben. Da den Arbeitsämtern nur ein Teil der Probleme der Klientel des

Sonderprogramms bekannt sein dürfte, beinhaltet dieser Vorschlag, vor der Teilnahme an spezifischen Maßnahmen für einen Teil der Klientel „Vorschaltmaßnahmen“ einzurichten, um die jeweiligen persönlichen, sozialen und teilweise auch beruflichen Probleme zu eruieren und auf dieser Basis teilnehmeradäquate Maßnahmen zu konzipieren und durchzuführen.

Tabelle 6: Maßnahmeart und Teilnehmergruppen nach ausgewählten Merkmalen, in Prozent*

| Merkmal | B | S | B + S | Q + S | B + Q + S |
|---|--------|---------|--------|---------|-----------|
| <i>Altersgruppen</i> | | | | | |
| Bis 29 Jahre | 12,5 | 36,5 | 14,7 | 20,6 | 24,1 |
| 30 bis 39 Jahre | 25,0 | 42,9 | 26,5 | 32,7 | 30,0 |
| 40 bis 54 Jahre | 62,5 | 15,9 | 55,9 | 42,1 | 36,3 |
| 55 und älter | 0,0 | 4,8 | 2,9 | 4,7 | 9,7 |
| <i>Dauer der letzten Arbeitslosigkeit</i> | | | | | |
| bis 1 Jahr | 0,0 | 27,8 | 32,1 | 22,4 | 21,8 |
| 1 bis unter 2 Jahre | 0,0 | 13,0 | 14,3 | 23,5 | 11,6 |
| 2 bis unter 3 Jahre | 16,7 | 7,4 | 10,7 | 10,2 | 17,3 |
| 3 bis unter 4 Jahre | 0,0 | 9,3 | 10,7 | 7,1 | 11,6 |
| 4 Jahre und mehr | 83,3 | 42,5 | 32,2 | 36,8 | 37,7 |
| <i>Berufsausbildung</i> | | | | | |
| Lehre | 50,0 | 49,2 | 42,4 | 48,6 | 41,5 |
| Fachschule | 12,5 | 3,2 | 9,1 | 13,3 | 5,5 |
| Universität oder FH | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,9 | 3,8 |
| Abgebrochene Ausbildung | 12,5 | 17,5 | 15,2 | 9,5 | 19,1 |
| Keine Ausbildung | 25,0 | 30,2 | 33,3 | 25,7 | 29,7 |
| <i>Schulabschluß</i> | | | | | |
| Hauptschule | 85,7 | 63,5 | 67,6 | 55,3 | 58,5 |
| Realschule | 0,0 | 14,3 | 14,7 | 14,6 | 8,9 |
| Abitur | 0,0 | 7,9 | 2,9 | 2,9 | 4,2 |
| Fachhochschulreife | 0,0 | 6,3 | 5,9 | 7,8 | 3,4 |
| Sonst. Hochschulreife | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3,9 | 2,1 |
| Sonderschule | 14,3 | 6,3 | 0,0 | 7,8 | 8,1 |
| Kein Schulabschluß | 0,0 | 1,6 | 8,8 | 7,8 | 14,4 |
| <i>Geschlecht</i> | | | | | |
| Männlich | 87,5 | 77,8 | 82,9 | 69,4 | 68,1 |
| Weiblich | 12,5 | 22,2 | 17,1 | 30,6 | 31,5 |
| <i>Gesundheitliche Probleme</i> | | | | | |
| Ja | 83,3 | 51,2 | 52,6 | 60,3 | 69,0 |
| Nein | 16,7 | 48,8 | 47,4 | 39,7 | 31,0 |
| <i>Familienstand</i> | | | | | |
| Ledig | 50,0 | 60,3 | 35,3 | 44,4 | 45,8 |
| Verheiratet | 12,5 | 20,6 | 44,1 | 38,9 | 28,4 |
| Getrennt | 12,5 | 3,2 | 2,9 | 5,6 | 2,1 |
| Geschieden | 25,0 | 15,9 | 14,7 | 11,1 | 21,4 |
| Verwitwet | 0,0 | 0,0 | 2,9 | 0,0 | 2,1 |
| <i>Wohnverhältnisse</i> | | | | | |
| Allein | 50,0 | 34,9 | 21,2 | 29,6 | 34,9 |
| Mit Partner ohne Kinder | 0,0 | 14,3 | 33,3 | 15,7 | 14,3 |
| Mit Partner und mit Kindern | 12,5 | 19,0 | 21,2 | 30,6 | 24,4 |
| Allein mit Kind(ern) | 0,0 | 1,6 | 3,0 | 3,7 | 3,8 |
| Wohngemeinschaft | 0,0 | 3,2 | 6,1 | 5,6 | 5,5 |
| Eltern | 37,5 | 23,8 | 12,1 | 13,9 | 15,1 |
| Sonstiges | 0,0 | 3,2 | 3,0 | 0,9 | 1,7 |
| | N = 15 | N = 112 | N = 63 | N = 193 | N = 425 |

* Die Anteile ergeben für jedes Merkmal in den jeweiligen Spalten 100 Prozent; die Besetzungshäufigkeit differiert zwischen den Merkmalen.

B = Beschäftigung
S = Sozialbetreuung
Q = Qualifikation

Quelle: Teilnehmerbefragung, Trägerbefragung

4 Akteure und Kooperation

In diesem Abschnitt wird die zweite Fragestellung, welche Formen der Zusammenarbeit mit dem Sonderprogramm einhergehen und welche Auswirkungen diese auf die Implementation des Programms haben, behandelt. Die institutionellen Elemente sind aus verschiedenen Gründen wichtige Bedingungen für die Implementation des Sonderprogramms. Zum einen existieren institutionelle Vorgaben innerhalb der Richtlinien und Durchführungsbestimmungen: Es können Trägerverbünde gefördert werden, und es ist die Förderung von Maßnahmen vorgesehen, die bestimmte Maßnahmenteile bei Dritten durchführen lassen. Zum anderen wirken sich die Formen der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren auf die Probleme und damit auf die Abstimmungs- und Durchführungskosten bei der Implementation des Programms aus. Schließlich wird die Qualität der Maßnahmen selbst durch bestimmte Formen der Zusammenarbeit beeinflusst. Die Kombination verschiedener Maßnahmenteile und die Förderung von der Sozialstabilisierung bis zur Arbeitsaufnahme (incl. Nachbetreuung) kann durch eine stärkere Zusammenarbeit verschiedener Akteure effektiviert werden (vgl. z.B. Hegner 1986, 138 ff.), indem eine sinnvolle Arbeitsteilung eingerichtet wird und Erfahrungen verallgemeinert werden. Ebenso ist die Zielsetzung des Programms – dauerhafte Wiedereingliederung in das Arbeitsleben – durch entsprechende Kontakte mit den lokalen Betrieben besser zu realisieren. Insgesamt ist ein institutionalisiertes kooperatives Netzwerk handlungsfähiger und innovativer als einzeln nebeneinander agierende Akteure, die eher in Konkurrenz zueinander stehen (vgl. Scharpf, Brockmann [Hg.] 1983; Garlich, Maier, Semlinger 1983). Allerdings ist die Kooperation zwischen den Akteuren mit Aufwendungen verbunden, deren Kosten zwar nicht eindeutig monetär zu beziffern sind, die aber Zeit und Leistung in Anspruch nehmen. Diese Informations- und Kommunikationskosten, die bei der Anbahnung, Vereinbarung, Kontrolle und Anpassung wechselseitiger Leistungsbeziehungen auftreten (vgl. z.B. Picot 1982, 270), dürfen die positiven Effekte der Zusammenarbeit nicht übersteigen, da ansonsten Kooperationsbeziehungen ineffizient werden.

Im folgenden Abschnitt werden einige zentrale Aspekte der Kooperationsbeziehungen dargestellt. Im Mittelpunkt steht die Zusammenarbeit unter den Maßnahmeträgern, zwischen den Trägern und der Arbeitsverwaltung, zwischen Trägern und sozialen Diensten sowie mit privaten Betrieben.

4.1 Trägerstruktur

Die institutionelle Struktur des Sonderprogramms weist eine Zurückhaltung privater nichtgemeinnütziger Träger und eine starke Inanspruchnahme durch die gemeinnützigen Träger (ca. drei Viertel der Maßnahmen) auf. Besonders engagiert waren hierbei die Kommunen, Wohlfahrtsverbände und die Kirchen. Es konnten kleine Träger gewonnen und neugegründete Träger in die Umsetzung des Sonderprogramms einbezogen werden. Rund 12% der Träger arbeiten im Trägerverbund, womit diese Form der Kooperation aufgewertet wurde (davon haben ca. 5% auch früher bereits Erfahrungen mit Trägerverbänden). Strukturelle Benachteiligungen bestimmter Trägerarten, die sich in einem geringen Bewilligungsniveau der gestellten Anträge niedergeschlagen hätten, existieren nicht. Unterschiede in der Art, wie Träger informiert worden sind, oder bezüglich ihrer Probleme mit der Arbeitsverwaltung wir-

ken sich nicht auf die Bewilligung oder Ablehnung von Anträgen aus. Lediglich bei kleinen Trägern ist es häufiger zu einem Zurückziehen der Anträge gekommen, da die organisatorische Abwicklung bei dieser Trägerart oft eine Zusatzbelastung der Betreuer und Anleiter eines Projektes bedeutet.

4.2 Information und Beratung

Eine Schwachstelle der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und Trägern besteht in der Information und Beratung der Träger. Zwar wird die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsverwaltung und den Trägern meistens als gut bezeichnet und auch die Arbeitsämter sind zur Hälfte der Auffassung, durch das Sonderprogramm intensiver als bisher mit den lokalen Akteuren kooperiert zu haben, dennoch gab es bei einem Drittel der Träger Probleme: vor allem bei der Bearbeitungsdauer, nötigen Nachbesserungen der Anträge oder bei den vom Arbeitsamt vorgeschlagenen Personen. Im folgenden werden die Schwachstellen, die mit der Information und Beratung verbunden sind, an vier Beispielen dokumentiert.

Zum einen wurde durch die Befragung nichtteilnehmender potentieller Träger deutlich, daß diese in der Regel (80%) aufgrund der fehlenden oder der nur mangelhaften Information über die Fördermöglichkeiten des Sonderprogramms bereits im Vorfeld von einer möglichen Beteiligung ausgeschlossen wurden.

Zweitens konnte festgestellt werden, daß die Informationskanäle einen Einfluß auf die Probleme zwischen Arbeitsverwaltung und Träger haben. Generell haben die Arbeitsämter die Informationswege bevorzugt, die mit geringen Transaktionskosten verbunden sind. Die direkte Ansprache war bei allen Trägern ein wesentlicher Informationsweg. Informationsveranstaltungen oder die Einschaltung von Arbeitskreisen wurden von den Arbeitsämtern mit einem höheren Problemdruck verstärkt durchgeführt. Es hat sich gezeigt, daß durchschnittlich mehr Probleme bei Trägern aufgetreten sind, die über Rundschreiben u.ä. informiert wurden. Geringer waren die Probleme, wenn die Akteure in den bestehenden Verwaltungsausschüssen vertreten oder an lokalen Arbeitskreisen bzw. Arbeitsmarktgesprächen beteiligt sind. Ausgenommen davon ist der „runde Tisch“, der vor allem in den Modellarbeitsämtern neu eingerichtet wurde. Dies bestätigt die Überlegung, daß durch eine stärkere Zusammenarbeit in Arbeitskreisen oder Ausschüssen Abstimmungsprobleme verringert werden können. Es zeigt allerdings auch, daß die anfänglichen Kommunikations- und Abstimmungskosten bei der Konstitution neuer Kooperations- und Arbeitsbeziehungen hoch sein können.

Drittens gaben die Träger an, daß sich die Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung wesentlich durch eine intensivere Beratung von Seiten des Arbeitsamtes verbessern ließe. Die Träger würden es begrüßen, wenn die Beratungsleistungen der Arbeitsämter hinsichtlich der allgemeinen und speziellen Fördermöglichkeiten intensiviert würden. In diesem Punkt weicht die Einschätzung der Arbeitsämter von der der Träger ab. Hier zeigen sich u. a. die Schwierigkeiten der Träger, mit einer Vielzahl unterschiedlicher Förderinstrumente und Förderbestimmungen umzugehen, deren Kombination erst die Durchführung einer Vielzahl von Maßnahmen ermöglicht. Die Träger, auch dies wurde in einer Reihe von Expertengesprächen deutlich, sind nicht ohne weiteres in der Lage, alle Förderinstrumente und Kombinationsmöglichkeiten zu durch-

schauen. Zum Teil wurde auch beklagt, daß die Arbeitsämter selbst keinen kompetenten Ansprechpartner bereitstellen (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Bereiche zwischen Trägern und Ämtern, in denen Verbesserungen erforderlich sind, in Prozent

| Bereiche | Arbeitsamt | Träger |
|--|------------|---------|
| Allgemeine Beratung zu arbeitsmarktpolitischen Fördermöglichkeiten | 13,3 | 39,8 |
| Beratung und Hilfe bei der Antragstellung | 18,7 | 27,7 |
| Spezielle Beratung zum 250-Mio-Sonderprogramm | 31,0 | 38,2 |
| Begleitende Unterstützung während der Maßnahme | 15,0 | 18,8 |
| Vermittlung potentieller Maßnahmeteilnehmer | 13,3 | 30,9 |
| Bearbeitungsdauer von Anfragen/Anträgen | 29,2 | 32,5 |
| Die Sachkompetenz der Mitarbeiter des Arbeitsamtes | 20,4 | 19,9 |
| Sonstige Bereiche | 6,2 | 4,7 |
| Es sind keine Verbesserungen erforderlich | 34,5 | 16,7 |
| Mehrfachnennungen | N = 113 | N = 191 |

Quelle: Trägerbefragung, Arbeitsamtsbefragung

Viertens werden auch bei der Vermittlung der Maßnahmeteilnehmer Verbesserungen v.a. auf Seiten der Träger gewünscht. Im Bereich der Abstimmung zwischen Maßnahmekonzeption und Zielgruppenorientierung der Träger und der Vermittlung von Teilnehmern scheint es zum Teil Differenzen zu geben, die entweder auf unterschiedliche Ziele zwischen Arbeitsverwaltung und Trägerschaft oder auf mangelnde Abstimmung zurückzuführen sind. Dies bestätigen auch die Angaben der Mitarbeiter in den Maßnahmen, denn ca. 40% gaben an, daß die Arbeitsverwaltung die Teilnehmer nicht sorgfältig ausgewählt hat. Da die Zielgruppenspezifität von Maßnahmekonzeptionen ein wichtiges Kriterium für den Erfolg einer Maßnahme darstellt, muß in diesem Sachverhalt eine Schwachstelle gesehen werden, die dazu führen kann, daß sich in manchen Maßnahmen die „falschen“ Teilnehmer befinden.

4.3 Zusammenarbeit unter den Trägern und mit sozialen Diensten

Im Rahmen des Sonderprogramms hat sich die Zusammenarbeit der Träger mit sozialen Diensten verstärkt; in über 80% der Maßnahmen soll mit sozialen Diensten oder anderen Maßnahmeträgern kooperiert werden, wobei den sozialen Diensten ein größerer Stellenwert zukommt⁶.

Die Unterschiedlichkeit und die Spezifität der Probleme der Teilnehmer verlangen nach einer flexiblen Gestaltung der Sozialbetreuung, die von der Schuldenberatung über praktische Lebenshilfen bis zur Familientherapie reichen

⁶ In der Vergangenheit haben bereits 37% der Maßnahmeträger mit anderen Trägern zusammengearbeitet, wobei lediglich 5% aller Träger früher in der Form des Trägerverbundes organisiert waren. Eine lose Zusammenarbeit zwischen den Trägern oder mit sozialen Diensten bestand bei 32% der Befragten.

Tabelle 8: Zusammenarbeit mit anderen Trägern und sozialen Diensten, in Prozent

| Formen der Zusammenarbeit | |
|--|--------------------|
| Gespräche auf informeller Ebene | 79,4 |
| Regelmäßiger Informations- und Erfahrungsaustausch | 46,5 |
| Teile der Maßnahme werden bei anderen Maßnahmeträgern durchgeführt | 17,0 |
| Externe Dienste führen eine Schuldenberatung durch | 59,4 |
| Externe Dienste führen eine Suchtberatung durch | 67,9 |
| Wir arbeiten im Trägerverbund mit anderen Trägern zusammen | 21,9 |
| Kann ich nicht beurteilen | 2,3 |
| Sonstige Formen der Zusammenarbeit | 15,7 |
| Mehrfachnennungen | (N = 389 Betreuer) |

Quelle: Betreuerbefragung

kann. Dies ist in der Regel nicht von einem Sozialbetreuer, der in der Maßnahme beschäftigt ist, zu leisten. Die Kooperation mit sozialen Diensten bietet hier die Möglichkeit, notwendige Fachberatungen wie Schulden- oder Suchtberatungen im Einzelfall durchzuführen.

Die Qualität der Sozialbetreuung wird durch eine personelle und finanzielle Minderausstattung der sozialen Dienste allerdings zum Teil negativ beeinflusst. Einerseits kann eine Institutionalisierung bestimmter Formen sozialer Hilfe, quasi als externe Beratungsstelle, die für eine größere Anzahl an Maßnahmen zuständig ist, die Beratungs- und Betreuungsleistungen spezifizieren und effektivieren. Andererseits setzt dies eine gute sachliche und personelle Förderung der Sozialdienste voraus. Dem Bedarf an spezieller fachlicher Betreuung, der mit anhaltender Massenarbeitslosigkeit noch weiter zunehmen wird, sollte durch eine adäquate Ausstattung der Sozialdienste Rechnung getragen werden.

Die Zusammenarbeit zwischen den Trägern bezog sich vor allem auf die Informationsarbeit zum Sonderprogramm und den Erfahrungsaustausch, wodurch Schwachstellen von Maßnahmekonzepten ausgeräumt, Erkenntnisse weitergegeben und erfolgreiche Strategien verallgemeinert werden konnten. Als Erfolg muß auch die gemeinsame Konzeption von neuen Maßnahmen in etwa einem Viertel der Arbeitsamtbezirke gezählt werden. Ein dauerhaftes Netzwerk horizontaler und vertikaler Kommunikations- und Informationsstrukturen ist jedoch nicht aufgebaut worden. Die Träger arbeiten eher nebeneinander, so daß auch das Konkurrenzdenken (vgl. z.B. Decke, Seifert 1983, 165 ff.) nicht überwunden werden konnte.

4.4 Zusammenarbeit mit privaten Betrieben

Primäres Ziel des Sonderprogramms ist die Integration in das Arbeitsleben. Um dieses Ziel zu erreichen, ist häufig eine längere Eingewöhnungs- und Requalifizierungsphase auf geschützten Arbeitsplätzen notwendig. Dabei ist es wichtig, daß keine konzeptionelle Abkopplung vom normalen Arbeitsmarkt stattfindet und die Grenzen zwischen den Arbeitsmärkten durchlässig sind. Um den Übergang von subventionierten Arbeitsplätzen mit geminderten Leistungsanforderungen zu subventionierten Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt und schließlich zur nicht subventionierten Erwerbsarbeit zu koordinieren, ist die

Beteiligung von privaten Betrieben unerlässlich (vgl. z.B. Hegner 1986, 140 ff.).

Die Erreichbarkeit der Betriebe läßt sich durch die Projektförderung selbst nicht steigern. Zwar kann durch persönliche Kontaktaufnahme seitens der Arbeitsämter die Bereitschaft zur Kooperation erhöht werden, die Förderbedingungen des Sonderprogramms selbst knüpfen jedoch nicht an das Interesse der Betriebe an. Dennoch ist in zwei Drittel der Maßnahmen eine Zusammenarbeit mit privaten Betrieben vorgesehen. Die Zusammenarbeit richtet sich vor allem auf die Bereitstellung von Praktikums- und Probearbeitsplätzen. Nur ca. 10% der Betreuer, Anleiter und Lehrkräfte mußten die Erfahrung machen, daß die Betriebe gänzlich desinteressiert an einer Mitarbeit im angestrebten Sinne waren. Am ehesten sind Betriebe noch bereit, Praktikumsplätze bereitzustellen, geringer wird die Bereitschaft bei den Probearbeitsplätzen eingeschätzt. Insgesamt läßt sich nach den Auskünften der Träger und Arbeitsämter, zwar eine Zunahme von Praktika oder Probebeschäftigungen konstatieren, die die Maßnahmeträger organisieren; die Gewinnung von kooperativen Betrieben sei jedoch nach wie vor schwierig. Hier bedarf es noch zusätzlicher Überzeugungsarbeit und spezieller Anreize, die das Nachfrage- und Einstellungsverhalten der Betriebe insbesondere gegenüber schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen und schwervermittelbaren Arbeitslosen berücksichtigen. Bestehende Kooperationen, wie Betriebspraktika oder Probebeschäftigungen sind als ein Erfolg zu werten, da Vorbehalte gegenüber der Klientel entkräftet und zum Teil bereits Arbeitsverträge abgeschlossen werden.

Die Erfahrungen in den Modellarbeitsämtern haben zudem verdeutlicht, daß durch die Übernahme koordinierender und planender Aktivitäten über einzelne Maßnahmebestandteile hinweg auf Seiten der Arbeitsämter die Beteiligung der Privatbetriebe gesteigert werden kann. Positiv auf die Integration von Privatbetrieben in die Projektarbeit vor Ort wirken sich auch die Lohnkostenzuschüsse aus dem 50-Mio-Sondertopf aus, da diese einen größeren Anreiz für private Betriebe bieten, sich an der Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu beteiligen.

5 Reintegrationserfolge

Das primäre Ziel des Sonderprogramms ist die dauerhafte Wiedereingliederung der Zielgruppen des Sonderprogramms in das Arbeitsleben. Aus diesem Grund werden abschließend die Vermittlungserfolge und positiven Bedingungen für die Vermittlungserfolge untersucht. Als Bewertungsmaßstäbe der quantitativen Ebene werden neben der Vermittlungsquote Selektionsprozesse und Charakteristika der vermittelten Arbeitsplätze herangezogen.

Da eine repräsentative Verbleibuntersuchung auftragsgemäß nicht erfolgt ist, war es erforderlich, approximative Methoden anzuwenden, um die Vermittlungserfolge in den Arbeitsmarkt ansatzweise zu erfassen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die approximative Verbleibun-

tersuchung, die im Juli 1992 bei den Maßnahmeträgern und Arbeitsämtern durchgeführt wurde.

Nach dieser Erhebung werden durchschnittlich ca. 35-40% der Maßnahmeteilnehmer in den jeweiligen Arbeitsamtsbezirken mit dem Sonderprogramm zu etwa gleichen Teilen in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt reintegriert. Dieser quantitative Erfolg muß daran gemessen werden, daß die angesprochene Klientel bisher, ohne das Sonderprogramm, nur geringe Chancen auf einen dauerhaften Arbeitsplatz hatte⁷. Diese Vermittlungsquote ist jedoch mit Vorsicht aufzunehmen, denn eine eindeutige Antwort auf den Integrationserfolg des Sonderprogramms könnte nur eine Verbleibuntersuchung erbringen. Diese ist aber bisher nicht vorgesehen. Trotz der Beschränkungen des approximativen Vorgehens halten wir die angegebene Vermittlungsquote für tendenziell zutreffend.

Die Struktur der vermittelten Personen weicht nicht signifikant von der Teilnehmerstruktur ab. Diese Tatsache kann jedoch nicht in der Weise interpretiert werden, daß die vermittlungshemmenden Merkmale der Maßnahmeteilnehmer des Sonderprogramms keinerlei Relevanz hinsichtlich des Integrationserfolges gehabt hätten. Eine Selektion der potentiell weniger leistungsfähigen Personen hat bereits bei der Rekrutierung der Maßnahmeteilnehmer stattgefunden. So sind ältere und gesundheitlich eingeschränkte Arbeitslose sowie Frauen in den Maßnahmen des Sonderprogramms unterrepräsentiert. Diese Selektion zu Beginn der Projekte zugunsten der weniger stark eingeschränkten Personen ist sicherlich eine Begründung dafür, daß eine weitere Selektion bei den vermittelten Teilnehmern nicht in dem erwarteten Umfang stattgefunden hat.

Die Mehrzahl der vermittelten Arbeitsverhältnisse ist unbefristet. Hinsichtlich des Kriteriums erster bzw. zweiter Arbeitsmarkt existieren unterschiedliche Angaben der Maßnahmeträger und der Arbeitsämter. Die Maßnahmeträger geben an, daß über zwei Drittel der vermittelten Teilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt einen Arbeitsplatz gefunden haben, nach den Angaben der befragten Arbeitsämter ist dies jedoch nur knapp die Hälfte der Personen. Die Abweichungen dieser beiden Angaben lassen sich aus den für die Träger nicht immer erkennbaren institutionellen Förderbedingungen auf dem zweiten Arbeitsmarkt erklären. Maßnahmeteilnehmer, die in Privatbetrieben vermittelt werden, gelten für die Träger in den meisten Fällen als Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt. Zahlreiche dieser Beschäftigungsverhältnisse werden jedoch durch Lohnkostenzuschüsse subventioniert und von den Arbeitsämtern deshalb als Beschäftigungen auf dem zweiten Arbeitsmarkt geführt. Bei den Tätigkeitsbereichen, in die die Teilnehmer aus den Maßnahmen vermittelt wurden, rangieren Tätigkeiten im Bereich der „einfachen Dienstleistungen“ mit einem Anteil von ca. einem Drittel aller vermittelten Arbeitsplätze an erster Stelle.

Die dauerhafte Integration der Maßnahmeteilnehmer ist am ehesten bei Arbeitsverhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt mit unbefristeten Beschäftigungsverträgen gewährleistet. Vermittlungen in den zweiten Arbeitsmarkt eröffnen zwar eine Perspektive für den späteren Wechsel in den ersten Arbeitsmarkt, sie bieten aber keine Garantie auf ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis im Rahmen von „normalen“ Arbeitsverhältnissen.

Einflußfaktoren auf den Indikator „Vermittlungsquote“ können als Anhaltspunkte für eine erfolgreiche konzeptionelle Arbeit mit den Zielgruppen des Sonderprogramms

⁷ Der relative Erfolg des Sonderprogramms, gemessen an der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, wird durch Aussagen der Träger eingeschränkt. Danach schätzen ca. 20% der Maßnahmeträger, daß bis zu 10%, und weitere 20% der Träger, daß zwischen 10% und 20% der Klientel des Sonderprogramms auch mit dem traditionellen AFG-Instrumentarium (kurz- oder mittelfristig) wieder in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden könnte. Wegen ihres Schätzcharakters sind diese Aussagen aber nur mit Vorbehalt zu interpretieren. Sie stellen nach unserer Einschätzung den begrenzten Integrationserfolg des Sonderprogramms nach den oben angegebenen Kriterien nicht in Frage.

Tabelle 9: Soziodemographische Merkmale der vermittelten Teilnehmer im Vergleich zu den Teilnehmern des Sonderprogramms, in Prozent

| | vermittelte TN (AA-Befragung) | vermittelte TN (Trägerbefragung) | alle TN (Teilnehmerbefragung) |
|---|----------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|
| <i>Geschlecht</i> | | | |
| Männer | 71,3 | 67,0 | 69,2 |
| Frauen | 28,7 | 33,0 | 30,8 |
| <i>Alter</i> | | | |
| Unter 30 Jahre | 21,6 | 25,6 | 26,4 |
| 30–45 Jahre | 45,8 | 49,1 | 47,9 |
| 46–54 Jahre | 26,1 | 20,4 | 18,3 |
| 55 Jahre und älter | 6,5 | 4,9 | 7,4 |
| <i>Berufsabschluß</i> | | | |
| Ohne Berufsabschluß | 45,7 | 56,1 | 48,9 |
| Mit Berufsabschluß | 54,3 | 43,9 | 51,1 |
| <i>Gesundheitliche Einschränkungen</i> | | | |
| Mit gesundheitl. Einschränkungen | 33,5 | 39,3 | 24,0 |
| Ohne gesundheitl. Einschränkungen | 66,5 | 60,7 | 76,0 |
| <i>Zielgruppenzugehörigkeit</i> | | | |
| Langzeitarbeitslose über 2 Jahre | 53,7 | 46,5 | 52,3 |
| Schwerstvermittelbare Arbeitslose mit mindestens drei Merkmalen | 26,3 | 25,3 | 29,9 |
| Schwerstvermittelbare Arbeitslose mit einem besonders schwerwiegenden Merkmal | 19,9 | 19,2 | 17,8 |
| | N = 6.844 | N = 2.563 | N = 814 |

Quelle: Approximative Verbleibuntersuchung bei Arbeitsämtern und Maßnahmeträgern; Teilnehmerbefragung

und damit als Orientierungshilfe für zukünftige Projekte dienen. Die Vermittlungsquote schwankt erwartungsgemäß zwischen den einzelnen Projekten. Diese Variabilität läßt sich teilweise durch signifikante Einflüsse aus den Bereichen Maßnahmekonzeption, Kooperationsverhalten der Akteure, teilnehmerbezogene Merkmale sowie Finanzierung und Ausstattung der Maßnahmen erklären. Die Einflußfaktoren auf die Varianz der Vermittlungsquote zwischen den einzelnen Projekten wurden mittels einer multivariaten Klassifikationsanalyse (MCA) identifiziert (zur Methode der MCA vgl. Backhaus u.a. 1987). Die Ergebnisse sind für alle Einflußfaktoren, für die ein Signifikanzniveau von über 90% (<0.100) berechnet wurde, in Tabelle 10 dargestellt.

Bei Maßnahmen, in denen Beschäftigung und Qualifizierung als Bestandteile durchgeführt wurden, waren hinsichtlich einer Reintegration insbesondere die Maßnahmen erfolgreich, die diese beiden Teilbereiche aufeinander abgestimmt hatten und so einen Praxisbezug der Qualifizierung gewährleisten konnten. Projekte mit Beschäftigungsanteilen, in denen keine begleitende Qualifizierung angeboten wurde, verbessern die Aussichten der Teilnehmer auf einen Arbeitsplatz in geringerem Umfang als bei einer Verbindung von Arbeiten und Lernen.

Es konnte nachgewiesen werden, daß die konzeptionelle Orientierung der Lerninhalte und der Methoden der Qualifikationsvermittlung an den Fähigkeiten der Maßnahmeteilnehmer einen positiven Einfluß in bezug auf eine überdurchschnittliche Vermittlungsquote hatte. Im Gegensatz hierzu erwies sich ein unangemessenes Lerntempo, welches durchaus auch eine Unterforderung der Teilnehmer beinhalten kann, als negativ.

Hervorzuheben sind Maßnahmen, in denen über die Kooperation mit Privatbetrieben Probebeschäftigungen für die Teilnehmer initiiert werden konnten. Hier wurde ebenfalls eine deutlich höhere Vermittlungsquote nachgewiesen. Es ist zu vermuten, daß ein Teil dieser Probebeschäftigungen in reguläre Arbeitsverhältnisse umgewandelt wurde, nachdem eventuelle Vorbehalte der Betriebe hinsichtlich einer eingeschränkten Leistungsfähigkeit der Arbeitslosen ausgeräumt werden konnten. Einen weiteren Aspekt dieser Verbindung stellen Betriebspraktika dar. Die Kooperation der Maßnahmeträger mit Betrieben ermöglicht den Teilnehmern einen engen Kontakt mit „der praktischen Arbeit in einer richtigen Firma“ (Teilnehmeraussage) und vermittelt dadurch eine positive Perspektive.

In den Interviews mit den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteuren wurde wiederholt der Aspekt der Sozialbetreuung als innovativer und erfolgversprechender Bereich hervorgehoben. Anhand der multivariaten Analyse konnte gezeigt werden, daß das Vorhandensein von Sozialbetreuungsanteilen in den Projekten auch die Vermittlungsquote erhöht. Insbesondere Betreuungsformen wie die Entwicklung eines persönlichen Maßnahmeplans, die Gewöhnung an einen geregelten Arbeitsalltag und die Hilfe bei seelischen Problemen verbesserten die persönliche Situation der Maßnahmeteilnehmer, so daß eine leichtere Vermittlung möglich wurde.

Eine umfassende Kooperation der verschiedenen Akteure hat ebenfalls einen positiven Einfluß auf die Vermittlungsquoten. Im einzelnen konnte dies in folgenden Punkten nachgewiesen werden: Das Arbeitsamt als potentieller Ansprechpartner für die Teilnehmer stellt offensichtlich ein wichtiges Bindeglied zwischen den Maßnahmen und

Tabelle 10: Einflußfaktoren auf die Vermittlungsquote (MCA)

| Faktor | Eta | Signifikanz | Abweichung vom Mittelwert, in% |
|--|------|-------------|--------------------------------|
| Individuelle allgemeine Beratung | 0.16 | 0.060 | + 1,8 |
| Probleme bei der Vertrauensbildung | 0.14 | 0.089 | - 14,2 |
| Probebeschäftigung als Projektbestandteil | 0.34 | 0.001 | + 41,7 |
| Hohe Abbruchquoten der Maßnahmenteilnehmer | 0.09 | 0.064 | - 16,5 |
| Teilnehmerfinanzierung über BHI | 0.30 | 0.001 | + 60,4 |
| Teilnehmerfinanzierung durch Kommune | 0.16 | 0.094 | + 49,5 |
| Sachkostenfinanzierung durch Kommune | 0.17 | 0.012 | + 62,1 |
| Personalfinanzierung durch Kommune | 0.05 | 0.028 | + 19,6 |
| Maßnahmen für Alleinerziehende | 0.20 | 0.026 | - 15,4 |
| Maßnahmen für Akademiker | 0.28 | 0.018 | - 31,0 |
| Abbrecher wegen Alkoholproblemen | 0.18 | 0.098 | - 7,8 |
| Abbrecher wegen Unterforderung | 0.14 | 0.036 | - 54,8 |
| Alkoholprobleme der Teilnehmer | 0.19 | 0.040 | - 2,5 |
| Instabiles Arbeitsverhalten der Teilnehmer | 0.17 | 0.059 | - 5,9 |
| Unzureichende räumliche Ausstattung | 0.28 | 0,001 | - 36,8 |
| Bürokratisches Verhalten des Trägers | 0.28 | 0,004 | - 51,6 |
| Arbeitsamt zeigt kein Interesse | 0.27 | 0.004 | - 72,1 |
| Zusammenarbeit mit Privatbetrieben: Bereitstellung von Arbeitsplätzen | 0.13 | 0.067 | + 4,8 |
| Zusammenarbeit mit Privatbetrieben: Auftragsvergabe | 0.19 | 0.027 | + 22,6 |
| Trägerverbund als Maßnahmeträger | 0.14 | 0.062 | + 20,4 |
| Gehalt des Personals unangemessen | 0.19 | 0.058 | - 13,2 |
| Teilnehmer informiert durch Arbeitsberater | 0.15 | 0.042 | - 25,0 |
| Teilnehmer informiert durch spezielle Beratungsstelle | 0.12 | 0.068 | + 43,9 |
| Motivation: Lösen von Finanzproblemen | 0.14 | 0.028 | - 18,6 |
| Lerntempo: Zu schnell | 0.27 | 0.013 | - 35,0 |
| Lerntempo: Zu langsam | 0.27 | 0.013 | - 25,9 |
| Lerninhalte: Zu leicht | 0.15 | 0.085 | - 21,1 |
| Erfolg: Lösung von Familienproblemen | 0.25 | 0.097 | + 7,3 |
| Gute Nachbetreuungsangebote | 0.37 | 0.013 | + 7,8 |
| Fehlende sanitäre Anlagen | 0.16 | 0.020 | - 17,2 |
| Fehlende Freizeiteinrichtungen | 0.23 | 0.034 | - 27,5 |
| Betreuungswunsch: Persönliche Zukunftsplanung | 0.18 | 0.054 | - 17,8 |
| Betreuungswunsch: Beratung bei seelischen Problemen | 0.18 | 0.003 | + 27,5 |
| Betreuungswunsch: Hilfe bei Bewerbungen | 0.13 | 0.024 | - 11,0 |

Quelle: Träger-, Personal- und Teilnehmerbefragung

dem Arbeitsmarkt dar, in den die Maßnahmeteilnehmer wieder integriert werden sollen. Der Kontakt zwischen den Maßnahmeteilnehmern und dem Arbeitsamt sollte während der Laufzeit der Maßnahme nicht abbrechen, sondern in beratender Form erhalten bleiben. Besonders positiv wirkten sich spezielle Beratungsstellen oder Ansprechpartner beim Arbeitsamt auf die Vermittlung der Maßnahmeteilnehmer aus.

Die möglichst konfliktfreie interne Kooperation zwischen Träger und Maßnahmepersonal stellt ebenso einen Faktor für die Erhöhung der Vermittlungsquote dar wie die externe Kooperation in der institutionellen Form des Trägerverbundes oder der losen Zusammenarbeit mit sozialen Diensten. Hier wirken sich offensichtlich die Effekte einer effizienten Arbeitsteilung positiv aus. Auch im Bereich der Finanzierung und allgemeinen Ausstattung der Maßnahmen lassen sich positive und negative Einflüsse auf die Vermittlungschancen der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt ausmachen. Eine mangelhafte

räumliche und materielle Ausstattung der Maßnahmen führte zu weniger guten Vermittlungsquoten. Hier spielen die aus solchen Mängeln resultierenden Motivationsprobleme der Teilnehmer und das Fehlen der infrastrukturellen Möglichkeiten für die Vermittlung arbeitsmarktrelevanter Fertigkeiten eine Rolle. In der Teilnehmerbefragung zeigte sich, daß in den Maßnahmen, in denen nach Teilnehmerangaben eine gute Materialausstattung vorhanden war, die Arbeitslosen für sich selbst eine günstigere berufliche Zukunftsperspektive sahen.

Grundsätzlich führte eine positive und aktive Einstellung der Teilnehmer zu erhöhten Vermittlungsaussichten. Hierzu gehören auch Motivationsaspekte wie der Wunsch, die Maßnahme bis zum Ende durchstehen zu wollen oder das positive Erleben der Qualifizierung in den Maßnahmen. Ein Ziel der Maßnahmen muß es daher sein, das Selbstwertgefühl und die Motivation der Maßnahmeteilnehmer zu stärken, um ihnen aus einer resignativen Haltung herauszuhelfen.

6 Arbeitsmarktpolitische Folgerungen

Die konzeptionelle Orientierung an einer angebotsorientierten Arbeitsmarktpolitik für die Zielgruppen des Sonderprogramms ist, das bestätigt die Untersuchung, sinnvoll und notwendig. Die Untersuchung verdeutlicht aber auch die konzeptionelle Beschränkung der überwiegenden Angebotsorientierung. Von den von uns in einem Näherungsverfahren geschätzten Vermittlungen aus dem Sonderprogramm in das Arbeitsleben werden etwa die Hälfte in den ersten Arbeitsmarkt, die andere Hälfte in den zweiten Arbeitsmarkt integriert. Trotz dieser wegen ihrer methodischen Begrenzungen beschränkt aussagefähigen Angaben erscheint uns der doch eher begrenzte Integrationserfolg in den ersten Arbeitsmarkt als ein Indiz für die weitgehende Vernachlässigung der Nachfrageseite im Sonderprogramm. Die Programmbedingungen bieten Privatbetrieben keinen Anreiz, sich an dem Programm zu beteiligen.

6.1 Projektförderung

Die Projektförderung, die eine finanzielle Unterstützung von Investitionen, Betriebsmitteln und Personal umfaßt, dient der institutionellen Umsetzung einer arbeitskraftorientierten Arbeitsmarktpolitik für schwer- und schwerstvermittelbare Arbeitslose. Sie ermöglicht die explizite Einbeziehung von Sozialbetreuung in die Arbeitsmarktpolitik und die Verknüpfung von Maßnahmenteilen, wodurch konzeptionell „ganzheitliche“ Projekte durchgeführt werden können. Aus diesen Gründen wäre eine Übernahme der Projektförderung als Regelförderung ins AFG durchaus zu befürworten.

Diese prinzipiell positive Beurteilung der Projektförderung bedarf aber hinsichtlich der Art und Weise, wie sie im Sonderprogramm geregelt ist, einiger Modifikationen. Zum einen sollte die Projektförderung auch eine ausreichende Teilnehmerfinanzierung umfassen. Die Teilnehmerfinanzierung kann dabei flexibel sein, d.h., sie kann mittels des traditionellen Instrumentariums erfolgen; sie sollte aber dort, wo für bestimmte Maßnahmen auf das AFG wegen institutioneller Beschränkungen nicht zurückgegriffen werden kann, Teil der Projektförderung sein. Ein positives Beispiel dafür bilden die flexibel einsetzbaren Lohnkostenzuschüsse in den Modellarbeitsämtern. Für die Teilnehmerfinanzierung ist eine Flexibilisierung des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente notwendig, die bis zur Verwendung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe für die Finanzierung von Maßnahmeteilnehmern reichen sollte.

Eine zweite Begrenzung bei der Implementation der Projektförderung liegt in der mangelnden Förderung der anfallenden Verwaltungskosten. Zwar gibt es seitens der Arbeitsämter teilweise Vorbehalte gegenüber einer Förderung der anteiligen Verwaltungskosten wegen möglicher Mitnahmeeffekte. Obwohl diese Gefahr sicherlich nicht von der Hand zu weisen ist, benötigt gerade ein Programm, das neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik zu gehen versucht und dafür neue Träger und Trägerverbände ansprechen will, auch die Übernahme der anfallenden Verwaltungskosten. Diese Einschätzung belegen die Untersuchungsergebnisse. So war es wegen der angeführten Gründe teilweise schwierig, neue Träger zu gewinnen. Für diese waren offensichtlich die Beteiligungskosten im Verhältnis zu den angebotenen Anreizen zu hoch. Hier liegt ein Grund für die Dominanz etablierter Träger bei der Durchführung des Sonderprogramms mit der Tendenz, daß

deren bisherige arbeitsmarktpolitische Orientierung teilweise auch im Sonderprogramm vorherrschte und die adressatenspezifische Neukonzeption von Maßnahmen für die Zielgruppen des Sonderprogramms nicht immer in angemessener Weise erfolgte.

Die in den Durchführungsrichtlinien festgelegten Förderbestimmungen sind mit der Fassung von Anfang 1991 geändert worden, um sie flexibler und maßnahmenadäquater als vorher handhaben zu können. Wir halten nach den Ergebnissen der Untersuchung ein solches Verfahren für sinnvoll. Die inzwischen erfolgte Flexibilisierung des Personalschlüssels für das Anleitungs-, Betreuungs- und Lehrpersonal sollte auch für die übrigen Förderschwerpunkte gelten. Das aufwendige Antrags- und Durchführungsverfahren sowie der zu erwartende hohe Aufwand bei der Schlußabrechnung kann nach Einschätzung aller Beteiligten verringert werden, ohne daß damit Effizienzverluste verbunden sind.

6.2 Maßnahmekombinationen, Sozialbetreuung und institutionelle Aspekte

Die Kombination verschiedener Fördermaßnahmen ist nicht neu. Die im Sonderprogramm gebotene Möglichkeit der Verbindung von Maßnahmenteilen ist insofern ein innovatives Element, als dadurch personen- und problemspezifische Maßnahmekombinationen und Förderketten eingerichtet werden können, nach deren Durchlaufen die Teilnehmer auf dem Arbeitsmarkt wieder wettbewerbsfähig sein sollen. Für die Zielgruppen des Sonderprogramms ist diese explizite Möglichkeit der Kombination verschiedener Maßnahmen aufgrund der bestehenden kumulierten Probleme der Teilnehmer notwendig und konsequent. Rechtliche Beschränkungen, die der Einrichtung von Förderketten entgegenstehen, sollten beseitigt werden.

Als ein Resultat der Begleitforschung hat sich gezeigt, daß es notwendig ist, und dies sollte auch für die Maßnahmekombinationen im Sonderprogramm noch stärker berücksichtigt werden, die Ausrichtung der Maßnahmekombinationen an den Problemen der Teilnehmer zu orientieren. Die Ausrichtung solcher Maßnahmen umfaßt die Berücksichtigung der jeweiligen „Defizite“ der Teilnehmer. Sie sollten bei der Konzipierung aber nicht nur an den Defiziten, sondern auch an den vorhandenen Kompetenzen der Teilnehmer ansetzen und deren Weiterentwicklung in den Maßnahmen anstreben (vgl. Europäisches Forschungsinstitut Königswinter 1990, 55 f.).

Aus den Untersuchungsergebnissen läßt sich folgern, daß, gemessen an der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, das Sonderprogramm primär ein Programm für Personen mit „abbaubaren“ Defiziten ist: Ausbildungsdefizite, soziale und psychische Probleme, die durch Sozialbetreuungsmaßnahmen überwunden werden können. Begrenzungen des Sonderprogramms bestehen bei den Problemgruppen mit „unveränderlichen“ Merkmalen. Soll die primäre Intention dieses Programms, schwer- und schwerstvermittelbaren Arbeitslosen verbesserte Chancen für eine Integration in das Arbeitsleben zu bieten, für die gesamte Klientel erreicht werden, dann bedarf ein solches Programm einer Erweiterung für diese Problemgruppen.

Eine Effizienzsteigerung von Maßnahmekombinationen ist durch eine Erweiterung der angebotenen Maßnahmen durch betriebsbezogene Elemente zu erreichen. Insbesondere Probebeschäftigungen, Betriebspraktika und Nachbetreuung verbessern die Wiedereingliederungschancen der

Maßnahmeteilnehmer. Die Modellvorhaben haben gezeigt, daß bei entsprechender konzeptioneller Orientierung und instrumenteller Ausstattung die Maßnahmekombinationen auf die Privatbetriebe erweitert werden können und dadurch auch die Integrationschancen der Teilnehmer steigen.

Eine Erhöhung der Effizienz läßt sich durch eine bessere Abstimmung der Maßnahmekombinationen erreichen. Dies umfaßt auch die personenadäquate Konzipierung der Förderketten, eine (verbesserte) Weiterbildung für das Betreuungs-, Lehr- und Anleitungspersonal sowie eine problemspezifische Abstimmung der einzelnen Maßnahmeteile in den Maßnahmen. Vor allem sollte die Abfolge und Verbindung der einzelnen Elemente der Maßnahmen an den Problemen der Teilnehmer, deren Persönlichkeitsstabilisierung, Lernfähigkeit und vermittlungshemmenden Einschränkungen, stärker als es teilweise in den Maßnahmekombinationen des Sonderprogramms gelungen ist, erfolgen.

Die Untersuchung hat gezeigt, daß die Erweiterung der Maßnahmen um eine soziale Betreuung eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in das Arbeitsleben ist. Diese „sozialpolitische“ Erweiterung der Arbeitsmarktpolitik ist aufgrund der bestehenden Probleme von Arbeitslosen unabdingbar, insbesondere wenn schwer- und schwerstvermittelbare Arbeitslose erreicht werden sollen. Eine nennenswerte Integration dieser Klientel in das Arbeitsleben ist nur möglich, wenn die bestehenden sozialen und psychischen Probleme beseitigt bzw. reduziert werden. Da die Angebote der Sozialbetreuung flexibel auf die unterschiedlichen Probleme der Teilnehmer abgestellt sein sollten, empfiehlt es sich, neben einer sozialen Betreuung in der Maßnahme mit externen sozialen Diensten und mit sozialen Beratungseinrichtungen zu kooperieren, wie sie im Rahmen des Sonderprogramms etabliert worden sind. Dafür ist eine angemessene Ausstattung der sozialen Dienste zu gewährleisten.

Nach den Ergebnissen der Untersuchung ist die explizite Aufnahme von Sozialbetreuungsmaßnahmen in das AFG geboten, wenn für schwervermittelbare Langzeitarbeitslose und schwerstvermittelbare Arbeitslose problemadäquate Maßnahmen zur Überwindung der psychischen und sozialen Probleme durchgeführt werden sollen. Nur so lassen sich die Arbeitsmarktchancen dieser Problemgruppen verbessern.

Neben der Zusammenarbeit mit sozialen Diensten müßte der Einbeziehung von privaten erwerbswirtschaftlichen Betrieben ein höherer Stellenwert zukommen, da primär diese auf Dauer Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. Dieser Anforderung wird die Anreizstruktur des Sonderprogramms nicht gerecht. Zwar gibt die Mehrheit des Maßnahmepersonals an, daß eine Kooperation mit Privatbetrieben besteht, doch hat diese nur recht beschränkte Bedeutung für die Maßnahmen. Daß bei entsprechenden Anreizen sich verstärkt Privatbetriebe an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auch für schwerer vermittelbare Arbeitslose beteiligen, zeigen die Modellvorhaben. Dort kooperieren, wohl nicht zuletzt wegen der erweiterten Lohnkostenzuschüsse und begrenztem Arbeitskräfteangebot auf den „normalen“ Arbeitsmärkten bei bestimmten Berufen, privatwirtschaftliche Betriebe in erheblich größerem Ausmaß mit dem Arbeitsamt und anderen Trägern als beim Sonderprogramm.

Die Kooperation zwischen den Arbeitsämtern und den Maßnahmeträgern war in den jeweiligen Arbeitsamtsbezir-

ken unterschiedlich ausgeprägt. Sie reichte von der Weiterverfolgung bisheriger Kooperationsformen bis zur Etablierung von spezifischen Gesprächskreisen zur Initiierung und Konzipierung von Maßnahmen. Als wichtiges Ergebnis bleibt festzuhalten, daß bei einer engen Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Maßnahmeträger, einer guten Informationspolitik seitens des Arbeitsamtes über das Sonderprogramm und einer intensiven Beratung der Träger die Erfolge solcher Maßnahmen größer waren als in den Arbeitsamtsbezirken, in denen nur eine lose Zusammenarbeit bestand.

Für die Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsämter beim Instrumenteneinsatz sollte eine größere Flexibilität bestehen bzw. eingeführt werden, die bis zur Einrichtung eines „free-money-Topfes“ reichen kann und reichen sollte. Nur so kann den örtlichen Besonderheiten und den bestehenden Problemen adäquat und effizient Rechnung getragen werden, ohne daß dadurch die erforderliche Kontrolle vernachlässigt würde.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß sich die Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen intensiviert hat, daß aber die horizontale und vertikale Kooperation noch nicht als ausreichend bezeichnet werden kann, um die erforderliche Kooperation für eine zielgruppenspezifische Kombination der Maßnahmentypen zu institutionalisieren. Eigeninteressen der Akteure und die teilweise bestehende Dominanz bestimmter Maßnahmeträger erfordern u.E. einen Akteur, der die Kooperation zwischen den lokalen Akteuren verbessert. Die Arbeitsämter konnten diese Rolle bisher nicht ausreichend spielen, dazu fehlten ihnen teilweise die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten, teilweise wurden wohl die bestehenden Möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Nach den Ergebnissen der Begleitforschung wäre die Etablierung eines solchen Akteurs vorteilhaft – der nicht immer das Arbeitsamt sein muß, es kommen dafür auch kommunale Einrichtungen bei entsprechenden Handlungsmöglichkeiten in Frage -, sollen die eingeschlagenen innovativen Wege bis zu Ende gegangen werden.

7 **Schlussbemerkungen**

Nach unserer Auffassung belegt die Untersuchung die These, daß die primäre Orientierung am ersten Arbeitsmarkt für die Zielgruppen des Sonderprogramms zu kurz greift. Der erste Arbeitsmarkt bildet offensichtlich nur für einen Teil der Zielgruppen, selbst bei einer zeitlichen Verlängerung der Maßnahmen, eine realistische Zielsetzung. Eine strikte Begrenzung und Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik am Kriterium erster Arbeitsmarkt erscheint daher nicht problemadäquat. Vielmehr ist es notwendig, für einen Teil dieser Zielgruppen Arbeitsmarktpolitik auch als Sozialpolitik zu begreifen und diesen Aspekt nicht auf Kommunen, Wohlfahrtsverbände etc. im Rahmen des BSHG zu beschränken. Damit ist eine Differenzierung der Zielsetzung nach Zielgruppen angesprochen.

Notwendig erscheint uns daher für bestimmte Problemgruppen der schwer- und schwerstvermittelbaren Arbeitslosen die Etablierung geschützter Arbeitsverhältnisse und/oder die Subventionierung in privatwirtschaftlichen Betrieben auf Dauer, um trotz verbesserter Programmbedingungen für einen Teil der Teilnehmer nicht von vornherein nur eine Unterbrechung der Arbeitslosigkeit zu produzieren. Dabei soll die primäre Zielsetzung einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht aufgegeben werden, sondern es bedarf konzeptioneller Überlegungen, wie eine Verbin-

dung und Durchlässigkeit zwischen beiden Bereichen sinnvoll implementiert werden könnte.

Wir sind uns der Problematik einer stärkeren Verbindung der Arbeitsmarkt- mit der Sozialpolitik bewußt. Wir meinen aber, daß die Entwicklungen auf der Angebots- und der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes inzwischen keine andere Möglichkeit zulassen, soll das Postulat der Wiederbeschäftigungschancen für einen Teil der Zielgruppen des Sonderprogramms tatsächlich Bedeutung haben. Daß dagegen keine finanziellen Einwände geltend gemacht werden können, haben inzwischen die verschiedenen Berechnungen und Schätzungen über die Kosten der Arbeitslosigkeit gezeigt. Daß eine solche Orientierung auch eine flexible Handhabung und Abschaffung von Begrenzungen im AFG beinhaltet, sei noch erwähnt (vgl. hierzu z.B. Kühl 1992, 402 ff.). Möglichen Mitnahmeeffekte sollte nicht dadurch begegnet werden, daß dieser Weg nicht beschritten wird, sondern vielmehr durch entsprechende institutionelle Vorkehrungen und Kontrollen.

Abschließend möchten wir aber noch darauf hinweisen, daß bei allen instrumentellen, institutionellen und finanziellen Verbesserungen und Erweiterungen für schwer- und schwerstvermittelbare Arbeitslose die beste Arbeitsmarktpolitik noch immer darin besteht, das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit und Schwerstvermittelbarkeit zu verhindern.

Anhang: Zur Methode der Begleitforschung

Die Ziel-, Wirkungs- und Implementationsanalyse des Sonderprogramms erfolgte mit statistisch-quantitativen und mit qualitativen Analysemethoden unterschiedlicher Feinheit und Reichweite, wodurch es möglich wurde, den Gegenstandsbereich durch verschiedene Perspektiven innerhalb eines „methodischen Dreischritts“ zu erfassen:

1. Dokumentenanalyse und Explorativinterviews
2. Schriftliche Befragung der Akteure
3. Tiefeninterviews, fokussierte Interviews sowie ergänzende Befragungen.

Die Implementationsanalyse erfolgte hauptsächlich in den ersten beiden Forschungsschritten. Die Ziel- und Wirkungsanalyse wurde primär im zweiten und dritten Schritt vorgenommen. Ergänzend erfolgten sekundärstatistische Auswertungen.

Der erste Forschungsschritt bestand aus einer Dokumentenanalyse der Antragsunterlagen und aus Explorativinterviews. Mit diesen Verfahren wurde das Untersuchungsfeld strukturiert, Handlungsmuster und Kooperationsbereiche der initiierten, beteiligten und betroffenen Akteure identifiziert und Informationen über die institutionellen Rahmenbedingungen und die inhaltlichen Umsetzungen des Sonderprogramms erhoben.

Dokumentenanalyse und Explorativinterviews bildeten die Basis für die Erstellung eines Analyserasters für die schriftliche Befragung, mit denen die forschungsleitenden Fragen operationalisiert werden konnten. Es wurden Maßnahmeträger, Mitarbeiter der Arbeitsämter, das Stammpersonal (jeweils Totalerhebung) und

die Maßnahmeteilnehmer (Stichprobe) mit einem jeweils auf das spezifische Erfahrungswissen zugeschnittenen Fragebogen interviewt.

In die schriftliche Befragung wurden alle 123 Arbeitsämter einbezogen, in denen nach unseren Informationen Anträge zum Sonderprogramm gestellt wurden. Der Rücklauf dieser Befragung lag bei 92%. Ebenso wurden alle Maßnahmeträger befragt. Der Rücklauf aus der Trägerbefragung betrug ca. 40% (249 Fragebögen). Im Mittelpunkt standen dabei die bewilligten Maßnahmen (238 Fragebögen). Ergänzend wurden auch die Träger einbezogen, deren Maßnahmen abgelehnt oder zurückgezogen waren. Von allen bis zum 31. 12. 1990 bewilligten Projekten (355) konnten wir mit unserem Fragebogen ca. 65% erfassen⁸.

Die Befragung des Anleitungs-, Lehr- und Betreuungspersonals erfolgte ebenfalls als Totalerhebung in den laut Antragsunterlagen bewilligten Maßnahmen. Insgesamt wurden 1050 Fragebögen verschickt. Der Rücklauf betrug hier 44%.

Die Auswahl der zu befragenden Maßnahmeteilnehmer erfolgte mittels einer proportional geschichteten Stichprobe. Dieses Auswahlverfahren wurde in dem vorliegenden Fall einer Zufallsstichprobe vorgezogen, da der Stichprobenfehler aufgrund der uns bekannten Ungleichverteilung zentraler Merkmalsausprägungen begrenzt werden konnte. Als Schichtungskriterien wurden die Trägerart und die Maßnahmengattung, in der die Teilnehmer sich befinden, zugrunde gelegt. Die Befragung der Teilnehmer wurde im persönlichen Kontakt mit den Interviewern durchgeführt, wodurch die Akzeptanz erhöht und Mißverständnisse sowie Fragen zum Erhebungsinstrument geklärt werden konnten. Insgesamt gingen 814 verwertbare Teilnehmerfragebögen bei uns ein.

Für die multivariaten Berechnungen wurde im wesentlichen die Multivariate Klassifikationsanalyse (MCA) herangezogen. Auswertungen mittels Clusteranalyse und log-linearer Methoden boten sich z.B. für die Spezifikation von unterschiedlichen Teilnehmergruppen in den Maßnahmen an. Aufgrund der Merkmalsverteilungen erbrachten diese Berechnungen jedoch keine aussagekräftigen Ergebnisse und wurden daher nicht weiter verfolgt.

Im Rahmen der dritten, qualitativen Forschungsphase sind insgesamt 101 Interviews mit den verschiedenen Akteuren durchgeführt worden:

- Tiefeninterviews mit Maßnahmeteilnehmern
- schwach strukturierte Interviews in einigen Arbeitsämtern, mit ausgewählten Maßnahmeträgern sowie ausgewähltem Anleitungs-, Lehr- und Betreuungspersonal.

Ziel dieser Phase war es, die bisherigen Ergebnisse zu vertiefen, zu erweitern, zu spezifizieren und zu überprüfen. Kernstück waren die Tiefeninterviews mit Maßnahmeteilnehmern, die inhaltlich nicht vorstrukturiert waren und von besonders geschulten Psychologen durchgeführt wurden.

Zusätzlich führten wir in der dritten Phase der Begleitforschung zwei weitere Untersuchungen durch: Eine approximative Verbleibuntersuchung bei Maßnahmeträgern und Arbeitsämtern als ergänzende quantitative Bewertung des Integrationserfolges der Maßnahmen des Sonderprogramms und eine Nachfrage bei potentiellen Trägern (Wohlfahrtsverbänden, Betrieben, Beschäftigungsinitiativen u.a.) und bei Arbeitsämtern, die sich nicht am Sonderprogramm beteiligt haben, um deren Gründe für die Nichtbeteiligung zu erfassen.

Die approximative Verbleibuntersuchung erfolgte als Totalerhebung aller bewilligten Maßnahmen und aller beteiligten Arbeitsämter, die bereits in der zweiten Phase der Begleitforschung mit Hilfe der schriftlichen Befragung untersucht worden waren. Der Umfang der approximativen Verbleibuntersuchung bei den Maßnahmen lag bei 230 Fragebögen; der Rücklauf betrug 55%. Von den 123 angeschriebenen Arbeitsämtern beteiligten sich 74% an dieser Befragung. Stichtag für beide Erhebungen war der 31. 7. 1992.

Für die Befragung potentieller Maßnahmeträger wurden 50 Institutionen ausgewählt, die in der Vergangenheit arbeitsmarktpolitisch aktiv waren, sich am Sonderprogramm jedoch nicht beteilig-

⁸ Die von uns mittels der schriftlichen Befragung erhobenen Ergebnisse weichen in bestimmten Bereichen von den bei der Bundesanstalt vorliegenden Daten ab. Im wesentlichen beziehen sich diese Differenzen auf eine unterschiedliche Einordnung der Projekte zu den einzelnen Maßnahmengattungen. Diese Abweichungen sind im wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen. Zum einen gaben die Antragsunterlagen der Projekte (auf die sich die Bundesanstalt stützt) in vielen Fällen keine erschöpfende Auskunft zu Fragen der inhaltlichen Konzeption. Zum anderen stellten wir in den Explorativinterviews fest, daß zunächst als reine Beschäftigungs- oder Qualifikationsmaßnahmen konzipierte Projekte aufgrund der vielfältigen Defizite der Teilnehmer ihre ursprüngliche inhaltliche Konzeption revidieren mußten.

ten. Der Rücklauf dieser Befragung lag bei 34%. Die hier erzielte relativ niedrige Rücklaufquote beruht sicherlich auf dem mangelnden Interesse zur Mitarbeit dieser Träger an einer Begleitforschung, ohne gleichzeitig eine aktive Rolle als Akteur des Sonderprogramms zu spielen. Von den 16 bis Ende 1990 nicht am Sonderprogramm beteiligten Arbeitsämter beantworteten alle den Fragebogen.

Literaturliste

- Backhaus K. u.a. (1987): *Multivariate Analysemethoden*. Berlin
- BIBB, Bundesinstitut für Berufsbildung (1988): *Weiterbildung für längerfristig Arbeitslose*. Arbeitsunterlagen und Materialien aus dem BIBB. Berlin
- BIBB, Bundesinstitut für Berufsbildung (1990): *Empfehlungen zur Planung und Durchführung abschlussbezogener Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung für besondere Adressatengruppen*, 4.2-4.425/7. Berlin
- Decke, A./ Seifert, H. (1981): *Lokale Arbeitsmarktpolitik – Zum Problem von Handlungsspielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten*. In: WSI-Mitteilungen, S. 165 ff.
- Europäisches Forschungsinstitut (1990): *Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik*. Königswinter
- Garlichs, D./ Maier, F./ Semlinger, K. (Hg.) (1983): *Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt
- Hegner, F. (1986): *Handlungsfelder und Instrumente kommunaler Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik*. In: Blanke, B., Evers, A., Wollmann, H., *Die Zweite Stadt, Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik*. Opladen, S. 119 ff.
- Kühl, J. (1992): *Konzeptionelle Überlegungen für die Weiterentwicklung des AFG*. In: WSI-Mitteilungen, S. 402 ff.
- OECD (1988): *Measures to Assist the Long-Term Unemployment*. Paris
- Paulsen, B. (1988): *Wiedereingliederung arbeitsloser Erwachsener durch Qualifizierungsmaßnahmen*. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, S. 115 ff.
- Picot, A. (1982): *Transaktionskostenansatz in der Organisationstheorie: Stand der Diskussion und Aussagewert*. In: *Die Betriebswirtschaft*, S. 153 ff.
- Scharpf, F.W. u.a. (1982): *Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik*. Frankfurt, New York
- Scharpf, F.W./ Brockmann, M. (Hg.) (1983): *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt, New York
- Schmid, A. u.a. (1992): *Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose*. In: *MittAB 3*, S. 323 ff.
- Sexton, J. (1989): *Long-Term Unemployment: The International Perspektive*. In: Dyson, K. (Ed.), *Combating Long-Term Unemployment: Local/E.C. Relations*. London, New York, S. 24 ff.