



Aktionsprogramm der  
Gemeinschaft zur Bekämpfung  
sozialer Ausgrenzung 2002 - 2006

## **Dokumentation**

# **Aktive Arbeitsmarktpolitik und Überwindung Sozialer Exklusion - Europäische Politikstrategien und Erfolgsmessung**

**Abschlusskonferenz des Projekts EMDELA,  
am 1. und 2. März 2007 in Gießen**



**JUSTUS-LIEBIG-  
UNIVERSITÄT GIESSEN**



*Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.*

Diese Publikation ist im Rahmen des Projekts *“EMDELA - Emerging Designs of Active Labour Market Policies in Europe”* entstanden. Finanziert wurden die Konferenz und das Projekt durch das *Gemeinschaftsaktionsprogramm zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (2002-2006)* der *Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission*. Die Europäische Kommission übernimmt für den Inhalt der hier veröffentlichten Dokumentation sowie deren Gebrauch keine Verantwortung.

Die Konferenzdokumentation basiert auf den Präsentationen und Texten der ReferentInnen und den redaktionell bearbeiteten Transkriptionen der Podiumsdiskussionen.

Übersetzung vom Englischen ins Deutsche:  
Niklas Forreiter, Sandra Kotlenga, Joel Segal, Holk Stobbe, Göttingen

Zusammenstellung, Herausgabe und Bezugsadresse:

Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.  
Sandra Kotlenga  
Theaterstr. 8

37073 Göttingen, Deutschland

Fon: +49 (0)551 5084513

Fax: +49 (0)551 5084521

Email: [s.kotlenga@prospektive-entwicklungen.de](mailto:s.kotlenga@prospektive-entwicklungen.de)

[www.prospektive-entwicklungen.de](http://www.prospektive-entwicklungen.de)

## **Inhalt**

Vorbemerkung	5
<b>Emdela Konferenz Tag 1</b>	
<b>Aktive Arbeitsmarktpolitik im Kontext Europäischer Inklusionsstrategien</b>	
<b>Grußwort</b>	
<i>Peter Lelie, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Brüssel, Belgien</i>	8
<b>Ausgangsüberlegungen für das Projekt EMDELA</b>	
<i>Niklas Forreiter, Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen, Göttingen Andreas D. Schulz, Universität Gießen</i>	10
<b>Grundstrukturen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland</b>	
<i>Dr. Karsten Schuldt, Progress Institut Wirtschaftsforschung, Teltow</i>	16
<b>Aktive Arbeitsmarktpolitik – Strukturen und Entwicklungen in Italien</b>	
<i>Dr. Monica Loss, Forschungsinsitut Non-Profit-Organisationen, Universität Trento</i>	21
<b>Aktive Arbeitsmarktpolitik und Dezentralisierung - Strukturen und Entwicklungstendenzen im UK</b>	
<i>Dr. Mike Aiken, Forschungsinstitut Kooperativen, Open University, Milton Keynes</i>	26
<b>Aktive Arbeitsmarktpolitiken in Finnland</b>	
<i>Dr. Pekka Pättiniemi, KSL – zivilgesellschaftlicher Verband für Erwachsenenbildung, Helsinki</i>	44
<b>Der Beitrag aktiver Arbeitsmarktpolitik zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit in der Slowakei</b>	
<i>Mgr. Martina Sekulová, Institute for Public Affairs, Bratislava</i>	46
<b>Podiumsdiskussion 1. Tag</b>	
<b>Aktive Arbeitsmarktpolitik in Europa – lokal und vernetzt im Dienste sozialer Inklusion Langzeitarbeitsloser?</b>	55

## **Emdela Konferenz Tag 2**

### **Bewertungsmethoden aktiver Arbeitsmarkt- und sozialer Inklusionspolitik**

<b>Sozial-Indikatoren als Instrumente der Offenen Methode der Koordinierung im Bereich der europäischen Eingliederungspolitik</b> <i>Eric Marlier, CEPS/ INSTEAD Forschungsinstitut, Luxemburg</i>	64
<b>Evaluation des Mainstreaming Sozialer Inklusion (MSI-Projekt)</b> <i>Izabela Litewska, Combat Poverty Agency, Dublin</i>	71
<b>EMDELA Indikatoren zur Abbildung und Bewertung lokaler Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf soziale Inklusion</b> <i>Sandra Kotlenga, Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen, Göttingen</i>	79
<b>Indikatoren sozialer Ausgrenzung aus Betroffenenansicht</b> <i>Prof. Dr. Walter Hanesch, Fachhochschule Darmstadt</i>	91
<b>Podiumsdiskussion 2.Tag „Vom Wiegen wird die Kuh nicht fett!“ – Die Bedeutung von Monitoring und Evaluation für Wirkungsbewertung und Politikentwicklung in Europa</b>	96
<b>Resümee des zweiten Tages</b> <i>Dr. Thomas Mirbach, Lawaetz Stiftung, Hamburg</i>	110
Anhang	112

**Vorbemerkung**

Aktive Arbeitsmarktpolitik auf lokaler Ebene gilt innerhalb der Europäischen Sozialpolitik als wichtiger Ansatz zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Die Konferenz hat die oftmals getrennten Debatten um aktive Arbeitsmarktpolitik einerseits und soziale Inklusion andererseits zusammengeführt. Dabei wurde auch die Bedeutung von Monitoring und Evaluation in diesem Politikfeld beleuchtet.

Am ersten Tag der Konferenz wurden die aktuellen Entwicklungen aktiver Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Ländern der EU vorgestellt. Die folgende Podiumsdiskussion widmete sich der Frage, in welchem Ausmaß sich in den verschiedenen Mitgliedsländern gemeinsame Tendenzen in der Gestaltung und Umsetzung von Arbeitsmarktpolitiken feststellen lassen und wie diese in Hinblick auf soziale Inklusion zu bewerten sind. Die Beiträge auf der Konferenz haben insgesamt verdeutlicht, dass soziale Exklusion nicht automatisch durch Arbeitsmarktaktivierung überwunden wird, sondern dies vielmehr integrative Ansätze von aktiver Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik erfordert.

Ausgehend davon, dass aktive Arbeitsmarktpolitik eine zunehmend wichtige Rolle für die europäische Inklusionsstrategie spielen, wurde am zweiten Tag diskutiert, ob und mit welchen Verfahren aktive Arbeitsmarktpolitiken in Hinblick auf soziale Inklusionsaspekte bewertet werden können. Dazu wurden verschiedene Projekte aus dem Bereich Arbeitsmarktpolitik und sozialer Eingliederung vorgestellt, in denen Indikatoren, Evaluationsmethoden oder Monitoringinstrumente entwickelt wurden. Jenseits der Diskussion methodischer Aspekte wurde der grundsätzlichen Frage nachgegangen, welchen Stellenwert Monitoring- und Evaluationsaktivitäten für die Entwicklung, Umsetzung und Veränderung von Politiken haben.

Die Tagung fand im Rahmen des EU-geförderten Projekts EMDELA „Emerging Designs of Active Labour Market Policies in Europe“ statt, welches in Kooperation zwischen Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen, und dem Lehrstuhl für vergleichende Gesundheits- und Sozialpolitik an der Justus-Liebig-Universität Gießen durchgeführt wurde. In diesem Projekt wurden Indikatoren entwickelt, um Design, Implementation und Ergebnisse lokaler aktiver Arbeitsmarktpolitik zu erfassen und in Hinblick auf ihren Beitrag zur sozialen Inklusion bewerten zu können. Zu diesem Zweck wurden – basierend auf Interviews und Workshops - Fallstudien in Deutschland, Finnland, Italien und Großbritannien durchgeführt. In einem offenen Ansatz fanden dabei auch solche Aspekte Beachtung, die über den engen Horizont der Inklusion durch Erwerbsarbeit hinausgehen.

Wir danken der Europäischen Kommission für ihre finanzielle Unterstützung zur Durchführung dieses Projekts. Ebenso bedanken wir uns bei allen TeilnehmerInnen und Vortragenden für ihre Tagungsbeiträge.

Adalbert Evers, Niklas Forreiter, Sandra Kotlenga, Andreas D. Schulz

Gießen and Göttingen 2007



**Emdela Konferenz Tag 1**  
**Aktive Arbeitsmarktpolitik im Kontext Europäischer Inklusionsstrategien**

## **Grußwort**

*Peter Lelie, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Brüssel, Belgien*

Ich freue mich, im Namen der Europäischen Kommission an dieser interessanten Konferenz teilnehmen zu können. Es ist zwei Jahre her, dass die Europäische Kommission eine offene Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zur Evaluation der „ökonomischen und sozialen Wirkung von Eingliederungspolitiken im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK)“ auf den Weg gebracht hat. Im Rahmen dieser Aufforderung wurde das EMDELA-Projekt gefördert. Der Zeitpunkt der Aufforderung war nicht zufällig zu Beginn des Jahres 2005. In der Tat, 2005 war die Halbzeit des Referenzzeitraums für die Lissabon-Strategie. Im vorangegangenen Jahr hatten wir eine Reihe von Revisionen und Evaluationen der Strategie. Die Ergebnisse dieser Aktivitäten zeigten in die gleiche Richtung: Obwohl Menschen, die direkt an der Strategie bzw. in dem Prozess der OMK beteiligt waren, über deren Nutzen ziemlich positiv gestimmt waren, war das Bild basierend auf den Ergebnissen der Europäischen Indikatoren weniger positiv. Es schien nicht so, als ob sich die Europäische Union schnell zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft in der Welt entwickelte, fähig zu nachhaltigem ökonomischen Wachstum mit mehr und besseren Jobs und größerem sozialen Zusammenhalt (das strategische Lissabon-Ziel für 2010) oder, dass wir einen entscheidenden Fortschritt bei der Beseitigung von Armut gemacht hätten.

Ergebnis dieser Überprüfungen und Halbzeit-Evaluation der Strategie waren zwei wichtige Folgerungen. Die erste war, dass wir verstärkt die Wirkung von Politiken bewerten müssen. Zu der Zeit arbeitete ich gerade in der Unterarbeitsgruppe ‚Indikatoren‘ des EU Sozialschutzausschusses und wir haben v.a. auf Output-Indikatoren fokussiert. Nach diesen Evaluationsergebnissen wurde der Fokus mehr und mehr dahin verschoben, nicht nur auf die Outputs zu schauen, sondern auch auf die Inputs, die Instrumente der Politik: Wie produzieren sie Outputs und wie tragen die Outputs schließlich zum Ergebnis bei? Ein neuer Schwerpunkt lag auf dem Versuch, die Wirkung von Politiken zu bewerten, ein Schwerpunkt auf Monitoring und Evaluation von Politiken. Eine zweite wichtige Folgerung, die als Ergebnis aus der Revision und den Evaluationen hervorging, war die Überarbeitung der Lissabon-Strategie selbst. In den ersten Jahren der Dekade basierte die Lissabon-Strategie auf drei Politikbereichen: Wirtschaftspolitik, Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik, lose koordiniert im Rahmen des sogenannten „Lissabon-Dreiecks“. Als ein Ergebnis der Evaluation wurden die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in die „Beschäftigungs- und Wachstumsstrategie“ integriert, die eine hohe politische Priorität genießt. Davon getrennt haben wir die OMKs zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung – tatsächlich handelt es sich dabei aber um die OMK zu sozialer Eingliederung, die durch die Übernahme der OMK-Prozesse zu Renten einerseits und zu Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege andererseits erweitert wurde. Nun, in diesem neuen Setting ist interessant zu sehen: Was ist die Verbindung zwischen diesen zwei Polen, der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie einerseits und der OMK zu sozialer Eingliederung und Sozialschutz auf der anderen Seite? Wie tragen soziale Eingliederung und Sozialschutz zu Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum bei und umgekehrt, wie trägt Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu sozialer Inklusion und Sozialschutz bei? Dies ist das sogenannte „feeding in“<sup>1</sup> und „feeding out“. Wenn man das Emdela-Projekt anschaut: Man findet dort die zwei Anliegen, die ich gerade angesprochen habe: Die Idee, den Einfluss von Politiken zu messen, auf Indikatoren zu schauen sowie der Versuch, herauszufinden, worin die Verbindung zwischen Arbeitsmarktpolitik und Sozialschutz/sozialer Eingliederung besteht. Das letztere ist wichtig weil - wie auch im neuen (2007) gemeinsamen Bericht zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung, welcher letzte Woche dem Europäi-

---

<sup>1</sup> Dieser auf EU-Ebene feststehende Terminus meint sinngemäß ein Prozedere der wechselseitigen Einwirkung verschiedener Politikbereiche.



schen Rat präsentiert wurde, zu lesen ist - Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum nicht automatisch auch Menschen zugute kommt, die sehr weit weg sind vom Arbeitsmarkt. Der Bericht sagt auch, dass wir überall in Europa eine verstärkte Konditionalität beim Bezug von Leistungen beobachten können und dass dies diejenigen, die weit vom Arbeitsmarkt weg sind, nicht noch weiter in die soziale Ausgrenzung treiben darf. Es gab da einen interessanten Bericht vom Europäischen Netzwerk gegen Armut, basierend auf Zeugenaussagen von Menschen aus ganz Europa. Daraus ging hervor, dass Arbeitsmarktaktivierung nicht für alle Menschen die Lösung ist. Manchmal treibt sie Menschen noch weiter in die soziale Ausgrenzung. Für die Europäische Union ist die Antwort auf diese Schwierigkeit der Verknüpfung verschiedener Teile der Strategie das Konzept der ‚aktiven Inklusion‘. Dies umfasst eine Kombination von drei Säulen: Erstens, die Schaffung von Verbindungen zum Arbeitsmarkt durch Job-Gelegenheiten, Berufs- und Weiterbildung. Zweitens, die Gewährung eines angemessenen Einkommens, mit dem Menschen in Würde leben können, auch wenn der Eintritt in den Arbeitsmarkt keine Option für sie ist. Und drittens, die Schaffung eines besseren Zugangs zu Diensten, beides: soziale Dienste, um Menschen bei der gesellschaftlichen Integration zu helfen und aktive Arbeitsmarktpolitik, um Menschen in den Arbeitsmarkt zu verhelfen. Dieses Jahr werden wir viele Aktivitäten zum Konzept der aktiven Eingliederung durchführen, Aktivitäten sowohl auf Ebene der Forschung als auch auf politischer Ebene. Eine größere Studie über den Einfluss von aktiven Eingliederungspolitiken ist auf dem Weg. Erste Ergebnisse werden bei einer größeren Konferenz vorliegen, die wir Mitte Juni auf Ebene der Europäischen Union veranstalten. Und am Ende des Jahres werden wir eine Mitteilung der Kommission haben, die tatsächlich die zweite Stufe des Konsultationsdokuments zum Konzept der aktiven Eingliederung markiert. Wir hoffen, dass die Ergebnisse des EMDELA-Projekts in diese Forschung und diese Aktivitäten einfließen werden. Nun wünsche ich uns eine interessante und anregende Konferenz.

## **Ausgangsüberlegungen für das Projekt EMDELA**

*Niklas Forreiter, Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen*

*Andreas D. Schulz, Universität Gießen*

In den 1990er Jahren hat sich die Ausgestaltung von Arbeitsmarktpolitik in den meisten europäischen Ländern grundlegend gewandelt. Beschäftigungsfähigkeit, „Fördern und Fordern“, Workfare und Empowerment, Profiling und Fallmanagement – Dies sind heute zentrale Begriffe, wenn die staatlichen Hilfen für Arbeitslose beschrieben werden. Diese Tendenzen lassen sich als Paradigmenwechsel von aktiven hin zu aktivierenden Politiken, von institutionellen hin zu individualisierten Politiken und von distributiven zu regulativen Politiken beschreiben. Das Paradigma der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verändert dabei grundlegend das Verhältnis zwischen dem Sozialstaat und den arbeitsmarktpolitischen korporativen Akteuren, das Verhältnis zwischen Sozialstaat und den betroffenen Bürgern und Adressaten sowie die internen Strukturen und Prozesse des Staates und seiner Verwaltung.

Das Projekt EMDELA („Emerging Designs of Active Labour Market Policies in Europe“) hat sich vor diesem Hintergrund die Aufgabe gestellt, Indikatoren zur Messung von Leistungen und Erfolgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik und sozialer Integration zu entwickeln. Grundsätzlich stellte sich uns dabei die problematische Aufgabe einen sehr großen Raum (die EU) auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin zu analysieren. Möglich war uns das nur, weil sich trotz aller Verschiedenheiten der sozialstaatlichen Traditionen in den europäischen Mitgliedsstaaten beim Wandel der Arbeitsmarktpolitiken gemeinsame Elemente erkennen lassen. Diese Gemeinsamkeiten waren dann auch die Bezugsgrößen, auf die hin wir ein Indikatorensystem entwickelt haben. Bevor im folgenden diese sechs übergreifenden Trends vorgestellt werden, soll jedoch zunächst noch kurz dargestellt werden, wie wir für uns die Begriffe soziale Inklusion / Exklusion definiert haben, auf die hin Arbeitsmarktpolitiken zu beurteilen sind. Deutlich machen möchten wir darüber hinaus, dass die vorgestellten übergreifenden Trends durchaus verschieden gehandhabt werden können, also z.B. Dezentralisierung sehr verschiedene Bedeutung bekommen kann. Je nach Anlage der jeweiligen Arbeitsmarktpolitiken gestaltet sich dann auch das Ausmaß und die Art und Weise sozialer Inklusionsaufgaben und entsprechender sozialer Dienste unterschiedlich. Insgesamt soll mit unseren Ausführungen für sie ein Bild des Grundverständnisses von Arbeitsmarktpolitik und sozialer Inklusion entstehen, das uns bei der Erstellung der Indikatoren geleitet hat.

### **Inklusion und Exklusion**

Der Gemeinsamer Bericht der Europäischen Kommission über die soziale Eingliederung 2004 definiert soziale Exklusion als „Prozess, durch den bestimmte Personen an den Rand der Gesellschaft gedrängt und durch ihre Armut bzw. wegen unzureichender Grundfertigkeiten oder fehlender Angebote für lebenslanges Lernen oder aber infolge von Diskriminierung an der vollwertigen Teilhabe gehindert werden.“ (Europäische Kommission 2004: 12) Weiter heißt es in diesem Bericht, dass soziale Exklusion bei den Betroffenen „eine Distanz zu den Beschäftigungs-, Einkommens- und Bildungsmöglichkeiten und auch zu den sozialen und gemeinschaftlichen Netzen und Maßnahmen (erzeugt). Sie haben kaum Zugang zu den Macht- und Entscheidungsgremien und fühlen sich daher oft machtlos und außerstande, auf die Entscheidungen, die sich auf ihr tägliches Leben auswirken, Einfluss zu nehmen.“ (ebd.)

Folgerichtig definiert der gemeinsame Bericht der Kommission soziale Inklusion als „einen Prozess, durch den gewährleistet wird, dass „Personen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, die erforderlichen Chancen und Mittel erhalten, um am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Geschehen voll teilzunehmen und in den Genuss des Lebensstandards und Wohlstands zu kommen, der in der Gesellschaft, in der sie leben, als normal gilt. Sie stellt sicher, dass die Teilhabe dieser Menschen an Entscheidungsprozessen, die Auswirkungen auf ihr Leben und ihren Zu-

gang zu den Grundrechten haben, zunimmt.“ (ebd.) Auch soziale Inklusion bezieht sich also keinesfalls nur auf finanzielle oder wirtschaftliche Aspekte. Von ebenso großer Bedeutung sind die soziale und kulturelle Teilhabe und darüber hinaus auch die Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen und der Zugang zu Grundrechten. Allerdings hängen die verschiedenen Dimensionen miteinander zusammen; dies hat auch Auswirkungen für eine sozial integrative Gestaltung von Arbeitsmarktpolitik. So wichtig etwa Beratung und andere unterstützende soziale Dienste sind, so wenig vermögen sie dann, wenn elementare Fragen materieller Einkommenssicherheit und ihres Niveaus ungelöst bleiben. Spätestens bei Fragen wie der Bezahlbarkeit von Eintrittsgeldern für Kultur- und Freizeitangebote oder den Kosten für Rechtsschutz wird das deutlich.

### **Gestaltungselemente aktivierender Arbeitsmarktpolitik**

Es ist bereits vorausgeschickt worden, dass die von uns entwickelten Indikatoren zur Leistungsbeurteilung arbeitsmarktpolitischer Integration im Hinblick auf soziale Inklusion entlang transnationaler gemeinsamen Tendenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gruppiert worden sind. Auch wenn sich die folgenden Elemente unseres Erachtens in vielen europäischen Ländern finden lassen, so muss doch die sehr unterschiedliche politische Ausgestaltung in den Blick genommen werden.

1. **Dezentralisierung:** Subsidiarität, Beteiligung betroffener und handlungsrelevanter Akteure, Handlungsspielräume und Schwerpunktsetzungen auf lokaler Ebene sind Ziele und Motive für eine dezentrale Gestaltung nationaler Arbeitsmarktpolitiken. Die Regionalisierung von Entscheidungskompetenzen geht mit der Schaffung von dezentralen Verwaltungseinheiten, der Verlagerung der Budgetverantwortung, der Unterstützung lokaler Zielfestlegungen und eigenständiger Kontrolle der Durchführung einher. Dezentralisierung kann aber auch dazu führen, dass sich überregionale politischer Akteure ihrer Verantwortung mit Verweis auf die lokalen Zuständigkeiten entziehen. Ein weiteres Problem ist der durch vielfältige lokale Lösungen entstehende Ermessensspielraum, der zu Ungleichheit in den Lebensverhältnissen sowie zu starker Rechtsunsicherheit der BürgerInnen gegenüber dem Staat führen.
2. **Kooperation und Netzwerke:** Kooperationen sind von großer Bedeutung, um gemeinschaftliche Kapazitäten sowie gemeinsame Ziele und Ansätze zu entwickeln. Es werden Synergien geschaffen, aber auch Möglichkeiten für eine demokratische Kultur der Einbindung relevanter Akteure in den Prozess der Planung und Durchführung von Arbeitsmarktpolitik (vgl. Evers/Schulz 2005; Evers/Wiesner/Schulz 2006). Hierzu sind der Aufbau von Vertrauensbeziehungen und gleichberechtigte Mitsprachemöglichkeiten für alle Beteiligten nötig. Die gemeinsame Bearbeitung der strategischen und operative Ziele ist hingegen nicht mehr möglich, wenn relevante Akteure nicht eingebunden werden, ein eher managerieller Politikstil von Ausschreibungen und Einschaltung von Dienstleistern statt eines vertrauensgestützten Netzwerkes lediglich funktionale Arbeitsbeziehungen erlaubt oder ein Akteur im Netzwerk hier z.B. die lokale arbeitsmarktpolitische Instanz, versucht, im Rahmen dessen, was sich formal als Netzwerk darstellt, als Entscheider und Auftraggeber eine Sonderposition einzunehmen. (vgl. Kotlenga 2005 a und b)
3. **Fallmanagement:** Die Gruppierung und Bearbeitung von individuellen Problemen und Bedarfen in einer Hand ist ein wichtiger Fortschritt in der Professionalisierung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Aktivitäten in den letzten Jahren gewesen (Kolbe/Reis 2005; Evers/Schulz 2002, 2006). Die Organisation und Vernetzung notwendiger Hilfen für Langzeitarbeitslose garantiert im optimalen Fall überschaubare zeitliche Perspektiven und schnelle Übergänge zwischen den Maßnahmen und Förderungen. Die Intensität der Betreuung soll ebenfalls erhöht werden, indem persönliche Ansprechpartner den Langzeitarbeitslosen für eine ganzheitliche Unterstützung zur Verfügung stehen. Profiling und Fallmanagement können aber auch zu Problemen führen: So kann das Profiling unter- aber auch überdifferenziert ausgeprägt sein (z.B. indem keine relevanten Zielgruppen definiert

werden oder zu viele Informationen erhoben werden) oder ein Übergewicht der Orientierung an quantitativen statistischen Auswertungen qualitative Gesprächsansätze an den Rand drängen. Das Fallmanagement kann zur bloßen Kontrollmaßnahme werden, wenn zu wenig Personal mit nur geringen Qualifikationen, kaum Zugänge zu zeitnahen Maßnahmen und wenig Ressourcen für Förderungen zur Verfügung stehen. Schließlich besteht eine Schwierigkeit oftmals darin, dass die Bereitstellung sozialer Hilfen lediglich funktional im Sinne arbeitsmarktpolitischer Erwägungen (Erhöhung der Employability) erfolgt und nicht mehr auf sozialen Bürgerrechten basiert.

4. Empowerment und Betonung von Pflichten: Die Erfolgsmöglichkeiten aktivierender Arbeitsmarktpolitik sind in hohem Maße von der Mitwirkungsbereitschaft des/der Einzelnen abhängig. Über unmittelbar beschäftigungsrelevante Kompetenzen hinaus sind Unterstützungsangebote zum Aufbau sozialer Kompetenzen und individueller Handlungsperspektiven von großer Bedeutung, das meint Empowerment. Dies wird zunehmend im Zusammenhang mit Pflichten gesehen (z.B. Nachweis von Eigenbemühungen, aber auch die Bereitschaft, jedwedes Jobangebot anzunehmen), die mit dem Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ begründet werden. Die Umsetzungspraxis ist oft von der Gleichzeitigkeit vielfältiger Sanktions- und weniger Förderungsmöglichkeiten geprägt. Oftmals werden Rechte auf Mitsprache beim Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen verwehrt. In Verbindung mit einem kurzfristigen Erfolgsdruck verstärkt dies Tendenzen zu einem Ungleichgewicht von „Fördern und Fordern“.
5. Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration und sozialer Inklusion: Die Berücksichtigung sozialer Inklusionsziele erfolgt zunächst einmal in der Arbeitsmarktpolitik selbst. Sie übersetzt sich z.B. in Fragen nach der Zugangsfreiheit und –gerechtigkeit bei Maßnahmen oder nach dem Ausmaß, in dem auch solche Gruppen gefördert werden, für die Erfolge entsprechender Investitionen unsicher sind und wenn, dann nur langfristig eintreten. Was arbeitsmarktpolitisch und kurzfristig den größten Erfolg verspricht, kann unter Gesichtspunkten sozialer Inklusion die schlechteste Lösung sein, v.a. unter Berücksichtigung der zunehmender prekärer Arbeitsverhältnisse, die kein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen. In Hinblick auf soziale Inklusion ist zudem entscheidend, ob und wie es Arbeitsmarktpolitik gelingt, Angebote aus den Politikfeldern sozialer Dienste zu integrieren. Auch hier stellt sich die Frage, ob Arbeitsmarktpolitik bereit ist, sich auch denen zu widmen, die zuerst soziale Unterstützung benötigen, bevor sie für arbeitsmarktpolitische Vermittlungstätigkeiten in Frage kommen
6. Monitoring und Evaluation: Dies sind in vielen Länder Europas zunehmend wichtige Elemente für die Kontrolle und Korrektur von Zielen und Maßnahmen auch in der Arbeitsmarktförderung. Entsprechende Methoden und Verfahren wurden in den letzten Jahren - oftmals angeregt durch EFS-Maßnahmen - in vielen Arbeitsverwaltungen professionalisiert. Auch hier gibt es Chancen und Grenzen: So steht einer möglichen größeren Transparenz durch Evaluationsverfahren die Gefahr gegenüber, dass relevante qualitative Aspekte mangels Messbarkeit vernachlässigt werden.

### **Unterschiedliche Zielhorizonte in der Arbeitsmarktpolitik**

Es ist deutlich geworden, dass wir zwar quer durch Europa Tendenzen beobachten können, die eine gemeinsame Agenda bilden, dass sich aber die Politiken zu deren Umsetzung deutlich unterscheiden können.

### *Ziele der Arbeitsmarktpolitik*

Der u. E. zentrale Gesichtspunkt, von dem her sich solche politischen Verschiedenheiten erschließen lassen, ist der des Zeithorizont als Grundlage für eine nachhaltig-investive und sozial inklusive Arbeitsmarktpolitik. Reale Politiken lassen sich auf einer Linie zwischen zwei Polen verorten:

- Den einen extremen Pol bilden dabei Arbeitsmarktpolitiken, die vor allem auf kurzfristige Vermittlungserfolge in existierende Arbeitsmärkte konzentriert sind. Während diese Strategie den Vermittlungserfolg erhöht, kann es in Hinblick auf die Frage der Integration Langzeitarbeitsloser zu einem gravierenden Problem kommen – geringe Investitionen in den Kompetenzaufbau arbeitsmarktferner Personengruppen bei gleichzeitiger Verstärkung der Suche nach kurzfristigen Vermittlungserfolgen arbeitsmarktnaher Personengruppen kann zu „Creaming-Effekten“ führen. Eine solche Strategie ist daher wenig nachhaltig und für Langzeitarbeitslose kaum sozial integrierend.
- Den anderen Pol bilden Arbeitsmarktpolitiken, die auf einen langfristigen Erhalt und Ausbau von Kompetenzen setzen und damit nachhaltig zu einer Verbesserung von Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten sowie Arbeitsbedingungen beitragen können. Diese Form der Arbeitsmarktpolitik kann sich v.a. unter der Bedingung stagnierender Arbeitsmärkte speziell für die Inklusion und Employability (vgl. Grazier 1998) Langzeitarbeitsloser als wichtig erweisen. Es bleibt jedoch auch beim Typus der „nachhaltigen und investiven“ Arbeitsmarktpolitik die Frage offen, welche Hilfen Arbeitsmarktpolitik (und nicht nur Sozialpolitik) bereitstellen kann, um Personengruppen aktuell (und nicht als Vorbereitung auf etwas, das vielleicht einmal kommt) Integrationschancen zu eröffnen. Dies umfasst die Schaffung von Möglichkeiten zur Teilnahme an wertschöpfenden Tätigkeiten und einer Verbesserung der Einkommenssituation durch Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung. Dieser Aspekt ist v.a. deshalb relevant, weil für die meisten Menschen soziale Inklusion nicht nur unter Einkommensaspekten eng mit der Teilhabe am System der Erwerbsarbeit verknüpft ist.

### *Elemente der Arbeitsmarktpolitik*

Reale Arbeitsmarktpolitiken werden sich in der Regel zwischen den genannten Extremen kurz- und langfristiger Erfolgsorientierung verorten. Ihr jeweiliger Standort in diesem Spannungsfeld hat aber Auswirkungen für den Zuschnitt ihrer Maßnahmen in allen folgenden Bereichen. Im Einzelnen geht es um:

- Adressatenorientierung und relatives Gewicht von Trainings- und Bildungsmaßnahmen;
- Zuschnitt und Aufgabenzuschreibung von „zweiten Arbeitsmärkten“;
- Konzeption von Brücken in vorhandene Arbeitsmärkte;
- Grad der Berücksichtigung von Ansprüchen auf Tätigkeitsmöglichkeiten nicht vermittelbarer Personen;
- Stellenwert und Zuschnitt von Angeboten zur sozialen Stabilisierung;
- Duktus, Umfang, Zielgruppenorientierung von Vermittlungsmaßnahmen;
- Stellenwert der Verknüpfung der Politiken mit Wirtschaftsstrukturpolitiken (z.B.: Verbesserung sozialer Infrastruktur) sowie
- Stellenwert von Sanktionen als Mittel der Erzwingung der Bereitschaft, jeden möglichen Job anzunehmen

Aktive Arbeitsmarktpolitik, die beide Ansprüche verfolgt – Integration am Arbeitsmarkt und soziale Inklusion, hat unterschiedliche Bedarfsgruppen mit verschiedenen Anforderungs- und Fähigkeitsprofilen als Klientel. Diese Diversität sollte sich u.E. auch in einer Vielfalt von Zieldimensionen und Instrumenten widerspiegeln und nicht nur die schnellstmögliche Vermittlung aller Arbeitslosen in irgendeine Arbeit verfolgen.

#### *Zum schwierigen und mehrschichtigen Verhältnis von Arbeitsmarktpolitik und sozialer Inklusion*

Arbeitsmarktpolitik kann heute nicht mehr nur Vermittlung auf einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt, aber auch nicht nur Beschäftigung und Qualifizierung in einem sogenannten Zweiten Arbeitsmarkt bedeuten. In den Mitgliedsländern der EU berühren soziale Ausschlusstendenzen bzw. Exklusion sowohl Fragen von Zuschnitt und Verteilung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (z.B. der Qualifizierung) als auch begleitender sozialer Hilfen und Dienste. Fragen sozialer Inklusion sind in dreifacher Weise zu berücksichtigen:

Zuerst einmal geht es um den Inklusionsbeitrag der Arbeitsmarktpolitik selbst, insbesondere

- die Verteilung von Angeboten auf verschiedene Gruppen
- die Formen der Jobs, in die vermittelt wird (Lohnhöhe und Jobqualität)
- die Verfügbarkeit von Tätigkeitsangeboten für den Erhalt von Inklusionschancen speziell bei den Gruppen, die mittelfristig nicht vermittelbar sind

Zum zweiten geht es um die Verknüpfung mit Politikfeldern der sozialen Dienste; eine wichtige Rolle spielt dabei die Vermittlung sozialer Hilfen zur Bearbeitung von Problemen, die auch einem Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit im Wege stehen (z.B. Sucht und Schulden).

Schließlich geht es zum dritten um die Verknüpfung mit dem Politikfeldern der Grundsicherung und/oder Sozialhilfe; es stellt sich nicht nur die Frage, inwieweit und auf welchem Niveau eine solche Grundsicherung existiert, sondern auch, nach welchen Kriterien die Grenze gezogen wird, entlang derer man Personen entweder als vorübergehend arbeitslos oder als nicht (mehr) arbeitsfähig einordnet.

Auf zwei problematische Punkte möchten wir zum Schluss noch aufmerksam machen. Der eine besteht darin, dass die Hilfeangebote von Arbeitsmarktpolitiken heute konditional sind – abhängig von eigenen Vor- und Gegenleistungen, Employability u.a.m. Vor diesem Hintergrund kann sich die eigentlich begrüßenswerte Tendenz, im Rahmen von Arbeitsmarktpolitik auch soziale Hilfen verfügbar zu machen, in eine Gefahr verkehren: über soziale Angebote, auf die bislang im Prinzip jeder Anspruch haben sollte, der in Not geraten ist, wie z.B. eine Schuldnerberatung, wird jetzt womöglich nach Kriterien der Arbeitsmarktnähe und Kooperationsbereitschaft entschieden (vgl. Kotlenga 2007). Der zweite Punkt: Angesichts der Tendenz, allein die Bemühungen der Betroffenen zur alles entscheidenden Frage zu machen, sollte an das erinnert werden, was Richard Sennett in „Der flexible Mensch“ eindrücklich analysiert hat: ganz unabhängig von der eigenen Position und Biographie kann es jeden treffen. In diesem Zusammenhang ist es entscheidend darauf hinzuweisen, dass soziale Hilfen und eine angemessene materielle Grundsicherung eigenständige Bürgerrechte und nicht bloße Instrumente von Arbeitsmarktpolitik darstellen sollten.

## Literatur

EUROPÄISCHE KOMMISSION, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Referat E.2 (2004): Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, Soziale Sicherheit und soziale Integration, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS (2002): Fallmanagement im Rahmen der gegenwärtigen Hilfen zur Arbeit und sozialen Integration, hrsg. als: Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt (Hrsg.), Netzwerk Kommunen der Zukunft. Produkte der Netzwerkarbeit, Bd. 14. Kommunen und lokale Beschäftigungsförderung. Bausteine guter Praxis, Bd. 14-2 – Fallmanagement, Offenbach.

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS (2005): Fallmanagement im Rahmen lokaler Kooperationsbündnisse, in: Kodré, Petra / Roth, Christian (Hrsg.), Beschäftigungsbündnisse – Neue Problemlösungspotenziale auf regionaler und europäischer Ebene, Edition sigma: Berlin.

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS / WIESNER, CLAUDIA (2006): Local Policy Networks in the Programme "Social City" - a case in point for new forms of governance in the field of local urban planning, in: European Journal of Social Work, Vol 9, No. 2, S. 183 – 200.

GRAZIER, BERNARD (1998), *Employability: Concepts and Policies*, Report 1998, Berlin.

KOLBE, CHRISTIAN / REIS, CLAUS (2005): Vom case management zum "Fallmanagement". Zur Praxis des case managements in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungsförderung am Vorabend von Hartz IV. Fachhochschulverlag: Frankfurt am Main.

KOTLENGA, SANDRA (2005a): Gemeinnützige Organisationen und lokale Beschäftigungspolitik. In: FJNSB (Forschungsjournal Neue soziale Bewegungen) 3/05, S. 91 - 97

KOTLENGA, SANDRA (2005b): Der Dritte Sektor im europäischen Kontext - zentrale Fragestellungen vor dem Hintergrund einer lokalen Untersuchung. In: Sandra Kotlenga/Barbara Nägele/Nils Pagels & Bettina Roß (Hrsg.): arbeit(en) im dritten sektor - europäische perspektiven. Talheim-Mörsingen: Talheimer Verlag, S. 9-27

KOTLENGA, SANDRA (2007): Dritt-Sektor-Organisationen als Akteure regionalisierter Arbeitsmarktpolitik. In: Lilian Schwalb & Heike Walk (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Local Governance. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften. S. 183-206

SENNETT, RICHARD (1998): Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, a. d. Amerik. v. Martin Richter, Berlin Verlag: Berlin.

## **Grundstrukturen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland<sup>2</sup>**

*Dr. Karsten Schuldt, Progress Institut Wirtschaftsforschung, Teltow*

### **Arbeitsmarkt Bundesrepublik – Hauptprobleme und Zielgruppen**

- Die Arbeitslosenzahl ist seit mehr als zehn Jahren nicht unter 4-Millionen-Grenze gesunken.
- Arbeitslosenquoten schwanken regional erheblich von etwa 4% (z.B. in Freising/ Bayern) bis mehr als 20 % v.a. im Nord-Osten Deutschlands 26% (z.B. 26% Demmin).
- Strukturelle Arbeitsplatzdefizite in weiten Landesteilen – Sucharbeitslosigkeit in anderen
- Verfestigung und hoher Anteil von Langzeitarbeitslosigkeit (nach bundesdeutscher Statistik ca. 40 %) und lange Dauer von Arbeitslosigkeit
- Hohe Jugendarbeitslosigkeit an 1. Schwelle (zwischen Schule und Ausbildung) und 2. Schwelle (zwischen Ausbildung und Arbeitsmarkt) bei erheblichen regionalen Unterschieden: In Ostdeutschland an der 1. Schwelle liegt die Quote bei 5%, an 2. Schwelle bei über 20 %.
- Geringe Erwerbsquote von Älteren (ca. 35 %), verdeckte Arbeitslosigkeit wegen Frühverrentungsprogrammen
- Überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten sowie Personen mit Migrationshintergrund

### **Umbau der Arbeitsmarktpolitik seit 2002 („Hartz-Reformen“)**

- Paradigmenwechsel in der Ausrichtung: von aktiver Arbeitsmarktpolitik zum aktivierenden Sozialstaat
- Veränderung der Verantwortlichkeiten:
  - ⇒ einerseits Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Die vorherigen Beziehenden der Versicherungsleistung „Arbeitslosenhilfe“ bekommen nun auch eine an die Sozialhilfe angelehnte bedürftigkeitsgeprüfte Leistung)
  - ⇒ andererseits Trennung der Arbeitsförderung in zwei Rechtskreise, so dass neue „Sollbruchstellen“ produziert wurden
- Modifizierung der Finanzierung von Leistungen der (Grund-)Sicherheit und der Integration

### **Zuständigkeiten für Finanzierung und Umsetzung**

#### Rechtskreis Sozialgesetzbuch III

- Finanzierung durch Versicherungsbeiträge (Arbeitgeber, Arbeitnehmer)
- Umsetzung durch die Bundesagentur für Arbeit, aufgliedert in 10 Regionaldirektionen und 176 lokale Arbeitsagenturen

---

<sup>2</sup> Dieser Beitrag basiert auf einer Powerpointpräsentation des Referenten und einer Teiltranskription des Vortrags. Im Sinne einer einheitlichen Darstellung der Beiträge in dieser Dokumentation wurden die Folieninhalte in ein anderes Textformat umgewandelt.



- Zur Zeit gibt es 1.663.800 Arbeitslose, davon 415.800 bzw. 25% langzeitarbeitslos: das Bild, dass im Sozialgesetzbuch III Bereich nur „frische“ Arbeitslose sind, stimmt (noch) nicht, bislang noch erheblicher Anteil an Langzeitarbeitslosen.
- Insgesamt aber sinkende Zahl von Arbeitslosen in diesem Rechtskreis, v.a. auch der Langzeitarbeitslosen zu erwarten wegen veränderter Steuerung (verkürzte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, schnellerer Übergang aus dem Versicherungssystem in die bedarfsgeprüfte Grundsicherung des Sozialgesetzbuch II)

#### Rechtskreis Sozialgesetzbuch II

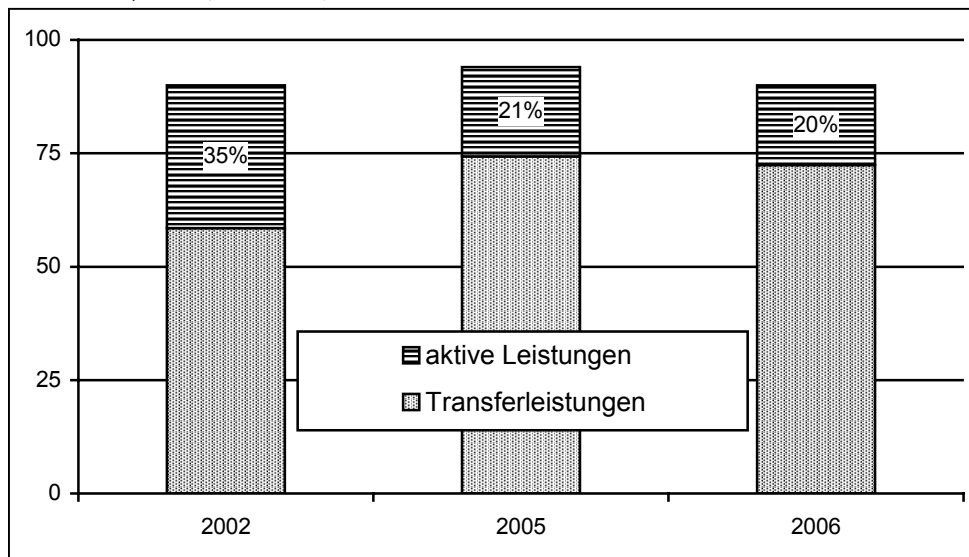
- Steuerfinanziert (Bund und Gemeinden)
- Stark regionalisierte Umsetzung durch 69 zugelassene kommunale Träger, die das Sozialgesetzbuch II in Alleinverantwortung umsetzen, und 370 Arbeitsgemeinschaften (Gemeinden und Arbeitsagenturen)
- Zur Zeit gibt es 2.823.200 registrierte Arbeitslose mit steigender Tendenz (davon sind 1.250.200 bzw. 44% langzeitarbeitslos).

#### **Aktuelle Maßnahmestrukturen**

Der Umbau der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik ist verbunden mit:

- Einem Rückgang des Gesamtumfangs aktiver Leistungen

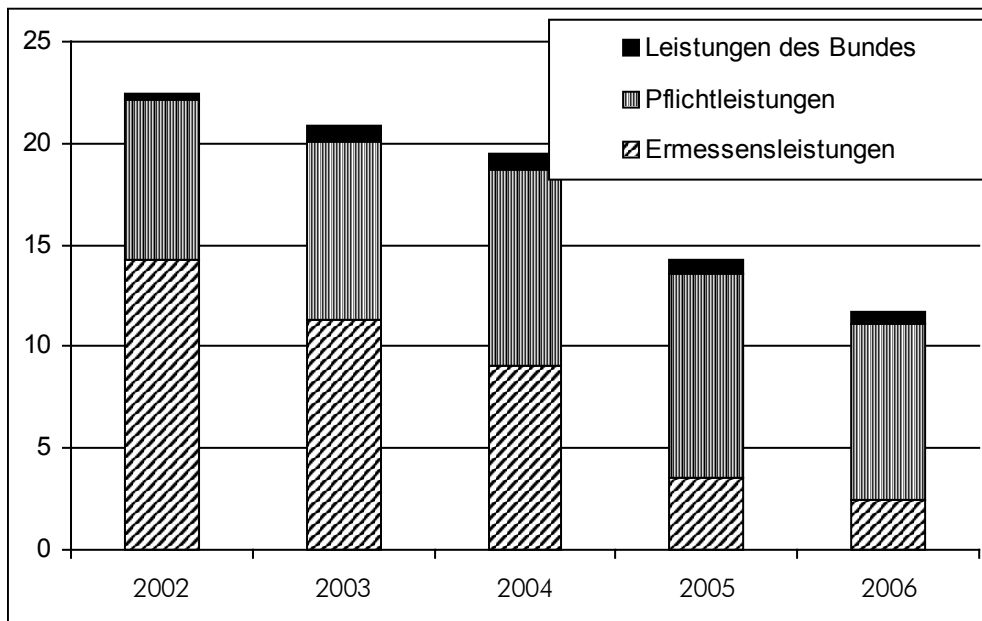
*Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden zugunsten aktiver und passiver Leistungen der Arbeitsmarktpolitik (Mrd. Euro)*



- Ein verändertes Maßnahmespektrum insgesamt (Sozialgesetzbuch III und Sozialgesetzbuch II) aber auch in den beiden Rechtskreisen: neue Instrumente sind eingeführt worden, andere abgeschafft:
  - ⇒ Im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung gibt es einen Wechsel von sozialversicherten Beschäftigungsverhältnissen zu „Arbeitsgelegenheiten“ mit Mehraufwandsentschädigung, sog. Sozialrechtsverhältnissen (d.h. ohne Entgelt, Sozialversicherung und Arbeitsvertrag zwischen Träger und Maßnahmeteilnehmer)
  - ⇒ anhaltend starke Förderung von Jugendlichen und Menschen mit Behinderungen aufgrund gesetzlicher Vorgaben

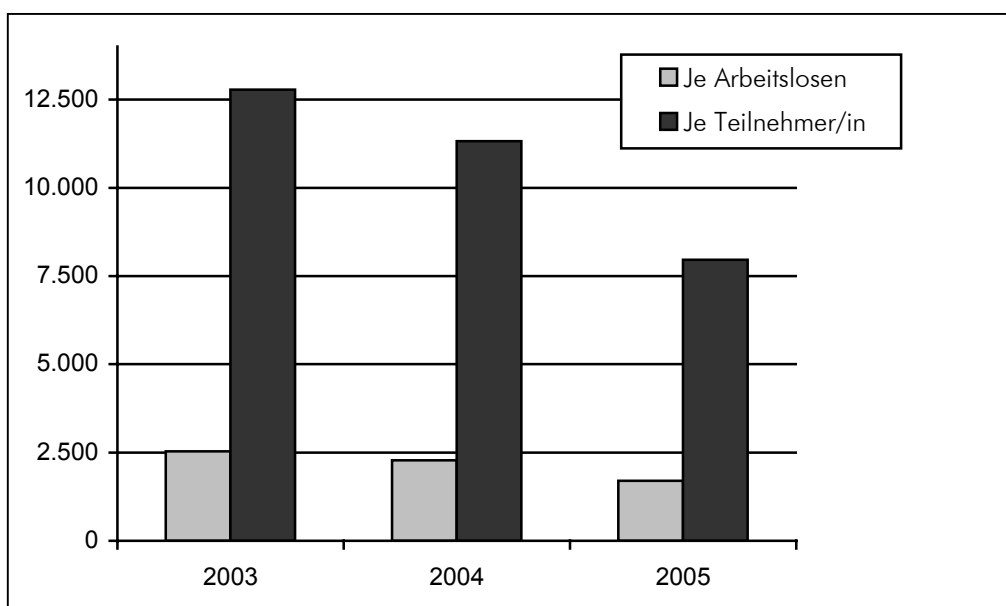
- ⇒ Deutlich wachsendes Gewicht der Gründungsförderung
- ⇒ Deutlicher Rückgang beruflicher Weiterbildung
- Gesunkene Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Bereich des Sozialgesetzbuch III
  - ⇒ Unter dem Aspekt Regionalisierung und Dezentralisierung ist hervorzuheben, dass bei den Ermessenleistungen, die in der Verantwortung örtlicher Träger liegen, ein starker Rückgang zu verzeichnen ist. D.h. die örtlichen Agenturen setzten schwerpunktmäßig nur noch die gesetzlich vorgegebenen Pflichtleistungen um.

Ausgaben nach Sozialgesetzbuch III für aktive Leistungen der Arbeitsförderung (in Mrd. Euro)



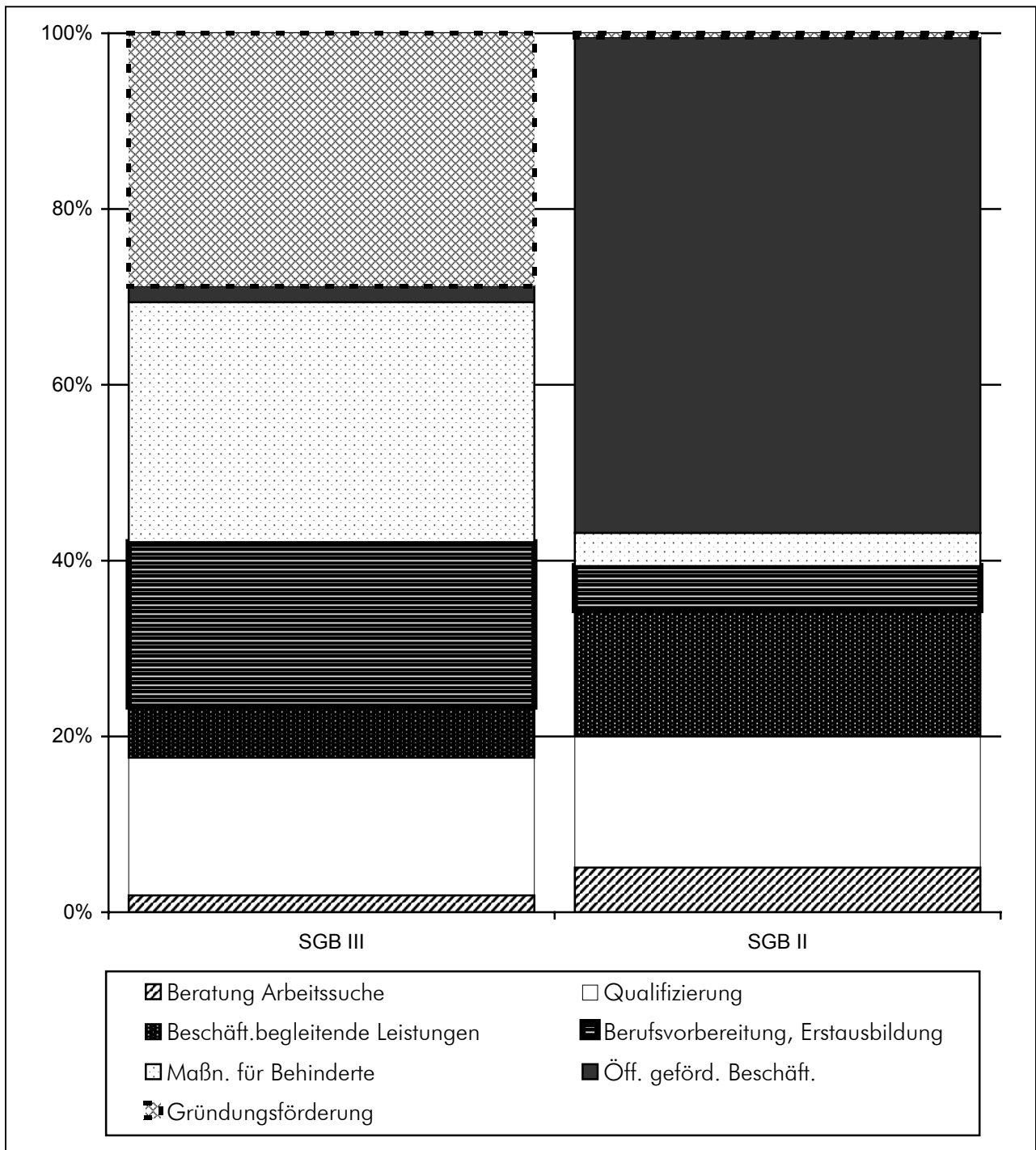
- Rückgang des Mitteleinsatzes pro Kopf

Durchschnittliche Ausgaben für Integrationsleistungen nach Sozialgesetzbuch III und Sozialgesetzbuch II je Arbeitslosen bzw. Teilnehmer/in (in Euro)



- unterschiedliche Schwerpunktsetzungen bei der Förderung im Sozialgesetzbuch III bzw. im Sozialgesetzbuch II

Schwerpunktausgaben für aktive Arbeitsförderung nach Rechtskreisen und Maßnahmentearten 2006



- Das Schwergewicht im SGB II liegt auf öffentlich geförderter Beschäftigung, v.a. als sozialrechtliche Arbeitsgelegenheiten (obwohl diese im Gesetz als nachrangig aufgeführt werden); im SGB III, das heißt für Arbeitslosengeld I-BezieherInnen, gibt es dagegen kaum noch öffentlich geförderte Beschäftigung.
- Ein deutlich kleinerer Anteil für die berufliche Erstausbildung ist im SGB II zu verzeichnen
- Im Bereich des Sozialgesetzbuch II gibt es kaum Gründungsförderung, im Sozialgesetzbuch III dagegen eine starke Zunahme

Aus der Kurzfassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu den Evaluationsergebnissen der Hartz-Reformen I bis III:

*„ ... (die) einseitige betriebs-wirtschaftliche Ausrichtung der Steuerung des Instrumenteneinsatzes durch Handlungsprogramme und Kundendifferenzierung im Hinblick (ist) auf die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit ...kritisch zu bewerten.“*

### **Gesamtbewertung**

- Es gibt ein Spannungsverhältnis von Zentralisierung einerseits und Regionalisierung / Kommunalisierung andererseits, sowohl im Bereich des Sozialgesetzbuch II als auch Sozialgesetzbuch III. Die Hartz-Reformen wurden mit einer stärkeren Kompetenzübertragung an die lokal verantwortlichen Träger begründet, teilweise sind die Ermessensspielräume vor Ort tatsächlich größer geworden. Auf der anderen Seite ist eine zunehmende zentrale Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit über entsprechende Zielvorgaben für die örtlichen Arbeitsagenturen zu konstatieren.
- Das Reformtempo und die Reichweite ist mit zahlreichen Risiken verbunden.
- Evaluationen zum Sozialgesetzbuch III belegen (gegenwärtig) Creamingtendenzen.
- Valide Aussagen zu Creamingprozessen im Rechtskreis des Sozialgesetzbuch II können derzeit noch nicht getroffen werden (da Umsetzung noch nicht entgültig evaluiert ist).
- Das Konzept des Fallmanagements und der konstituierenden Elemente (Persönlicher Ansprechpartner, Eingliederungsvereinbarung usw.) ist noch nicht breit umgesetzt.
- Die Rechtskonstruktion der Bedarfsgemeinschaften (ein größerer Anteil von Arbeitslosen bekommt Transferleistungen nur bei Bedürftigkeit) hinterlässt arbeitsmarktpolitisch bedürftige Personen (v.a. Frauen), die aufgrund fehlender ökonomischer Bedürftigkeit vielfach auch keine Arbeitsmarktleistungen bekommen.

Fazit: Anspruch und Wirklichkeit der 2002 eingeleiteten Reformen klaffen auseinander – das Paradigma des „Fördern und Fordern“ ist ungleichgewichtig, dies betrifft vor allem besonders förderungsbedürftige Personen.

*Friedrich Schorlemmer 2003: „Zugleich aber gehört es zu den Aufgaben des Gemeinwesens, jedem eine reale Chance solcher Selbstentfaltung zu bieten, statt kalt zu sagen: Nimm das Risiko des Lebens selbst in die Hand! Findest Du keine Anstellung, so bilde eine Ich-AG!“*

**Aktive Arbeitsmarktpolitik – Strukturen und Entwicklungen in Italien<sup>3</sup>**

Dr. Monica Loss, Forschungsinstitut Non Profit Organisationen, Universität Trento, Italien

**Arbeitsmarktsituation in Italien***Entwicklung von Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten 2000-2005*

Jahr	Beschäftigungsquote			Arbeitslosenquote		
	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total
2001	64,4	43,2	55,1	7,1	12,2	9,1
2002	68,1	44,2	55,9	6,7	11,5	8,6
2003	70,0	45,1	57,4	6,5	11,3	8,4
2004	69,7	45,2	57,4	6,4	10,5	8,0
2005	69,7	45,3	57,5	6,2	10,1	7,7

Die Tabelle zeigt die italienische Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre, welche - gemäß den Daten des Arbeitsministeriums - ziemlich positiv ist. Alle Kategorien zeigen einen positiven Trend, die Beschäftigungsquote steigt, auch unter Berücksichtigung der Frauenbeschäftigung. Gleichwohl bleibt die Frauenarbeitslosigkeit nach wie vor hoch.

Entgeltige Daten von 2006 sind noch nicht erhältlich. Die Beschäftigungsquote des zweiten Trimesters von 2006 beträgt 58,9 % (71,1 % Männer, 45,7 % Frauen). Dies bestärkt den positiven Trend der letzten fünf Jahre. Zwei Aspekte können für 2006 hervorgehoben werden:

- ⇒ Ein über 1% Wachstum der Beschäftigungsrate von über 55 jährigen
- ⇒ Die Arbeitslosenquote für junge Menschen bleibt immer noch sehr hoch bei durchschnittlich 20,6 % und steigert sich im Süden sogar auf 34,1%.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit in 2005 zeigt starke territoriale Unterschiede, die Arbeitslosenquote im Süden ist nahezu dreimal höher als in Gesamtitalien.

*Arbeitslosenquoten nach Alter und in verschiedenen Gebieten 2005*

Altersklassen	Norden	Zentrum	Süden	Italien gesamt
15-24	13,2	21,2	38,6	24,0
25-34	5,0	8,5	20	10,3
35-44	3,2	4,8	10,3	5,6
45-54	2,5	3,6	6,5	3,9
55-64	2,7	2,9	4,9	3,5
Total	4,2	6,4	14,3	7,7

<sup>3</sup> Dieser Beitrag basiert auf einer Powerpointpräsentation der Referentin und einer Teiltranskription des Vortrags. Im Sinne einer einheitlichen Darstellung der Beiträge in dieser Dokumentation wurden die Folieninhalte in ein anderes Textformat umgewandelt.

### Langzeitarbeitslosigkeit

Ca. die Hälfte der Arbeitslosen sind Langzeitarbeitslose. Von Langzeitarbeitslosigkeit ist v.a. der jüngste Teil der ArbeitnehmerInnenschaft betroffen. Sie betrifft Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren mit über 10% und sogar 12.2 % bei jungen Frauen. Dahingegen ist die registrierte Langzeitarbeitslosigkeit bei Älteren mit 1,8 % recht niedrig.

*Langzeitarbeitslosenquoten nach Alter 2005*

Altersklasse	Männer	Frauen	Total
15-24	9,1	12,2	10,4
25-34	3,7	6,1	4,8
35-54	1,7	3,9	2,6
55-64	1,9	1,6	1,8
Total	2,8	5,1	3,7

### **Arbeitsmarktpolitik**

- Arbeitsmarktpolitiken werden neuerdings in die Kategorien Service, Maßnahmen und Einkommensunterstützung eingeteilt und nicht mehr nach aktiven und passiven Politiken.
- Neuere Reformen (Dezentralisierung) übertrugen die Verantwortung für die Gestaltung und Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik der örtlichen Arbeitsverwaltung.

Dieser Wechsel ist eine Reaktion auf den Bedarf an differenzierten Leistungen für Beschäftigungsvermittlung anstelle der früheren Orientierung an begünstigten Zielgruppen, Regionen bzw. autonomen Provinzen.

Neue Trends:

- Positive Entwicklung des Arbeitsmarktes
- Zunehmendes Gewicht der finanziellen Arbeitslosenunterstützung
- Zunahme an Anreizmaßnahmen für mehr Beschäftigungsnachfrage
- Reduktion von Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung

Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik zeigen den Trend zu einer mehr strategischen und politisch beeinflussten Ausrichtung von ALMP. 2000-2005 wurde der Deckungsgrad der finanziellen Unterstützung ausgeweitet. Als eine Folge gibt es eine Reduktion von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Vor allem sehr teure Instrumente wie die Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen für neu abgeschlossene Arbeitsverträge wurden deutlich eingeschränkt. Die Zusammensetzung von Maßnahmen mit dem Ziel der Beschäftigung oder der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit einerseits und der passiven Transferleistungen andererseits wurde zugunsten der letzteren verändert: sie machten 2005 einen Anteil von 57 % der gesamten Arbeitsmarktausgaben aus.

Hintergrund dieser Neuzusammensetzung ist die Abschaffung von Stervergünstigungen für benachteiligte Regionen (v.a. im Süden) im Jahr 2002. Die freigewordenen finanziellen Ressourcen können nun auf andere Maßnahmetypen verteilt werden. Seither gibt es eine Zunahme bei den Anreizmaßnahmen zur Steigerung der Arbeitsnachfrage – z.B. finanzielle Anreize für den Arbeitgeber bei Einrichtung von Lehrstellen oder für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen. Dieser Maßnahmentyp macht mit 76 % mittlerweile den größten Anteil an allen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik aus. Unterstützungsleistungen für Existenzgründungen haben sich auf 9 % eingependelt, Trainingsmaßnahmen bei 10 %.

## Wohnort der Begünstigten und Lokalisierung der Ressourcen

Das lokale Gewicht verschiedener Maßnahmen entspricht der Branchenstruktur, den Merkmalen der Arbeitslosigkeit und den spezifischen Regulierungspraktiken der einzelnen Regionen.

- Lehrstellenanreize wurden im Norden ca. 400.000 eingesetzt, aber nur 100.000 mal im Süden.
- Anreize zur Subventionierung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen wurden 280.000 mal im Süden und 70.000 im Norden eingesetzt.
- Die Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen sank von 200.000 Fällen (2001-2003) auf nur noch 30.000 in 2005 ab.
- Gemeinnützige Jobs sanken auf 43.000 Förderfälle ab, davon 39.000 im Süden.

Jenseits der Reduktion von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen - adressiert v.a. an die südlichen Regionen - führte die Krise mancher Industriezweige in nördlichen Regionen zu einer Erhöhung der Einkommensunterstützung und Frühverrentung. In 2005 machten die Transferzahlungen 60% aller passiven Leistungen, Mobilitätshilfe 20% aus.

## Aktive Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose

Der Überhang von Anreizmaßnahmen zur Unterstützung der Beschäftigungsaufnahme gegenüber anderen Instrumenten hat einen Einfluss auf den Kampf gegen Langzeitarbeitslosigkeit, da Langzeitarbeitslose die Hauptzielgruppe der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind.

### Reduktion von Sozialversicherungsbeiträgen:

1990 wurden im Gesetz n. 407 pauschale Beträge für die Reduktion von Sozialversicherungszahlungen festgelegt für Unternehmen, die Beschäftigte nach über zweijähriger Arbeitslosigkeit eingestellt haben. 1997 wurde diese Reduktion ausgeweitet auf Unternehmen die junge Arbeitnehmer im vorherigen Leistungsbezug beschäftigt haben.

Der Befreiungsbetrag hängt ab von der Region (in allen südlichen Regionen 100 %, in nördlichen 50%), die Länge beträgt drei Jahre. Die Befreiung von Sozialversicherungszahlungen wurde von 200.000 (2001-2003) auf 30.000 in 2005. reduziert.

### Anreize zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen

Diese Anreizmaßnahme verlangt lediglich die Feststellung von Arbeitslosigkeit des Geförderten durch das Arbeitsamt. 2005 betrug die Förderzahl bei den Langzeitarbeitslosen 350.000 Personen, was ca. 15% (1,2 Mio. Euro) des Gesamtbudgets für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entspricht. Über 80 % der subventionierten Jobs sind im Süden. Es ist für Italien einmalig, dass für die Zahlung von Anreizbeträgen lediglich eine individuelle Anfrage zur Feststellung des Arbeitsmarktstatus reicht, unabhängig von der Frage, ob der/die Begünstigte im Leistungsbezug steht und welche speziellen Probleme er/sie am Arbeitsmarkt hat. Im Norden – wo die Arbeitslosenquote niedriger ist, werden v.a. ArbeitnehmerInnen mit schwerwiegenden Schwierigkeiten gefördert (über 65 % Frauen und über 40 % älter als 40). Im Süden - wo (Langzeit-) Arbeitslosigkeit sehr hoch ist - leiden die ArbeitnehmerInnen v.a. am Wettbewerb mit arbeitsmarktnäheren Menschen.

### Effekte

Die Anreize zielen auf die Begünstigung von Langzeitarbeitslosen ab. Dennoch wird die Maßnahmen oftmals dazu verwendet, einen ersten Zugang zum Arbeitsmarkt zu fördern. Daten zeigen, dass in Gesamtitalien 7% der Beschäftigten ohne vorherige Arbeitserfahrung unter Nutzung des Subventionsbetrages für die Einstellung Langzeitarbeitsloser angestellt werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Gesetz nicht zwischen Langzeitarbeitslosen mit Arbeitserfahrungen und Personen, die mehr als zwei Jahre ohne Arbeitserfahrung sind, unterscheidet. Diese Tendenz ist v.a. im Süden zu beobachten, wo in den letzten 4 Jahren über 25% der neugeschlossenen Arbeitsverträge durch Arbeitgeberzuschüsse subventioniert wurden.

### Problembereiche

Gründe für die fehlgeleitete Verwendung der Anreizmaßnahmen sind die fehlerhafte Bearbeitung der Arbeitslosenregister und das Nicht-Funktionieren der lokalen Arbeitsmarktdienste. So werden Menschen v.a. im Süden in das Arbeitslosenregister eingetragen, obwohl sie noch im Schulbildungsalter sind. Das Arbeitsmarktreformgesetz in Italien wies den lokalen Arbeitsmarktdiensten eine starke Rolle zu, wird bislang aber kaum umgesetzt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik steht mehreren ernststen organisatorischen Schwierigkeiten gegenüber, in der Organisation und Steuerung von Arbeitsmarktpolitik als ganzer und im Aufbau und Betrieb der Arbeitsmarktdienste vor Ort insbesondere. In manchen sehr fortgeschrittenen Regionen (innerhalb des Projekts EMDELA haben wir eine solche Region – Torino – untersucht) sind die lokalen Arbeitsmarktdienste gut organisiert und spielen die vom Gesetz vorgesehene Rolle als zentrale Arbeitsmarktinstitution bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und sozialer Exklusion, aber in vielen Regionen v.a. des Südens funktionieren sie überhaupt nicht und wurden teilweise noch nicht einmal eingerichtet. Im Falle Torinos besteht das Grundprinzip für den Betrieb des Arbeitsmarktcenters in einer einzelfallbezogenen Fallverantwortung und einem Casemanagement welches die verschiedenen Bedarfe der Arbeitslosen abdeckt auch jenseits der Beschäftigungsprobleme (Wohnen, psychologische Beratung).

### Akteursnetzwerke und Sozialkooperativen

Jenseits der Arbeitsmarktdienste sind viele anderen Akteure Partner der öffentlichen Verwaltung in der Entwicklung und Umsetzung von aktiver Arbeitsmarktpolitik. In Italien ist v.a. die Bewegung und Vernetzung von Sozialkooperativen gut entwickelt und effektiv. In vielen Regionen sind solche Sozialkoops wichtige Instrumente zur Integration benachteiligter Arbeitnehmerinnen und Langzeitarbeitsloser, die nicht nur durch Arbeitsmarktausschluss sondern auch sozialen Ausschluss gefährdet sind. Entsprechend der Mission und der langjährigen Erfahrung mit Aktivitäten und Projekten mit und für Benachteiligte haben sie sich das Vertrauen der öffentlichen Behörden erworben und sind mittlerweile auch als Partner in der Entwicklung von Arbeitsmarktpolitik anerkannt.

### **Schlussbetrachtung**

Ergebnisse der Untersuchung sowie eines Workshops im Rahmen des EMDELA Projekts bestätigten, dass bei der Gestaltung von aktiver Arbeitsmarktpolitik Sozialkooperativen einbezogen werden sollten und dass zudem zusätzliche Ressourcen für die Entwicklung und Aufrechterhaltung von Netzwerken mobilisiert werden müssen. Damit aktive Arbeitsmarktpolitik im Sinne sozialer Inklusion effektiv ist, muss eine vorherige und deutliche Ursachenanalyse sozialer Exklusion erfolgen sowie eine Definition der verfolgten Ziele und Interventionen. Alle Maßnahmen können eine inklusive Wirkung entfalten, wenn sie die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen ermöglichen, um Netzwerke zu aktivieren und zu verhindern, dass diese durch bloße Instrumente ersetzt werden. Die Debatte kehrt an diesem Punkt zurück zu dem Erfordernis gut entwickelter Kooperationen und Netzwerke. In Italien existieren solche Netzwerke potentiell, müssen aber real auch eingesetzt und genutzt wer-



den, damit eine Integration zwischen den Bereichen Arbeitsintegration und sozialer Inklusion stattfinden kann.

Es besteht die Tendenz bei PolitikerInnen, Probleme durch unspezifische Maßnahmen zu lösen ohne eine klare Identifizierung von Zielgruppen und ihren Bedarfen vorgenommen zu haben. Aus der Perspektive erweiterter sozialer Inklusionsziele besteht dann die Gefahr, dass Arbeitsmarktpolitik auf passive Geld- und Vermittlungsleistungen beschränkt wird. Eine sinnvolle Strategie könnte sein, alle Anstrengungen auf die Gestaltung und Umsetzung lokaler Entwicklungspolitik zu konzentrieren, um einen größtmöglichen Überblick zu bekommen, welche Bedarfe in der Gemeinde bestehen, ein möglichst integriertes Maßnahmenbündel zu entwickeln, möglichst viele Akteure einzubinden und schließlich die besten Ergebnisse zu erzielen. Italien ist leider immer noch weit hinter dieser Strategie zurück, auch wenn PolitikerInnen diesem Thema größere Aufmerksamkeit widmen.

## **Aktive Arbeitsmarktpolitik und Dezentralisierung – Strukturen und Entwicklungstendenzen im UK**

*Dr. Mike Aiken, Forschungsinstitut Kooperativen, Open University, Milton Keynes, UK*

Die folgenden Ausführungen beinhalten ausgewählte Ergebnisse des britischen Teils der empirischen Untersuchungen im Rahmen des Vier-Länder-Projektes 'EMDELA' aus dem Jahr 2006.

Dieser Text beschäftigt sich mit dem Bereich der Arbeitsintegration im UK. Zur Diskussion steht vor allem jener Teil der britischen Untersuchung, welcher sich auf die lokale Ebene bezieht. Untersucht wurden zwei britische Städte und die entsprechenden verschiedenen Arbeitsmarktakteure, deren VertreterInnen interviewt wurden: (a) Job Centre Plus, (b) Kommunalverwaltung, (c) gemeinnützige Organisationen, die v.a. Arbeitsintegrations- und Trainingsprojekte anbieten, (d) lokale Organisationen, die eine Bandbreite sozialanwaltschaftlicher und sonstiger sozialer Unterstützungsarbeit abdecken – meist angesiedelt in Stadtteilzentren oder anderen gemeinwesenbezogenen Organisationen („community anchor“, Thake 2006). Es wird oft behauptet, dass es eine Zunahme an horizontalen Netzwerken gibt, in denen Themen im Zusammenhang mit sozialer Exklusion mit einer Vielzahl an Partnerschaften und gemeinschaftlichen Arbeitsansätzen bearbeitet werden. (Kendall 2003: 59; Stoker 2004; Aiken with Spear 2006). Der neue Kommunalverwaltungsreport (Department of Communities and Local Government 2006) betont die Wichtigkeit kommunalen Engagements, partnerschaftlicher Arrangements und regionalisierter Budgets, dies in Zusammenhang mit der Einbindung lokaler Zivilgesellschaftsorganisationen (NCVO 2006: 2-3). Wie weit passiert dies momentan in der Praxis von Arbeitsintegrationsaktivitäten tatsächlich? Inwieweit sind lokale Planungen möglich und was sind die Auswirkungen solcher Arrangements, besonders für die sozial Ausgegrenzten und den dritten Sektor?

### **1. Wie sieht Arbeitsmarktpolitik im UK aus?**

#### **Zusammenfassung des Abschnitts**

Das UK hat eine eher „passive“ als „aktive“ Tradition arbeitsmarktpolitischer Interventionen. Die Politik des „New-Deal“ ist nun aber ein mehr europäisches, „aktives“ Modell, kombiniert mit einer Herangehensweise, die den USA entlehnt ist („workfare“). Die New-Deal Politik richtet sich an verschiedene Zielgruppen, mit einer Vielzahl von Anreizen, Unterstützungen und Sanktionen. New-Deal kann nicht als Programm zur Schaffung von öffentlich geförderter Beschäftigung bezeichnet werden, sondern eher als Vermittlungsverfahren in Arbeit, Ausbildung und Ehrenamt, das sich einer Reihe von Maßnahmen bedient. Eine Orientierung an „Hauptsache Arbeit!“ und der Zwang, den Prozentsatz der ökonomisch Aktiven zu erhöhen, sind bisher die treibenden Kräfte gewesen. Weitere Ziele aus dem Bereich der sozialen Inklusionspolitik sind aber ebenfalls wichtig gewesen, z.B. das Grundprinzip, für Strategien sozialer Inklusion Partnerschaften und Kooperationen auf lokaler Ebene einzugehen, mit einer Betonung von „horizontalen Netzwerken“. Dezentralisierung und Regionalisierung von Macht bleibt ein wichtiges Merkmal, und umfasst auch das Einbeziehen des Dritten Sektors in Politikentwicklung, Entscheidungen und Umsetzung. Diese Faktoren sind kürzlich Local Government White Paper (2006) hervorgehoben worden. Ausschreibungen und der Versuch, Befugnisse auf die regionale oder lokale Ebene zu verlagern sind im UK beides wichtige Ansätze. Die Frage, wie wichtig Arbeit als Weg aus der Armut oder sozialer Exklusion für manche Gruppen tatsächlich ist, bleibt aber offen.

#### *1.1 Passive und aktiver Arbeitsmarktpolitik*

Im UK gab es früher die Tendenz, „passive“ statt „aktive“ Ansätze zu verfolgen (Hill 2003:131). Dies beinhaltete Strategien, die auf eine verbesserte Effizienz des Marktes abzielen durch: bessere Informationen für Arbeitgeber- und nehmerInnen; Erweiterung von Qualifikationsniveaus durch Ausbildung; Erleichterung von Umzügen im Sinne von Mobilität und einem flexiblen Zugang zum

Training; und schließlich das Angebot von Beratungsdienstleistungen für eine passgenaue Stellenvermittlung. Seit den 1990er zielten Angebote oft auf besonders benachteiligte Arbeitslose in unterprivilegierten Gegenden ab. Dies wurde unter den staatlichen Programmen „City Challenge“, und später „Single Regeneration Budget“ umgesetzt, oft zusammen mit Geldern aus dem Europäischen Sozialfonds. In den letzten 15 Jahren ist aber eine Tendenz festzustellen, sowohl mehr „aktive“ Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, v.a. unter dem Einfluss europäischer Modelle (Hill 2003), als auch mehr „passive“ und konditionale Wohlfahrtskonzepte, abgeleitet von US-amerikanischen Ideen. Dies repräsentiert vielleicht einen typischen Kompromiss nach angelsächsischem Stil. Das New-Deal-Programm, initiiert durch die neue Labour Regierung seit 1997, ist ein prominenter „aktiver“ Ansatz. Es stellt zugleich auch einen neuen Abschnitt der UK-Wohlfahrtsstaatspolitik dar, in Richtung eines US-typischen „welfare to work“ Ansatzes, wo das Recht auf Leistungen an die verpflichtende Mitarbeit in bestimmten Arbeitsintegrationsprogrammen gekoppelt ist. (Daguere 2004). Während diese Programme darauf zielen, Menschen durch Vermittlung und Unterstützungstätigkeiten in Arbeit zu bringen, befassen sie sich nicht mit der tatsächlichen Schaffung von Jobmöglichkeiten, im Sinne mancher EU-Staaten.

### *1.2 Treibende Kräfte der sozialen Inklusionspolitik und Verbindungen zwischen Arbeit und sozialer Exklusion*

Der politische Begründungszusammenhang ist oft gewesen, dass Arbeitslosigkeit einen Hauptgrund für soziale Exklusion darstellt, obwohl es inzwischen auch anerkannt ist, dass Arbeit(-losigkeit) für die „arbeitenden Armen“ und Menschen, die multiple Benachteiligungen erleiden, nicht das einzige Problem ist (Social Exclusion Unit 2004: 1). Ein Schlüsselbereich der Regierungspolitik ist das Thema Kinderarmut gewesen, die Politik dafür bestand in der Entwicklung eines Systems von Steuernachlässen für Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen. Es hat ebenfalls einen Zuwachs an Kinderbetreuungsleistungen gegeben, allerdings von einer, nach kontinental-europäischen Standards, niedrigen Ausgangsbasis. Dies alles wurde durch die staatlichen „Sicherer Start“ Programme unterstützt und von einer Reihe Dritt-Sektor-Organisationen umgesetzt. Zielgruppen, die einen disproportional hohen Anteil an den Arbeitslosen stellen, sind auch im Rahmen der New-Deal Politik im Fokus: Jugendliche, über 50-Jährige, Frauen mit Kindern unter 5 Jahren, ethnische Minderheiten, niedrigqualifizierte Menschen, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit mehreren sozialen Problemen (Obdachlosigkeit, Suchtkranke, Ex-Sträflinge) oder die in Haushalten oder Nachbarschaften wohnen, die seit mehreren Generationen unter Armut und Arbeitslosigkeit leiden.

Die New-Deal-Programme wurden von weiteren Entwicklungen begleitet, welche Erwähnung finden sollten. Zusätzlich zu den „Modernisierungen“ hat die Labour-Verwaltung auch mehrere Maßnahmen eingeführt, die auf eine Änderung der Steuerungsmuster zielen. Es dazu wurden Dezentralisierungsmaßnahmen durchgeführt, die in Schottland und Wales gewählte Versammlungen mit eigener Machtausstattung ermöglicht haben; sogar in den englischen Regionen führte das Motto der ‚übertragenen Regierung für die Regionen‘ zu besonderen Kompetenzen in den Bereichen strategische Planung, Erneuerung benachteiligter Stadtteile und Beschäftigung sowie einer Ausstattung mit Budgets und Entscheidungskompetenzen, welche sich je nach Region unterscheiden. Zeitgleich haben die Reformen im Bereich der öffentlichen Dienste explizit die Vergabe öffentlich-rechtlicher Dienstleistungen an Not-for-Profit Organisationen oder private Unternehmen begünstigt - innerhalb eines neuen ‚vermarktlichen‘ lokalen Umfelds (Aiken 2006).

### *1.3 Umsetzung von Politik: Zentralisierung, Dezentralisierung oder Auslagerung?*

Dieser generelle Trend hat einen Einfluss auf viele der gesetzlichen Dienstleistungen für Arbeitslose gehabt, besonders im Angebotsbereich Training, Beratung und Arbeitssuche. Im Großen und Ganzen legt die nationale Regierung die allgemein gültigen Richtlinien hinsichtlich Umfang und Intensität der Dienstleistungen, welche lokal bereitgestellt werden sollten, fest. Die entsprechende lokale staatliche Verwaltungsbehörde (so wie die regionalen Jobcenter für arbeitsmarktbezogene Aktivi-

täten oder die regionalen Lern- und Qualifizierungsverwaltungsstellen für Trainings- und Lernaktivitäten) sucht dann Anbieterorganisationen, um solch eine Dienstleistung für arbeitslose oder benachteiligte Personen nach dem von der Regierung festgelegten und per Vertrag näher beschriebenen Standard zu erbringen. In der Vergangenheit haben gemeinnützige Organisationen wie Shaw Trust (2005), SCOPE und MENCAP, welche sich auf Behinderungen spezialisiert haben, Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen nach solchen Verträgen ausgeführt – für jede Person, die sie erfolgreich in die Arbeitswelt integriert haben, bekamen sie eine Prämie.

Die Tendenz geht nun dahin, dass die Verträge umfangreicher werden und eine größere geographische Region umfassen. Zum Beispiel vergab im Jahr 2006 das Jobcenter in West Yorkshire den Vertrag zur Bereitstellung des speziellen Programms ‚Wege in die Arbeit‘ an eine gemeinnützige Organisation namens DISC (Developing Initiatives Supporting Communities). Solch eine Organisation könnte dann ihrerseits weitere Unterverträge für Teile der Arbeit an kleinere Organisationen weitergeben. Der Anspruch einer arbeitslosen Person auf eine solche Dienstleistung ist dadurch nicht berührt – Arbeitsagenturen leiten arbeitslose Menschen zu entsprechenden Dienstleistungsanbietern weiter, die wiederum definierte Ziele und erwartete Ergebnisse erreichen müssen.

Seit 2005 gibt es die sogenannten lokalen Entwicklungsvereinbarungen (Local Area Agreements, LAAs). Diese versuchen „(a) eine intelligente und durchdachte Diskussion zwischen regionaler und zentraler Regierung zu ermöglichen, basierend einem klar umrissenen Rahmen und einem geteilten Verständnis lokaler und nationaler Prioritäten; (b) die lokale Leistungsfähigkeit zu verbessern, indem eine flexible Nutzung von Mitteln im Sinne besserer Resultate und regionalisierter Verantwortung erlaubt wird; (c) Effizienz zu erhöhen durch die Straffung von Förderungen in Randbereichen und Bürokratie zu reduzieren, damit lokale Partner zusammenkommen und die gemeinschaftliche Steuerung verbessern.“ (I&DeA 2006). Dies sind Vereinbarungen zwischen zentralen und regionalen Regierungen über lokale Gebiete, um „zu versuchen, lokale Lösungen zu finden, die lokalen Anforderungen genügen, während sie gleichzeitig zu nationalen Prioritäten beitragen und zentralen Standards folgen.“ (I&DeA 2006). Im März 2005 sind die ersten 20 LAAs verkündet worden. Obgleich dies v.a. Vereinbarungen sind, um den Dialog zwischen zentralen und lokalen Regierungen zu initiieren, sollten sie auch Möglichkeiten für Dritt-Sektor Organisationen bieten.

Der veränderte Politikstil betont die Entwicklung von mehr horizontalen Verbindungen zwischen Organisationen, die im Bereich Armutsbekämpfung aktiv sind. Sichtbar wird dies z.B. in bereichsübergreifenden Initiativen, um die vorher getrennten Bereiche Gesundheit und Pflege zusammenzubringen; sichtbar wird dies auch in Partnerschaften zwischen unterschiedlichen Leistungsträgern für soziale Projekte – besonders Kommunalverwaltung und Dritt-Sektor Organisationen – sowie einer Verschiebung von bloßer „Armutreduzierung“ hin zu dem komplexeren Ansatz soziale Exklusion zu bekämpfen, was ein breiteres Spektrum an beteiligten Akteuren voraussetzt (Kendall 2003:59). Dies brachte eine Reihe staatlicher Initiativen mit sich: die verbindliche Vorgabe, im Rahmen von Verträgen, sog. ‚compacts‘, die Prinzipien der Beziehung und die Rollenverteilung zwischen der Verwaltung und dem Dritten Sektor zu vereinbaren; die verstärkt gemeinsame Planung durch die „lokalen strategischen Partnerschaften“; regionale Initiativen im Bereich Beschäftigung und städtische Erneuerung (einschließlich der staatlich geförderten Programme New-Deal bzw. Neighbourhood Renewal). Stoker (2004) schätzt sogar, dass bis zu 5.000 solcher Partnerschaften im Rahmen der Erbringung gesetzlich vorgeschriebener Dienstleistungen entstanden sind. Die Audit Commission, eine offizielle Kontrollinstanz, hat in 2005 einen Bericht veröffentlicht, in dem eine erweiterte Rolle für Dritt-Sektor Organisationen explizit vorgesehen ist.

Insgesamt versprechen diese Entwicklungen eine größere Möglichkeit für Dritt-Sektor Organisationen, sich in die Politik sowie auch die Implementierung von Wohlfahrtsdiensten einzubringen. Wie auch immer, die Entwicklung lokaler strategischer Partnerschaften mit dem Ziel, integrierte soziale Dienste zu erbringen, die Umsetzung der lokalen Verträge zwischen Verwaltung und Drittem Sektor,

sowie seit 2006 eine entsprechende Vertragskommission zwischen gemeinnützigem Sektor und lokaler Regierung zeigen, wie scheinbar ähnliche Modelle an verschiedenen Orten äußerst unterschiedlich funktionieren (Taylor, Wilkinson and Craig 2001). Dritt-Sektor Organisationen und Akteure übernehmen gegebenenfalls eine große Bandbreite von Rollen in einem dynamischen lokalen Netzwerk, was zu erfolgreichen Projekten führt oder nicht, aber diese Komplexität wird von Geldgebern übersehen. Allgemein lässt sich eine neu entstehende Form des Regierens bemerken, die dadurch charakterisiert ist, dass der lokale oder zentrale Staat eine schwache Rolle in der Erbringung von Dienstleistungen einnimmt, während er eine starke strategische Planungsrolle behält.

Eine Verlagerung der Basisdienstleistungen von der nationalen zur lokalen Verwaltung bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass ein entsprechender Zuwachs an lokaler Handlungsfreiheit oder eine Einbindung der BürgerInnen in die Umsetzung stattgefunden hätte. Die Untersuchungen deuten an, dass Jobcenter sehr wenig Handlungsspielraum im Rahmen der zentralen Programme (z.B. New-Deal) genießen, da zentral bestimmte Ziele und Leistungsumfänge sehr eng gesteckt wurden. Sie und andere öffentlichen Einrichtungen waren – wie die Untersuchung zeigte - sogar oft auf Sonderfinanzierungen angewiesen (z.B. EU-Projektgelder, Neighbourhood Renewal Programm oder Pilotprojekte des Ministeriums für Beschäftigung), um Leistungen lokal zu kreieren und maßzuschneidern. Dies steht Übereinstimmung mit der Tatsache, dass das UK eine der am meisten zentralisierten Staaten der EU bleibt.

#### *1.4 Die Arbeitslosen und Wege aus der Armut: das Spannungsfeld zwischen „Arbeit“ oder „Inklusion“ zuerst?*

Viele haben von der gesunkenen Arbeitslosigkeit profitiert, wohingegen andere keinen Anteil am wachsenden Reichtum des Landes haben. Untersuchungen aus dem ‚Nationalen Aktionsplan des UK 2003-5‘ (2005), der ‚Einheit Soziale Exklusion‘ (2004) und dem ‚New-Deal Fortschritt‘ (DWP 2004:2), die sich alle mit bleibenden Armutsfallen und Exklusion befassen, unterstreichen dies. Besondere Gruppen sind davon betroffen: Menschen mit Behinderungen, Alleinerziehende, ethnische Minderheiten, Über-50-jährige oder solche mit geringen Qualifikationen oder mehreren Benachteiligungen. Das UK weist einen besonders hohen Anteil an Haushalten auf, in dem niemand arbeitet (NAP 2005:8). Gleichzeitig fehlt es immer noch an Qualifikationen auf dem europäischen Referenzniveau 2 (Berufsausbildung auf Sekundarschulniveau), und es existieren auch bestimmte geographische Regionen, in denen die Arbeitslosigkeit mit zunehmenden Unterschieden innerhalb der Region andauert. Die Arbeitslosenanteil in den am stärksten benachteiligten Stadtbezirken kann bis zu viermal größer sein als der Durchschnitt (NAP 2005: 15). Als erfolgreichster Weg aus der Armut wird nach wie vor das Erlangen einer Arbeitsstelle gesehen, und die Rekordhöhe der Arbeitslosenquote wird entsprechend als ausschlaggebend für das Unterfangen betrachtet. Allerdings findet demographisch bedingt ein Wachstum der Gruppen der Bevölkerung statt, welche sich in größerer Gefahr des sozialen Ausschlusses befinden – hervorzuhebende Beispiele sind hier alleinerziehende Eltern und Erwachsene im arbeitsfähigen Alter mit einem pakistanischen oder bangladeschischen Hintergrund (NAP 2005: 11;12); ihre Beschäftigungsrate ist tendenziell niedriger als der Durchschnitt. Frauen fast aller Altersgruppen befinden sich meist in den niederen Einkommensgruppen wieder, dies gilt insbesondere für Frauen mit Kindern jungen Alters oder für alleinerziehende Frauen (NAP 2005: 9).

Die Gegenstrategie zur Bekämpfung von Armut wurde in der Entwicklung einer starken Wirtschaft und eines flexiblen und deregulierten Arbeitsmarktes gesehen, sowie der Entwicklung von qualitativ hochwertigen und zugänglichen Dienstleistungen (NAP 2005: 19). Trotz der Einführung eines Mindestlohns im Jahre 1999 hat das UK einen der am stärksten deregulierten Arbeitsmärkte in der entwickelten Welt, nach den USA. In den letzten 10 Jahren war eine stetig fallende Arbeitslosenquote und ein Anstieg von Jobs im öffentlichen Sektor zu beobachten. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik durch die New-Deal-Programme, eine Steuernachlassreform zur Vermeidung von Armut von

Geringverdienern, die Entwicklung von grundlegenden Kompetenzen werden als die elementaren Aktivitäten gesehen. Es existieren spezifische Maßnahmen für Menschen mit besonderen sozialen Bedarfen, beispielsweise ethnische Minderheiten, Menschen mit Wohnungsproblemen, schwangere Teenager oder Suchtkranke (NAP 2005: 21). Ein wichtiger Teil der Implementierungsstrategie ist die Mobilisierung eines breiten Spektrums professioneller Einrichtungen, Kommunen und gemeinnütziger Organisationen, um Beteiligung zu initiieren (NAP 2005: 26).

Die Frage, inwieweit Arbeit ein Weg aus der Armut ist, bleibt eine politische Streitfrage. Das Ministerium für Beschäftigung tendiert dazu, diese Orientierung an „Arbeit zuerst“ stark zu betonen. Andere Verwaltungszweige, wie das Ministerium für Erziehung und Bildung, argumentieren eher dafür, eine umfassendere Reihe an Bedarfen aufzugreifen, um Menschen aus der Armut zu helfen. Die „arbeitenden Armen“ bleiben eine Dauerbrenner in der UK-Debatte und neuere Untersuchungen (im Auftrag der Joseph-Rowntree-Foundation) zu der Situation in Nord Irland (Kenway, MacInnes, Kelly, Palmer 2006) argumentieren, dass niedrige Löhne dazu führen, dass der Anteil der Armen an Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter sich nicht verringert hat, während andere Gruppen, so z.B. Rentner, eine Reduzierung der Armut erlebt hat. Zusätzlich bleibt sowieso ein fester Kernbestandteil an Arbeitslosen von zirka 10% bei unter-25-jährigen.

## 2. Organisationen als Akteure in der Arbeitsmarktpolitik

### Zusammenfassung des Abschnitts

Es gibt eine Palette an Organisationen in der Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik. Darunter befinden sich öffentlich-rechtliche Akteure auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene und Dritt-Sektor Organisationen - sowohl diejenigen, die direkt und zuvorderst im Bereich der Arbeitsintegration tätig sind, als auch diejenigen, die hierbei zwar eine Rolle spielen, diese Funktion aber neben einer breiter angelegten sozialanwaltschaftlichen Arbeit einnehmen.

#### 2.1 Die Rolle von Jobcentern

Von einer kontinentaleuropäischen Perspektive gesehen, sollte man sich darüber im Klaren zu sein, dass die New-Deal-Programme, die durch die Jobcenter Plus verwaltet werden, keine öffentlich geförderte Beschäftigung schaffen. Die Programme versuchen vielmehr, Menschen durch eine Reihe von Instrumenten und Prozessen in (vorhandene) Arbeit zu verhelfen. Zudem verhängen sie Leistungsanktionen bei unter-25-Jährigen unter New-Deal. Weiter gefasste soziale Unterstützungsbedarfe im Bereich Kinderbetreuung, Sucht, Leistungsberatung oder 'job shops' werden im Allgemeinen von anderen Organisationen umgesetzt – auch wenn teilweise die Jobcenter Plus diese Aktivitäten finanziert haben.

Jobcenter verfügen selber über sehr wenige freie Ressourcen, um sich in lokalen Pilotprojekten oder Partnerschaften zu engagieren. Wo solche kleinen Budgets/ Gelder doch existieren, betragen sie vielleicht weniger als £80,000 (Euro 16,000) im Jahr für eine einmalige Initiative für eine ganze Stadt. Um irgendwelche Entwicklungsprogramme durchzuführen, müssen sie Allianzen mit anderen öffentlich-rechtlichen oder Dritt-Sektor Organisationen schließen, um an Gelder zu kommen. Obwohl sie ein „Kernprogramm“ für die nationale Regierung administrieren, haben sie also tatsächlich wenig lokale Entscheidungsbefugnis. Es gibt für manche MitarbeiterInnen Freiräume, um Networking und Partnerschaftsarbeit zu betreiben, und es gibt viele Hinweise darauf, dass diese dabei sehr engagiert sind, auch wenn das Kernbudget sehr unflexibel ist. Manchmal sind kreative, lokale Lösungen entstanden, wenn z.B. die Kofinanzierung für Partnerschaftsprojekte ermöglicht wurde. Es gibt andere Fälle, in denen Jobcenter Plus selber kleinere Pilotprojekte unternommen haben. Aber selbst dort, wo sie Verträge für Anbieter von Beratungs- oder Unterstützungsdienstleistungen vergeben, haben sie relativ wenig Entscheidungsgewalt, da sie unter Druck gesetzt werden, eher wenige

große Anbieter zu nehmen. Es sind dann diese Anbieter, die wiederum mehreren kleineren Anbietern die Gelegenheit geben können, als „Subunternehmen“ mitzuarbeiten.

Hinzu kommt ein Erlass der nationalen Regierung für „Effizienzeinsparungen“, die eine Reduzierung der Mitarbeiterzahl und einen weniger personalintensiven Umgang mit den KlientInnen zur Folge haben – mit einem betonten Verweis auf touch-screens oder internetbasierte Ressourcen. Persönliche BeraterInnen der Jobcenter können so bis zu 160 KlientInnen im Monat sehen, mit Kontaktzeiten, die auf 20 Minuten pro Person reduziert sind. Manche BeraterInnen haben keine entsprechende Aus- oder Fortbildung und v.a. die fehlenden Erfahrungen im Umgang mit sehr benachteiligten KlientInnen können Schwierigkeiten hervorrufen. Im Rahmen der Untersuchung entstand der Eindruck, dass die MitarbeiterInnen gerne ein flexibleres Budget zur Verfügung hätten, um kreative Ideen, basierend auf ihrem lokalen Wissen über den Arbeitsmarkt, ausprobieren zu können. Es ist vielleicht nicht überraschend, dass der Untersuchung zu Folge die Stimmung bei den MitarbeiterInnen sich Jahr für Jahr verschlechtert hat.

## 2.2 *Die Rolle der Kommunen*

Kommunalverwaltungen schienen mehr Handlungsfreiheit zu genießen als die Jobcenter, hatten aber formal eine schwindende Rolle bei Arbeits- und Ausbildungsaktivitäten. Sie konnten zwar eine strategische Rolle annehmen, erschienen aber zeitweise verhandlungsschwach zu sein, da sie selbst keine Mittel einbringen konnten. Die Kommunen, die sich aktiv in Arbeitsmarktpolitik einmischen wollten, schienen einen dreifachen Ansatz zu verfolgen: Erstens, in stadtplanerischen Initiativen mit anderen staatlichen Organisationen aktiv zu werden, um Zugang zu gemeinsamen Ressourcen zu bekommen; Druck auszuüben auf andere neue Stadtentwicklungsprojekte im Sinne der Schaffung lokaler Arbeits- oder Ausbildungsstellen; Partnerschaften mit anderen im Bereich Ausbildung und Qualifizierung einzugehen, um das eigene Expertenwissen in eine gemeinsame Richtung zu lenken. Zweitens, mit öffentlich-rechtlichen und Dritt-Sektor-Organisationen Ressourcen für Sonderprogramme aus gemeinnützigen, regionalen, Regierungs- oder EU- Quellen zu beantragen. Drittens, ihr eigenes Potential als Arbeitgeber zu nutzen und Einstiegsprogramme für niedrig-qualifizierte Arbeitslose vor Ort zu entwickeln. Eine Variante dieses dritten Ansatzes - nicht Teil dieser Studie (vgl. Aiken 2006) - ist der, dass Gemeindeverwaltungen bei ihrem eigenen Einkauf ein Beschaffungsmanagement einführen, um gemeinwohlorientierte Organisationen z.B. im Bereich soziale Eingliederung zu begünstigen, mit dem Ziel, eine lokale soziale Ökonomie aufzubauen. Jenseits dieser erfinderischen Strategien hatten lokale Behörden nur wenig reguläre Mittel und oftmals auch gar keine offizielle Politikstrategie im Bereich der lokalen Arbeitsmarktpolitik - nach europäischem Verständnis. Allerdings waren entsprechende (d.h. auf Arbeitsmarktpolitik bezogene) Politikvorgaben teilweise indirekt in anderen Politikfeldern sichtbar, z.B. im Bereich Qualifikation, Training und lokale Stadtentwicklung.

## 2.3 *Die Rolle der Arbeitsintegrationsorganisationen*

Im Bereich des Dritten Sektors erbrachten kleine, lokale Organisationen, die neben anderen Hauptanliegen u.a. im Bereich der Arbeitsintegration aktiv waren, zwar wichtige und notwendige Leistungen für benachteiligte Personen und auch zur Beschäftigungsintegration, jedoch hatten sie Schwierigkeiten, dafür überhaupt finanzielle Unterstützung zu bekommen. Der Finanzierungsdruck auf die anderen - in der Hauptsache - im Bereich der Arbeitsintegration aktiven Organisationen ist zwar weniger stark, aber auch diese Organisationen schienen den Druck ähnlich zu erfahren: sie arbeiten mit benachteiligten Personen, die andere Unternehmen nicht aufnehmen, aber ohne die benötigte regelmäßige finanzielle Ausstattung für die Integration auch derjenigen zu bekommen, die am meisten benachteiligt sind: Sie mussten Vertragsfestlegungen erfüllen und bekamen nicht genügend Fördergelder, um sich produktivitätsbedingte Einbußen leisten zu können. Jobcenter waren zwar interessiert daran, ihnen Arbeitslose zu schicken und die lokalen Behörden beteiligten sich aktiv an Kooperationen mit ihnen; nichtsdestotrotz wurde im Rahmen der Untersuchung die

Wahrnehmung geäußert, dass nach nationalem Politikverständnis die wichtige Rolle der Arbeitsintegrationsorganisationen ständig vernachlässigt wurde. Sie bewerteten die Finanzierungsformen als insgesamt zu unflexibel für die lokalen Verhältnisse, obwohl sie und andere öffentlich-rechtliche und Dritt-Sektor-Organisationen in der Praxis kreative Wege fanden, Programme auf lokale Bedürfnisse „hinzubiegen“.

#### 2.4 Die Rolle der gemeinwesenbezogenen Organisationen

Gemeinwesenbasierte Organisationen weisen in der Tendenz weiter gesteckte Ziele auf als Arbeitsintegrationsorganisationen; und vielleicht erscheinen sie aus diesem Grunde innerhalb vielfältiger Partnerschaften stärker ‚umworben‘ zu sein, sowie flexibler hinsichtlich der Förderquellen, die sie nutzen konnten. Für das kontinentaleuropäische Publikum sollte darauf hingewiesen werden, dass die gemeinwesenbezogenen Organisationen, hier als anwaltschaftliche Organisationen eingestuft, keine kleinen, ehrenamtlichen Kampagnen- und Selbstvertretungsgruppen waren, sondern vielmehr ‚Gemeindeanker‘ bzw. Stadtteilzentren, welche teilweise ein Gebäude besaßen, mindestens 20 (oder sogar bis zu 200) Personen beschäftigt haben und viele gemeinwesenbezogene Projekte von ihren Räumlichkeiten aus organisierten (Community Alliance 2007 und Thake 2006).

In diesen Organisationen schien sich ein landestypisches Bild zusammenzufügen: Eine Mischung aus Dienstleistungen (Suchtberatung, Kinderbetreuung, freiwillige Lernaktivitäten und Ehrenamt, Sozialleistungsberatung), die von ihnen oder einer benachbarten Partnerorganisation angeboten wurden, und einem Netzwerk, um diese sozialen Dienstleistungen mit Arbeitsintegrations- und Trainingsanbietern zu vernetzen. Diese Art von Organisationen hatte eine gewisse Unabhängigkeit, sich für lokale Belange einzusetzen, und sie konnten Entwicklungsmöglichkeiten auch für stärker benachteiligte Personen anbieten. Trotzdem beruhte ihre Finanzierung hauptsächlich auf Kurzzeitprojekten mit einem nur kleinen gesicherten Grundstock an Geld.

### 3. Maßnahmen und Aktivitäten für aktive Arbeitsmarktpolitik - wie funktionieren sie?

#### Zusammenfassung des Abschnitts

Es gibt eine Reihe von Hauptmaßnahmen, die von den Jobcentern oder auf Vertragsbasis von anderen Trägern - einschließlich der größeren regionalen Organisationen (teilweise aus dem Privatsektor)-, angeboten werden. Es gibt zudem eine Vielfalt von speziellen „zielgerichteten“ Programmen (z.B. europäische Programme, Nachbarschafterneuerungs-Projekte, Beschäftigungszonen, um die sich öffentlich-rechtliche und Dritte-Sektor-Organisationen beworben haben). Die Logik dieser Programmfinanzierung führt nach wie vor zu Creamingtendenzen und Drehtüreffekten für Erwerbslose; einige wurden aus dem System gedrängt.

#### 3.1 Maßnahmen und Aktivitäten

1998 wurde mit dem New-Deal-Programm eine Anzahl von Maßnahmesträngen eingeführt, die auf verschiedene Gruppen von Erwerbslosen zielten. Der New-Deal für jüngere Leute, welches das größte Programm ist, zielt auf die 18- bis 24-Jährigen, welche für sechs Monate die Unterstützung für Arbeitsuchende in Anspruch genommen haben. Es gibt aber auch New-Deal Programme für andere Gruppen. Die New-Deal-Programme haben unterschiedliche Aktivierungsmethoden oder „Menü-Optionen“, die je nach der Spezifizierung des Programms mit einem unterschiedlichen Maß an Zwang arbeiten. Die Bandbreite umfasst: Hilfe bei der Jobsuche, motivierende Unterstützung, Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, Verpflichtung zu Weiterbildungsmaßnahmen, die den lokalen Arbeitsmarktgegebenheiten angepasst sind, Lohnsubventionen als Anreiz für Arbeitgeber, Praktika und schließlich spezielle Unterstützung für Erwerbslose mit gesundheitlichen oder multiplen Einschränkungen.



Diese Art von Maßnahmen können als universell verfügbar oder als „Kernprogramm“ der Jobcenter gesehen werden. Spezielle Maßnahmen für Erwerbslose kann es aber auch in anderen Bereichen geben: Diese können innerhalb anderer Programme angeboten werden (wie z.B. der Nachbarschafts-Erneuerungs-Fonds für besonders benachteiligte Stadtviertel); oder dort, wo gemeinnützige Initiativen Dienstleistungen anbieten (z.B. Hilfe bei Suchterkrankungen), die – neben anderen Gruppen – auch Erwerbslosen dienen; oder wo es Zuschüsse für Trainingsprogramme gibt, die von den „Lern- und Qualifizierungsstellen“ finanziert werden. Insgesamt kann man also nicht sagen, dass Dienstleistungen, die über die Jobcenter finanziert werden, die einzigen unterstützenden Maßnahmen für Erwerbslose sind.

### 3.2 *Strukturen und beteiligte Akteure*

Das New-Deal-Programm wurde ursprünglich von den örtlichen Arbeitsämtern durchgeführt, die dadurch eine neue Rolle erhielten und in ‚Jobcenter Plus‘ umbenannt wurden. Die Jobcenter sind im Kern Vertretungen der nationalen Regierung, auch wenn sie sich manchmal auf lokaler Ebene mit privaten und gemeinnützigen Partnern sowie mit der lokalen Verwaltung vernetzen. Not-for-Profit-Organisationen werden explizit als Vermittler oder ‚Partner‘ bei der Bereitstellung von einigen Dienstleistungen gesehen. Sie haben eine spezielle Rolle im Bereich Beratungsdienstleistungen, Arbeitsvermittlung und Programmen zur Arbeitsmarktintegration und sie werden v.a. dort als wichtig angesehen, wo es vermehrt besonders benachteiligte Erwerbslose gibt. In einigen Fällen wurden New-Deal-Programme von großen Beschäftigungsorganisationen umgesetzt, wie z.B. Not-for-Profit-Organisationen im Bereich „zweiter Arbeitsmarkt“, die Training und Arbeit rund um Recycling von gebrauchten Konsumgütern anbieten (z.B. ‚Create‘ in Liverpool oder ‚Enprove‘ in Mansfield) (Spear und Aiken 2003). In den meisten Fällen profitierten aber höher spezialisierte Träger wie ‚Springboard‘ in Dorking, die nur eine kleine Zahl von Erwerbslosen betreuen. Es gibt über 2.000 Anbieter aus dem privaten und Not-for-Profit Sektor, die Verträge mit den Jobcentern haben. (DWP 2004: 36).

Wir können davon ausgehen, dass eine größere Zahl von Akteuren in beratender oder Partnerschaftsfunktion beteiligt ist, die aber nicht auf der Grundlage eines Vertrages dabei sind. Zu diesen Partnern zählen Ministerien wie das Gesundheitsministerium, das Innenministerium, das Handels- und Industrieministerium, die ‚walisische Nationalversammlung‘, die ‚schottische Staatsführung‘ oder das ‚Amt des stellvertretenden Ministerpräsidenten‘. Außerdem fallen hierunter regionale und lokale Organisationen zur Wirtschaftsförderung, lokale Behörden und die ‚Lern- und Qualifizierungsstellen‘. Typische Akteure des gemeinnützigen Sektors sind nationale Wohltätigkeitsorganisationen wie MENCAP, Scope und Shaw Trust, die mit Menschen mit psychischen und körperlichen Behinderungen oder mit Lernschwierigkeiten arbeiten (Shaw Trust 2005). Zusätzlich haben kleinere lokale Not-for-Profit-Organisationen New-Deal-Programme genutzt, z.B. ‚Necta‘ in Nottingham (Spear und Aiken 2003). Zunehmend gewinnen auch größere Quasi-Regierungsorganisationen als Ausgründungen oder Hybridorganisationen an Bedeutung (Evers 2005) sowie private Weiterbildungseinrichtungen, die für ihre Arbeit lukrative Verträge erhalten (vgl. Aiken 2007, Davies 2006). Darin zeigt sich ein Trend, der sich gemäß dem Freud-Report der Regierung (2007) im Bereich der Arbeits- und Weiterbildungsförderung für Benachteiligte fortzusetzen scheint.

### 3.3 *Werden Bedarfe nach sozialer Inklusion übersehen?*

Es besteht immer die Gefahr, dass die weiter gefassten sozialen Inklusionsbedarfe von hochgradig Benachteiligten übersehen werden. Dies kann durch ‚Creaming‘ (Bevorzugung der eher Arbeitsmarkt nahen Menschen, um die vertraglichen Ziele und angestrebten Outputs bei der Arbeitsvermittlung zu erreichen), durch ‚endlose Warteschleifen‘ (die gleichen Leute durchlaufen die immer gleichen Programme, ohne je einen festen Arbeitsplatz zu erhalten) und durch ‚Verdrängung‘ bzw. ‚Verdampfen‘ geschehen (‚Verdampfen‘ ist mein Ausdruck für jene Leute, vor allem junge Leute, die unter dem Druck, an einem Programm teilnehmen zu müssen oder Kürzungen zu erhalten,

einfach aus dem System ‚verschwinden‘ und andere Wege finden, wie sie irgendwie überleben können; einige von ihnen werden als NEET bezeichnet: ‚Not in Employment, Education or Training‘ (Nicht in Arbeit oder Aus- und Weiterbildung)).

Beim Creaming sorgt ein unterschwelliger, oder vielleicht auch nicht so unterschwelliger Zwang dafür, dass jüngere Erwerbslose zeitweise nicht zu den Anspruchsberechtigten gezählt werden. Es ist möglich, dass sie einfach eine Pause vom Bezug von Leistungen machen und schlecht bezahlte Jobs annehmen, in der informellen Ökonomie arbeiten oder Tätigkeiten ausüben, die sie ohne zusätzliche Unterstützung nicht langfristig ausüben können. Der Druck zum Creaming verstrickte Anbieter des Not-for-Profit-Sektors zeitweise in ungewollte Widersprüche, da sie eigentlich weitergehende Ziele im Bereich der sozialen Inklusion verfolgten (Spear und Aiken 2003; Aiken und Bo-de 2003). Dem wurde auch offiziell Rechnung getragen: mit „vereinfachten vertraglichen Bedingungen“ und einer „größeren Flexibilität und mehr Vertrauen“ wurde die Notwendigkeit anerkannt, die Vertragsbedingungen so zu verändern, dass sie den Bedürfnissen der KlientInnen zukünftig besser gerecht werden (DWP 1994: 36). Auf der Ebene der nationalen Politik ist die Verbindung von sozialer Inklusion und Beschäftigung im New-Deal vollzogen worden, vor allem im UK NAPincl. – obwohl dieser Bericht weder auf der Politikagenda noch für die Regierungseinheit zu sozialer Inklusion von entscheidender Bedeutung ist. Auf lokaler Ebene wird die Verbindung zwar von den Akteuren des gemeinnützigen Sektors als wichtig angesehen, aber die Pragmatik des Programmmanagements und der Finanzierung dominieren zuweil die Praxis.

Die am stärksten benachteiligten Menschen haben die größten Probleme, einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu bekommen. Innerhalb der Jobcenter gab es daher besonders auf die BeraterInnen den Druck, sich mit den weniger Benachteiligten zu befassen, um die vorgegebenen Zielgrößen bei den Vermittlungen zu erreichen. Einige Benachteiligte konnten von einem halbwegs geschützten Umfeld bei Organisationen der Arbeitsmarktintegration profitieren – falls sie in einem Ort wohnten, in dem es solche Initiativen gab. Aber für die am stärksten Benachteiligten war es eine Frage des glücklichen Zufalls, dass sie eine aktive gemeinnützige Organisation oder ein Stadtteilzentrum vorfanden, wo sie einen Zugang zu niedrigschwelligen Aktivitäten wie ehrenamtlichen Tätigkeiten, informellem Lernen oder sozialem Austausch in einem Stadtteil-Café hatten, so dass sie möglicherweise einen Weg zur individuellen sozialen Integration und ggf. in Arbeit finden konnten. Ein Partnerschaftsprojekt zur Qualifizierung oder zur Schaffung von Verdienstmöglichkeiten im Rahmen größerer Stadtentwicklungsprogramme könnte ein Weg in Richtung Inklusion sein. Viel hängt jedoch davon ab, wie sich die Dynamik zwischen lokaler sozialer Ökonomie, der Stadtverwaltung und dem Jobcenter entwickelt.

#### **4. Aktive Arbeitsmarktpolitik: In welchem Ausmaß wird die Politik durch lokale Akteure bestimmt?**

##### **Zusammenfassung des Abschnitts**

Lokale Organisationen haben nur einen geringen Spielraum für die lokale Ausgestaltung des Designs und der Umsetzung der Hauptprogramme. Zentral vorgegebene Ziele der Jobcenter und der ‚Lern- und Qualifizierungsstellen‘ werden über Vergabe von Fördermitteln an Dritte-Sektor-Organisationen weitergegeben. Die Stadtverwaltungen haben nur ein geringes oder gar kein Budget für den Bereich Arbeitsmarktintegration, aber sie können Netzwerke und Partnerschaften aufbauen und strategisch einwirken durch Umgestaltungs- und Neubauprojekte, durch Richtlinien beim Beschaffungswesen und durch die eigene Personalpolitik. Dritte-Sektor-Organisationen können in einigen Fällen eine gemischte Finanzierung aus verschiedenen Programmen erhalten, der ihnen lokale Aktivitäten in den Bereichen Arbeit, Ausbildung und soziale Inklusion ermöglicht.

#### 4.1 Entscheidungen auf lokaler Ebene?

Die Herangehensweise bis 2004 war im Wesentlichen geprägt durch eine an Zielen und Outputs dominierte Weisungs- und Kontrollstruktur zwischen den nationalen und lokalen Behörden, da dies als erforderlich für die Etablierung des Programms erachtet wurde. Seitdem wurde jedoch die Weiterentwicklung der ‚Jobcenter Plus‘ gefördert, was sowohl Chancen (größere Flexibilität im Sinne einer stärker ergebnisorientierten Herangehensweise) als auch Risiken (größere Verantwortung auf der lokalen Ebene diese Ergebnisse in der Praxis auch zu erzielen) beinhaltet. Horizontale Vernetzungen auf der lokalen Ebene zwischen den Jobcentern und anderen öffentlichen und privaten Akteuren sollten mit einem engen Fokus auf die Arbeitsmarktfaktoren entwickelt werden. Obwohl die lokalen Verwaltungen jetzt einen - im Vergleich zu vor zehn Jahren - eher horizontalen Politikstil verfolgen, haben sie derzeit nur wenige bis gar keine Mittel, die sie direkt für die Arbeitsmarktintegration verwenden können (siehe 2.2).

Die Beziehung zu den Not-for-Profit-Organisationen erwies sich im Rahmen der Untersuchung dennoch als facettenreich und war geprägt durch die Sichtweise, dass sie vornehmlich Anbieter von Dienstleistungen für die am stärksten Benachteiligten sind. Die Politikstrategie besteht darin, sicherzustellen, dass es genügend Anbieter gibt und dass sie in der Lage sind, die Aufgaben zu erfüllen (DWP 2004: 37). Nichtsdestotrotz befördert diese Politik die Arbeit mit einer Vielfalt von Anbietern, wenn auch mit einer Konzentration auf Arbeit und Beschäftigung. Es ist daher wahrscheinlich, dass sich in Abhängigkeit von den lokalen Gegebenheiten verschiedene Praxen herausbilden: In einigen Fällen gibt es rein vertragsbasierte Beziehungen, in anderen eher partnerschaftliche. Untersuchungen aus dem Jahr 2002 zeigen, dass es bspw. in Nottingham kooperative Beziehungen zwischen einer Reihe von lokalen öffentlich-rechtlichen und Not-for-Profit-Organisationen gibt, um lokale Programme zu entwickeln (Spear und Aiken 2003). In diesem Fall gab es auch eine Not-for-Profit-Organisation, die an den Strategiediskussionen beteiligt war, wodurch sie sich manchmal in einer hierarchischen Position befand (die Grundsätze des Programms konnten nicht leicht verändert werden, da sie zentral festgelegt wurden) und andere Male in einer mehr partnerschaftlichen Rolle, z.B. beim Erfahrungsaustausch mit anderen. In dieser Untersuchung wurde auch deutlich, dass lokale Organisationen einen recht guten Zugang zu nationalen Entscheidungsgremien erhalten können (Childcare Works, Necta, ECT und Furniture Resource Centre sind einschlägige Beispiele hierfür).

Die Ausgestaltung der Arbeitsintegrationsprogramme fand überwiegend nicht auf der lokalen Ebene statt – die Programmstrukturen des ‚New-Deal‘ waren ziemlich starr. Dennoch hat die Art und Weise, wie die vorgegebenen Strukturen auf lokaler Ebene von Not-for-Profit-Organisationen und der Lokalverwaltung sowie durch lokale Partnerschaften genutzt wurden, Spielräume für Innovationen geschaffen. Dies hat wahrscheinlich weniger mit dem ‚New-Deal‘ zu tun, sondern mehr mit dem vorhandenen Umfeld aus Not-for-Profit-Organisationen und städtischen Gegebenheiten, wo es bereits Erfahrungen damit gibt, wie man auf lokaler Ebene Zugang zu nationaler und europäischer Förderung erhalten kann (vgl. 2.4). Es gibt derzeit hingegen nur wenige Hinweise darauf, dass die (zaghafte) Dezentralisierung solcher aktiver Arbeitsmarktprogramme zu unterschiedlichen Umsetzungen in England führt.

Der weiter gefasste partnerschaftliche Ansatz – insbesondere die sog. ‚lokalen strategischen Partnerschaften‘ in Städten und auf sub-regionalen Ebene – hat viele Anbieter und lokale Entscheidungsträger im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, wovon Arbeitsmarktintegration nur ein Teil davon ist, zusammengebracht. Die Partnerschaften bedeuten für die Not-for-Profit-Organisationen jedoch nicht nur positive Erfahrungen, da die Vorrangstellung von einflussreicheren Akteuren weiter fortbesteht (Lewis 2005).

## 5. Case Management/Beratung

### Zusammenfassung des Abschnitts

Die Rolle der EinzelbetreuerInnen war im Wesentlichen beschränkt auf die Aufgabe, Erwerbslosen Arbeit zu beschaffen. Innerhalb der Jobcenter war dies selten eine hochprofessionelle Rolle und manchmal (z.B. bei Menschen mit Behinderungen) wurde diese Aufgabe vom Arbeitsamt an private und Dritte-Sektor-Organisationen weitergegeben, weil diese eher auf die Aufgabe spezialisiert waren. Die Beschäftigten der Jobcenter sehen sich mit ehrgeizigen Zielvorgaben konfrontiert und müssen eine große Zahl von KlientInnen in kurzer Zeit vermitteln; es gibt eine hohe Personalfuktuation.

#### 5.1 Profiling innerhalb des New-Deal-Programms

Ein wichtiger Bestandteil aller New-Deal-Programme ist das Profiling, welches durch die EinzelbetreuerInnen der Erwerbslosen durchgeführt wird. Ziel ist es, die Erwerbslosen in einen nicht-geförderten Arbeitsplatz zu vermitteln, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen oder sie in eine der vier New-Deal-Optionen weiterzuvermitteln. Für dieses Verfahren werden die Fähigkeiten und Erfahrungen der BetreuerInnen offiziell als entscheidend anerkannt: Es bedarf einer "individuelleren und intensiveren Beachtung individueller Bedarfe und eines flexibleren, maßgeschneiderten und zeitnahen Eingehens auf diese Bedarfe" (DWP 2004: 31). Den BetreuerInnen wurden daher 2004 mehr Flexibilität und zusätzliche Ermessensspielräume eingeräumt. Außerdem wurden sie aufgefordert, vermehrt Beziehungen zu Partnerorganisationen aufzubauen. Der Fokus bestand dabei hauptsächlich darin, Erwerbslose wieder in Arbeit zu bringen: Auf diese Weise würden BeraterInnen mehr Informationen über den Arbeitsmarkt erhalten, könnten individuelle (Qualifizierungs-) Pakete mit den Arbeitgebern schnüren und mit anderen Behörden wie den ‚Lern- und Qualifizierungsstellen‘ oder der ‚Unternehmenskontaktstelle‘ zusammenarbeiten; so sollte sichergestellt werden, dass eine mit Blick auf die Nachfrage am lokalen Arbeitsmarkt adäquate Beratung und Qualifizierung bereitgestellt wird. Das übergeordnete Ziel war: „Einen positiven Kreislauf zu kreieren zwischen dem Bedarf des lokalen Arbeitsmarktes, angepasstem Training und Jobcenter Plus Klienten, die ebenfalls den Anforderungen der Arbeitgeber entsprechen.“ (DWP 2004: 31).

Berichte zeigen, dass es den EinzelbetreuerInnen im Rahmen des Pathfinder-Programms teilweise gelang, mit ihren Dienstleistungen den Bedürfnissen ihrer KlientInnen gerecht zu werden (Policy Studies Institute 2003). Innerhalb der Jobcenter gibt es seit 2005 die Tendenz, einzusparen, Personal abzubauen und stärker telefon- und internetbasierte Methoden der Beratung anzubieten, was letztlich dazu führte, dass sich die Moral der Beschäftigten verschlechterte (Select Committee on Work and Pensions, März 2006: 233). Die EinzelberaterInnen in den Jobcentern führen wöchentlich schätzungsweise 25 bis 35 Gespräche, obwohl die Jobcenter darüber keine genauen Statistiken führen (Select Committee on Work and Pensions, March 2006: 241). Trotzdem wurden für 2006/07 Zielvorgaben entwickelt, welche für die BeraterInnen in den Bereichen Transferleistungen, Erwerbsunfähigkeit und Alleinerziehende ein optimales Pensum von 30 bis 40 Beratungsgesprächen pro Woche vorsehen, wobei die Fluktuation durch Ab- und Neuzugänge mindestens 2 Personen pro Woche betragen soll. Es lässt sich belegen, dass die BeraterInnen immer mehr und immer kürzere Gespräche führen. Die Zeit für ein Interview hat sich von 40 Min. auf 30 oder 20 Min. reduziert, so dass sie nicht mehr die Zeit finden, sich mit den am stärksten Benachteiligten und deren vielfältigen Bedarfen zu befassen (Select Committee on Work and Pensions, März 2006: 242; 251; 249).

In einigen Fällen wurde die Aufgabe der Beratung an private oder Not-for-Profit Anbieter ausgelagert. Dies geschah häufig im Bereich der Arbeit für Menschen mit Behinderungen, da hier Not-for-Profit-Organisationen spezialisiert waren, wie z.B. der Shaw Trust. Sie erhielten Mittel entsprechend der Anzahl von Vermittlungen in nicht-geförderte Arbeitsplätze bzw. dem erfolgreichen Abschluss von verschiedenen Stufen des Prozesses innerhalb eines zielgrößengesteuerten Konzepts. Große

Organisationen wie WorkDirections oder Tomorrow's People haben ebenfalls Verträge erhalten, um schwierige Fälle zur intensiveren Einzelberatung zu übernehmen (Stolk, Rubin & Grant 2006).

Die Betonung des ‚New-Deal‘ liegt auf dem ersten Arbeitsmarkt – also ein ‚Work-first‘-Ansatz; wo mit Partnern strategisch zusammengearbeitet wird, liegt der Fokus ebenfalls auf Jobs und Training, um der Nachfrage auf dem lokalen Arbeitsmarkt gerecht zu werden. Eine Vereinbarung des Ministeriums für Arbeit und Renten mit den Jobcentern und dem Städtetag verpflichtet diese, zu einer „verstärkten strategischen Zusammenarbeit zur Erhöhung der Beschäftigungsquoten und zum Abbau von Hemmnissen“ (DWP 2004: 36). In diesem Sinne scheint es so zu sein, dass - durch Ausschaltung - soziale Inklusion und der Bedarf an Empowerment von ausgegrenzten Menschen außen vor bleiben bzw. an andere Behörden und Not-for-Profit-Organisationen delegiert werden.

## 6. Die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen

### Zusammenfassung des Abschnitts

Einige Dritte-Sektor-Organisationen im Bereich Arbeitsmarktintegration kombinieren Fördermittel zur sozialen Inklusion mit dem Angebot produktiver Arbeit für Erwerbslose, aber die Finanzierungslage ist schwierig. Einige Gemeinschafts- und Stadtteilzentren („community anchors“) organisieren eine Vielzahl von Aktivitäten für benachteiligte Menschen – nicht nur unter dem Leitspruch ‚Hauptsache Arbeit‘ – und bieten auf lokaler Ebene Entwicklungsprogramme auch für hochgradig benachteiligte Menschen an: eine Kombination aus Training, persönlicher Entwicklung und sozialer Integration. Es gibt eine Reihe historischer Vorbilder innerhalb des Dritten Sektors für diese Art des Engagements für Erwerbslose, aber Geldgeber tendieren immer mehr dazu, Mittel für große regionale Projekte auszuschreiben, so dass es für lokale Dritte Sektor-Organisationen schwerer wird, diese Mittel einzuwerben.

### 6.1 Beispiele für das Engagement von zivilgesellschaftlichen Organisationen

Not-for-Profit-Organisationen haben ihre ‚Freiheit‘ behalten, sich die Finanzquellen selbst auszusuchen, um ihre sozial integrative Arbeit zu machen, jedoch findet die Akquise weitgehend im Rahmen der durch die nationale Politik vorgegebenen Programme und Mittel statt. Mit dem drohenden Ende der Finanzierung aus dem Europäischen Sozialfonds für Gebiete der De-industrialisierung müssen lokale Akteure andere Finanzierungsmöglichkeiten suchen. Der Finanzierungsmix aus verschiedenen Sozialprogrammen für den Aufbau eines flexiblen Dienstleistungsspektrums ist ein neuer Weg, der zuerst von Organisationen wie Childcare Works (ein Sozialunternehmen, das von einer Not-for-Profit-Organisation in Glasgow ausgegründet wurde) beschritten wurde. Hier wurden die Aufgaben sozialer Inklusion mit Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration in einem Programm kombiniert: es zielt darauf ab, benachteiligte Frauen im Bereich Kinderbetreuung auszubilden und gleichzeitig das Angebot für Kinderbetreuung in der Region zu erhöhen. In diesem expandierenden Bereich können sie Mittel aus verschiedenen Quellen einwerben; mehr als ein Dutzend Finanzquellen aus städtischen, regionalen, schottischen, UK- und EU-Fonds fördern verschiedene Elemente ihrer Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme (Community Business Scotland 2003). Dadurch erhalten sie einen gewissen Grad an institutioneller Freiheit in der Frage, wie sie Einzelpersonen über die Grenzen der jeweiligen Programme hinweg verschieben können: Sie sind keine „Ein-Programm-Organisation“ und können daher - im Vergleich zu Organisationen mit nur einem Geldgeber - ‚Creaming‘ oder eine verengte Zielgruppenorientierung eher vermeiden. Einschränkend muss jedoch angemerkt werden, dass dieser Ansatz mit hohen Transaktionskosten verbunden ist, da eine Vielzahl von Fördergeldern beantragt und verwaltet werden müssen.

Ein anderer Finanzierungsansatz wurde durch die sozialen Unternehmen entwickelt: Not-for-Profit-Organisationen zielen darauf ab, Einkommen über den Markt zu erzielen, um unabhängig – oder zumindest teilweise unabhängig – von öffentlicher Förderung zu arbeiten. Dies wurde von FRC und Create in Liverpool umgesetzt: Hier wurden die Arbeit von Auszubildenden nicht nur zu Ausbil-

dungszwecken, sondern auch produktiv genutzt. Dies hat eine Unabhängigkeit vom wettbewerbsorientierten ‚Managerialismus‘ des öffentlichen Sektors geschaffen, auch wenn dieser Ansatz wahrscheinlich nur dann effektiv ist, wenn die Auszubildenden nicht zu arbeitsmarktfremd sind, sich schnell Kompetenzen aneignen können und dadurch das Unternehmen wettbewerbsfähig halten. Diese Unternehmen tendieren dazu, sich auf Nischenmärkte zu spezialisieren, z.B. Recycling oder Renovierungsarbeiten (Spear and Aiken 2004). Außerdem gibt es Beispiele, wo lokale Verwaltungen beschränkte Fördermittel bereit stellen, um mit einer Kombination aus verschiedenen öffentlichen Fördermitteln (Stadt-)Erneuerungsarbeit zu betreiben - einschließlich Beschäftigungs- und Qualifizierungselementen (z.B. Renaisi in East London).

Als wichtige Themen erweisen sich zwei Fragen: 1. Inwieweit gibt es eine flexible lokale Dezentralisierung, die keine ‚Zentralisierung durch die Hintertür‘ bedeutet, wo zentral festgelegte Outputs und Outcomes tatsächlich nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum in der Praxis lassen? 2. In welchem Ausmaß schwächt eine Flexibilität, die durch einen größeren Entscheidungsspielraum auf lokaler Ebene erlangt wird, die Bedeutung von universellen Leistungen und inwiefern ist dies von Belang? Wenn wohlfahrtsstaatliche Leistungen im Bereich Beschäftigung und sozialer Inklusion durch die Entscheidungen lokaler Akteure in Liverpool einschneidend anders sind als die in Ost-London, haben wird dann Leistungen, die auf lokale Bedürfnisse zugeschnitten sind, oder sind sie lediglich eigentümlich?

#### 6.2 *Breitere Ansätze zur sozialen Inklusion durch Dritte-Sektor-Organisationen werden eingengt*

Das New-Deal-Programm hat sich im Wesentlichen am Grundsatz ‚Hauptsache Arbeit!‘ orientiert. Ein breiterer Ansatz von sozialem Empowerment wird durch die Mittelvergabe im Programm eingeschränkt und selbst auf der Politikebene wird diese Aufgabe kaum berücksichtigt. Es wird zwar offiziell erwähnt, dass „gemeinnützige Anbieter ...auf die wir vertrauen.. Dienstleistungen für die am meisten Benachteiligten erbringen“ (DWP 2004: 37). Die Aktivitäten für soziale Inklusion werden jedoch generell nicht aus den ‚Zurück zur Arbeit‘-Programmen finanziert und daher wird diese Arbeit auch nicht explizit im Rahmen der engen Auslegung des Programms anerkannt. Die Dritte-Sektor- oder auch privaten Organisationen, die bei den Jobcentern unter Vertrag stehen, um Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen mit dem Ziel der Integration Benachteiligter in Erwerbsarbeit anzubieten, werden so wahrgenommen, als ob sie diesen Teil ihrer Aufgaben in erster Linie unter der Federführung der zielgrößengesteuerten Programm- und Finanzierungslogik im Sinne von ‚Hauptsache Arbeit!‘ erfüllen. Dies kann selbst dann der Fall sein, wenn es sich um Organisationen wie Shaw Trust oder Scope handelt, die mehr auf Empowerment abzielende Aktivitäten vorweisen. Ebenso unwahrscheinlich ist es, dass die auf Arbeitsintegration spezialisierten Dritte-Sektor-Organisationen (wobei Erwerbslose eine einfache Tätigkeit und eine Ausbildung üblicherweise im Bereich Recycling oder Gartenbau angeboten bekommen), speziell für ihre soziale Inklusionsarbeit finanziell gefördert werden. Wo diese Art von Arbeit von Dritte-Sektor-Organisationen geleistet wird, kommt die Finanzierung aus anderen Quellen. Finanziert werden dann z.B. Aktivitäten wie unabhängige Sozialleistungsberatung oder Suchtberatung, die üblicherweise nicht durch die JobCenter-Programme finanziert werden. Natürlich können Erwerbslose ganz normal Zugang zu bestimmten gesetzlich festgelegten Leistungen (z.B. Gesundheitsversorgung) haben, aber nicht, weil sie arbeitslos sind.

Das New-Deal-Programm konzentriert sich auf eine schnelle Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt. Das hat einige Vorteile, wenn die Arbeitssuchenden relativ nah am Arbeitsmarkt sind. Trotzdem deutet das Ausmaß an ‚Endloswarteschleifen‘, d.h. vor allem junger Menschen, die immer wieder in eine Maßnahme kommen und anschließend wieder arbeitslos sind, darauf hin, dass die Integration in den *Arbeitsmarkt* eine zu starke Verengung ist.

## 7. Folgerungen

### Zusammenfassung des Abschnitts

Die Verbindung von sozialer Inklusion mit Arbeitsmarktpolitik erwies sich aufgrund der ‚Hauptsache Arbeit!‘-Politik im UK als Herausforderung. Die Ziele der Politik werden immer noch sehr stark zentral definiert, obwohl es Dezentralisierungstendenzen gibt. Trotz der engen Politikvorgaben versuchen lokale staatliche und Dritte-Sektor-Akteure, eine kreative und aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. Einige dieser Aspekte können besser verstanden werden, wenn man die Arbeitsmarktpolitik und ihre Ausführung aus der Perspektive von Governance-Modellen genauer untersucht: haben sie Modellcharakter oder ist es nur ein ‚Durcheinander‘ (Newman 2001)?

#### 7.1 Governance

Partnerschaftsarrangements zwischen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf der lokalen Ebene, die häufig auf speziellen Programmfinanzierungen basieren, bilden die Basis für einen Großteil der Arbeit im Bereich Arbeitsmarktintegration. Vertragliche Vereinbarungen und Indikatoren für die Umsetzung sind tendenziell dazu geeignet, die Zielgrößen und Outputs derartiger Arrangements festzulegen. Die Outputs selbst werden häufig als bloßes Registrieren von Zahlen aufgefasst und nicht als eine Untersuchung der Ergebnisqualität. Das Ausmaß, in dem die Partnerschaften (in einem formal-demokratischen Sinne) direkt rechenschaftspflichtig gegenüber Kommunen sind, ist strittig. Eine übergreifende lokale Arbeitsmarktpolitik findet sich nicht an einer einzelnen Stelle, sondern eher verstreut oder integriert in anderen Politik- und Entwicklungsbereichen (Stadtentwicklung, Kriminalität, Gesundheit, Ausbildung usw.) mit einer Vielzahl von lokalen und regionalen Organisationen.

Newman (2001) diskutiert, wie Governance auf verschiedene Weisen charakterisiert werden kann und dies kann uns helfen, über das festzustellende Ausmaß und die Art der lokalen Dezentralisierung nachzudenken. Sie benennt verschiedene Ansätze: a) hierarchisch (Betonung bürokratischer Strukturen durch Standardisierung und Rechenschaftspflicht); b) selbst-verwaltend (Partnerschaftsansätze unter Einbeziehung von aktiven BürgerInnen); c) rationale Ziele verfolgend (managerielle Betonung von Zielgrößen und Vergleichswerten); d) offene Systeme (wo es ein lockeres Interaktions-Netzwerk gibt); und Ansätze, die auf (e) Märkten beruhen, die entweder strikt wettbewerbsorientiert oder Quasi-Märkte sind. Die Untersuchung verschiedener lokaler Ansätze im Rahmen des EMDELA-Projekts ergab – wenig überraschend – ein sehr unübersichtliches Muster und illustriert, dass stets eine Mischung verschiedener Modelle zu verschiedenen Zeiten anzutreffen ist. Die nationale zielgrößenorientierte Herangehensweise wird gut durch die hierarchischen und die rationale Ziele verfolgenden Ansätze umgesetzt, und in gewissem Ausmaß auch durch Quasi-Märkte. Quasi-Märkte werden auf der regionalen und lokalen Ebene zugleich auch für Ansätze genutzt, welche teilweise Versuche sowohl offener Systeme als auch der Selbstverwaltung integrieren.

#### 7.2 Integration von benachteiligten Menschen

Die Integration von sozial ausgeschlossenen Menschen scheint, zumindest auf Programmebene, kaum durch individualisierte Integrationswege gekennzeichnet zu sein, ungeachtet der Versuche, über die Rolle des Beraters in den Jobcentern eine auf die Person zugeschnittene Herangehensweise zu entwickeln. Die Betonung lag auf strategischen Ansätzen zur Belebung des Arbeitsmarkts; auf der vorteilhaften Nutzung von Stadtentwicklungskonzepten; auf der Initiierung von Partnerschaften für Aus- und Weiterbildung, um davon gemeinsam zu profitieren und Mittel aus regionalen, nationalen und EU-Fonds zu akquirieren. Wie zu erwarten war, haben zivilgesellschaftliche Organisationen versucht, einen eher individuellen und ganzheitlichen Ansatz mit Gruppen- und individueller Beratung zu verfolgen. Nichtsdestotrotz waren Arbeitsintegrationsorganisationen im hohen Maße dazu gezwungen, produktiv zu sein und hatten wenig Spielraum, eine umfassendere Unterstützungsrolle auszufüllen, wie sie wollten und konnten. Mittel aus besonderen Programmen –

Aufbaugelder und in der jüngsten Zeit Mittel zur Nachbarschaftsentwicklung – wurden von allen Organisationen als hilfreich angesehen und manchmal bildeten diese Mittel den einzigen ‚Klebstoff‘ auf der lokalen Ebene, um die Initiativen zusammenzuhalten. Es gibt einige wettbewerbsbedingte Spannungen auf lokaler Ebene: einige der öffentlichen Behörden wandten sich der regionalen Ebene zu – andere arbeiten eher auf einer stadtweiten Basis – was bisweilen Unklarheiten bei der Aufgabenverteilung aufzeigt und zudem die Transaktions- bzw. Koordinationskosten erhöhen kann.

### 7.3 Soziale Ausgrenzung

Fragen sozialer Exklusion werden nicht explizit in die Einzelverträge mit Dritte-Sektor-Organisationen oder privaten Anbietern aufgenommen – insbesondere bei Organisationen der Arbeitsmarktintegration – aber es gibt die Erwartungshaltung, dass solche anderen Unterstützungsdienste existieren und von anderen Einrichtungen angeboten werden, entweder Dritte-Sektor-Organisationen oder öffentliche Einrichtungen. Die Gefahr hierbei ist, dass sie nicht an der richtigen Stelle oder gar nicht angeboten werden. Beispiele für einige integrierte Leistungen (Beratung für Transferleistungen, Kinderbetreuung, ehrenamtliches Engagement) können zwar in einigen gemeinwesenbezogenen Organisationen gefunden werden, aber dies scheint oft weniger das Resultat von politischen Entscheidungen als von individuellem Engagement zu sein.

Von den meisten Organisationen werden Zielgruppen definiert, z.B. junge Menschen (besonders die ‚NEETs‘ – junge Menschen ohne Arbeits- und Ausbildungsplatz), Schwarze und Minderheiten, Eltern mit jungen Kindern, Menschen mit Behinderungen, Haftentlassene und Suchtkranke). Einige dieser Zielgruppen passen in bestimmte Kategorien, die mit hoher Priorität gefördert werden, andere hingegen nicht. Das kann z.B. für lokale Organisationen im Bereich der Arbeitsmarktintegration Probleme bereiten, da sie die komplexen Zielvorgaben erfüllen müssen, die auf nationaler Ebene festgelegt wurden und durch Förderkriterien umgesetzt werden, die nicht besonders gut zu den lokalen Gegebenheiten passen.

Individuelle Entwicklungswege für sozial ausgegrenzte Menschen werden als wichtig angesehen – ehrenamtliches Engagement z.B. wurde in der Untersuchung von einer Reihe von Organisationen als besonders wichtige Option für arbeitsmarktfremde Personen betrachtet. Die Qualität der Programme wurde von den Dritte-Sektor-Organisationen als wichtiger angesehen als die Anzahl der Personen. Für jene KlientInnen, die mehrfach benachteiligt sind, ist es nicht einfach und erfordert mehr Aufmerksamkeit und Zeit als dies viele Programme erlauben. Es wurde weithin zugestimmt, dass es in einigen Programmen immer wieder zu ‚Endlosschleifen‘ und ‚Recycling‘ von KlientInnen in den immer gleichen Programmen kommt. In einigen Fällen haben die Dritte-Sektor-Organisationen KlientInnen zumindest zeitweilig ‚aus der Kartei verschwinden‘ sehen, d.h. sie haben keine Leistungen bezogen, aber auch keine Arbeit aufgenommen. Dies scheint sich dadurch verschärft zu haben, dass auch schwer erreichbare Gruppen direkt und schnell in Arbeit vermittelt werden sollen.

### 7.4 Kooperation und Netzwerkarbeit: Bedeutung und Funktion von zivilgesellschaftlichen Netzwerken

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke werden im Bereich Arbeitsmarktpolitik als wichtig anerkannt und aufgefordert, sich zu beteiligen. Aber die Beteiligung in unterschiedlichen Gremien erfordert hohe Transaktionskosten für kleine Organisationen und das Ausmaß, mit dem diese Anerkennung sich in konkreter Finanzierung niederschlägt ist insbesondere im Bereich der Arbeitsmarktintegration fragwürdig. Teilweise gibt es die Wahrnehmung, dass einige ehrenamtliche Organisationen aufgrund ihrer guten Lobbytätigkeit überrepräsentiert sind und dass sie einen ungewollt großen Einfluss auf Entscheidungen haben, obwohl sie eine eher kleine und spezielle Klientel vertreten. Trotzdem gibt es auf der lokalen Ebene eine Vielzahl von Foren, Partnerschaften und anderen horizontalen Verbindungen, die die Gelegenheit zu zivilgesellschaftlichem Engagement



und zur Einflussnahme bieten. Viele dieser Arrangements werden durch Finanzierungsüberlegungen motiviert und der gegenseitige Austausch basiert im Wesentlichen auf Zielvorgaben und Finanzierungsfragen. Manche Partnerschaftsarrangements wurden von Dritte-Sektor-Organisationen als zu ungleich kritisiert, trotzdem wurden die Effekte dieser Partnerschaften und Netzwerkaktivitäten insgesamt positiv bewertet. Die Instabilität der vertraglichen Finanzierung war im Vergleich dazu eine größere Sorge der Dritte-Sektor-Organisationen. Einige der öffentlichen Institutionen gaben an, dass die Zahl und Funktionen der Partnerschaften gestrafft werden sollten, da es manchmal zu viele gab, die die gleichen Aufgaben verfolgten. Die Vertragsbeziehungen, die Leistungen zu größeren Einheiten bündelten, führten dazu, dass Dritte-Sektor-Organisationen zunehmend zu entfernten Untervertragnehmern von standardisierten nationalen Programmen wurden.

#### 7.5 Lokale Dezentralisierung: Freiheitsgrade

In Finanzfragen gibt es nur einen sehr kleinen Spielraum und wenig Freiraum auf der lokalen Ebene, besonders für die öffentlichen Träger. Die Jobcenter scheinen am wenigsten flexibel zu sein, während die kommunalen Verwaltungen einen etwas größeren Spielraum haben. Trotzdem wird versucht, in Partnerschaften mit anderen Organisationen Mittel aus speziellen Programmen (wo diese existieren) zu nutzen, um neue kreative Projekte umzusetzen. Während es eine gewisse Logik hatte, projektbezogene Kooperation und Synergieeffekte auf lokaler Ebene zwischen den Organisationen vorantreiben, werden die Partnerschaften selbst nicht (immer) finanziert und haben keine konstante Beziehungsbasis. Insgesamt bemängelten alle Organisationen und Institutionen, dass es im zentral festgelegten Programm nur wenig Flexibilität gibt, um auf die lokalen Bedürfnisse zu reagieren. Die Starrheit dieser Strukturen und Arrangements wurde sowohl von Organisationen der Arbeitsmarktintegration als auch im Bereich der Gemeinwesenarbeit wahrgenommen – auch wenn (ironischerweise und trotz unsicherer Finanzierung) letztere manchmal mehr Bewegungsspielraum hatten als manche der öffentlichen Einrichtungen.

#### 7.6 Zentrale Ziele oder lokale Planung: ‚Model‘ oder ‚Durcheinander‘?

Im Bereich Politikgestaltung und Flexibilisierung scheinen für lokale öffentliche und Dritte-Sektor-Organisationen vor diesem Hintergrund die Aussichten schlecht zu sein, Initiativen im Bereich Arbeits- und Ausbildungsprogramme mit Elementen der sozialen Inklusion zu verbinden. Im Lichte des Weißbuchs zu Local Governance (Department for Communities and Local Government 2006) scheinen einige der hier diskutierten Dynamiken und Dilemmata auch für andere Bereiche der sozialen Inklusion von Belang zu sein. Die Mischung von Governance-Modellen (Newman 2001), die von Akteuren auf der lokalen Ebene ausgehandelt werden müssen, macht die Komplexität der lokalen Dezentralisierung in der Praxis deutlich. Die Untersuchung scheint einen angelsächsischen Kompromiss zu typisieren: Die vordergründige Dezentralisierung wird durch national definierte Ziele eingeschränkt. Partnerschaftliche und kooperative Aktivitäten finden zwar weithin statt, aber in vielen Fällen haben Schlüsselpartner nicht die Ressourcen, um Gelder in die Partnerschaft einzubringen. Die öffentlichen Akteure, die für Arbeit, Aus- und Weiterbildung und soziale Inklusion auf der lokalen Ebene zuständig sind, orientieren sich auf die regionale Ebene um. Regionale und nationale Unternehmen erhalten gebündelte Verträge, weil diese effizienter sind, oder die Verträge schließen aufgrund von engen Einzelbestimmungen lokale Organisationen und ihre besonderen Kenntnisse aus. Trotz dieses ‚Durcheinanders‘ gibt es Orte wie Nottingham und Bristol, in denen lokale Akteure in Organisationen hart daran arbeiten, dass kreative „Modelle“ erarbeitet werden, um die Themen Beschäftigung, Ausbildung und soziale Inklusionsstrategien durch lokale Kooperationen miteinander zu verbinden.

## Literatur

- Aiken, M. (2007) 'Contracting with the private sector for services: new challenges for the third sector?' Voluntary Sector Studies Group (VSSN) Day Conference Wed 16<sup>th</sup> May 2006, at South Bank University, London, (paper available from June 2007 at <http://technology.open.ac.uk/cru/publicatold.htm>)
- Aiken, M. with Spear, R. (2006) 'Subsidised Employment in Britain: background and dilemmas' Subsidized employment: experience in Metronet partner cities conference, Dublin 5 – 6<sup>th</sup> September 2006, Publicly Subsidized Employment in Europe project organised by the Dublin Employment Pact.
- Aiken, M. (2006) 'Towards market or state?' in Nyssens, M. (ed), *Social Enterprises. Between Markets, Public Policies and Community*, London: Routledge.
- Aiken, M. & Bode, I. (2004) 'Non-profit organisations tackling unemployment in Deutschland and the UK: vigorous independent enterprises meeting social needs or the emergence of 'entrepreneurial not-for-profits with limited social liability?'' VSSN Conference paper. May 2004, Manchester. <http://technology.open.ac.uk/cru/publicatold.htm>
- Audit Commission (2005), *Government Funding of Voluntary and Community Organisations*, Working with the Third Sector Conference QEII Centre, London, 30 June 2005.
- Community Alliance (2006) *Transformation through Community Anchors*, see [www.communityalliance.co.uk](http://www.communityalliance.co.uk), Corsham Street, London E1.
- Community Business Scotland (2003) *Social Enterprise Development and the Social Economy in Scotland: a report by the Bridge to the Social Economy Project, July 2003* at <http://www.cbs-network.org.uk/bridrept.html>
- Daguere, A. (2004), Importing Workfare: Policy Transfer of Social and Labour Market Policies from the USA to Britain under New Labour; in: *Social Policy & Administration* (38) 1, 41-56.
- Department for Communities and Local Government (2006) *Strong and Prosperous Communities: Local Government White Paper*, October 2006, ([www.communities.gov.uk/strongprosperouscommunitieswp](http://www.communities.gov.uk/strongprosperouscommunitieswp))
- Evers, A. (2005) Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: changes in the governance and provision of social services and hybridisation, *International Journal of Public Administration*, 28: 1-12, 2005.
- Davies, S. (2006) *Third Sector Provision of Employment-related services: a report for the public and commercial services union (PCS)*, Cardiff School of Social Sciences, Cardiff University, June 2006.
- DWP (2004), *Building on New Deal: Local Solutions Meeting Individual Needs*, Department of Work and Pensions, 17 June 2004.
- Freud, D. (2007) *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work*, an independent report to the Department for Work and Pensions, London: DWP.
- Hill, M. (2003), *Understanding Social Policy*, 7th Ed, Oxford: Blackwell.
- I&DeA (2006) *Local Area Agreements* at [www.idea.gov.uk](http://www.idea.gov.uk)
- Kendall, J. (2003) *The Voluntary Sector*, London: Routledge.
- Kenway, P., MacInnes, T., Kelly, A. & Palmer, G. (2006) *Monitoring Poverty and Social Exclusion in Northern Ireland*, York: Joseph Rowntree Foundation.

Knight, B. (1993) *Voluntary Action*, London: CENTRIS.

Lewis, J. (2005), *New Labour's Approach to the Voluntary Sector: Independence and the Meaning of Partnership*; in: *Social Policy and Society* (4) 2, 121-125.

Lewis, J., Mitchell, L., Sanderson, T., O'Connor, W., and Clayden, M. (2002?) *Lone Parents and personal advisors: roles and relationships. A follow up study of the New Deal for Lone parents Phase One prototype – summary of findings*, Research Report No 122, London: National Centre for Social Research.

NAP (2005) *United Kingdom National Action Plan on Social Exclusion 2003-05*, Dept Work and Pensions.

NCVO (2006) *Briefing in the Local Government White Paper 2006: strong and prosperous communities*, London: NCVO.

Newman, J. (2001) *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.

Policy Studies Institute (2003) *Experiencing Jobcentre Plus Pathfinders: overview of early evaluation evidence*, 18/2/03, Policy Studies Institute, Hanson Street, London W1.

Select Committee on Work and Pensions Second Report (March 2006), United Kingdom Parliament, 5. Job Centre Plus staff, 20 March 2006.

Social Exclusion Unit (2004) *Tackling Social Exclusion: taking stock and looking to the future, emerging findings*, Office of the Deputy Prime Minister, March 2004.

Shaw Trust (2005), *Year End Report*, Trowbridge, UK.

Spear, R. & Aiken, M. (2003), *Gateways into Employment: UK work integration*, NCVO Research Conference, Birmingham, UK, 2-3 Sept 2003 (<http://technology.open.ac.uk/cru/publicatold.htm>)

Spear, R. and Aiken, M. (2004) *Where does the money come from? Lessons from research into the income streams of UK Social Enterprises*, Conference paper at the Social Enterprise Research Conference, Open University, 2-3 July 2004 Milton Keynes (<http://technology.open.ac.uk/cru/publicatold.htm>)

Stoker, G. (2004) *Transforming Local Governance*, London: Palgrave.

Stolk, C., van Rubin, J. & Grant, J. (2006) 'Benchmarking of the use of personal advisors in Job Centre Plus', Cambridge, UK: RAND Europe (prepared for the National Audit Office).

Taylor, M., Wilkinson, M., Craig, G. (2001) *Local Compacts: challenges and opportunities*, NCVO Research Conference, NCVO, London, September 4th 2001.

Thake, S. (2006) *Community Assets – the benefits and costs of community management and ownership*, London: Department for Communities and Local Government (Civil Renewal Unit) Code 05.

Walker, Robert, Bruce Stafford & Rachel Youngs et al (1999), *Young Unemployed People Characteristics on New Deal*, Centre for Research in Social Policy, Loughborough University, July 1999.

## **Aktive Arbeitsmarktpolitiken in Finnland**

*Dr. Pekka Pättiniemi, KSL – zivilgesellschaftlicher Verband für Erwachsenenbildung, Helsinki, Finnland*

Die finnische Arbeitsmarktpolitik verbindet zwei Arten von Diensten und Leistungen: „Passive“ Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit, um die durch Arbeitslosigkeit hervorgerufenen ökonomischen Verluste auszugleichen und zugleich die finanzielle Grundlage abzusichern, eine Arbeit zu suchen und zu finden. Die Hauptleistungen sind das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld und das steuerfinanzierte Arbeitslosengeld.

Aktive Arbeitsmarktinstrumente dienen der Information über Jobangebote zur Unterstützung der Arbeitssuche und der Verbesserung der arbeitsmarktbezogenen Kompetenzen der Arbeitslosen. Dies umfasst Arbeitsmarkt- und Vermittlungsdienste, die von den lokalen Arbeitsverwaltungen allen Arbeitslosen angeboten werden, und aktive Maßnahmen für spezifische Zielgruppen. Arbeitslosengeldzahlungen sind ebenfalls Teil aktiver Arbeitsmarktpolitik da sie auch die Funktion haben, den Lebensunterhalt von Arbeitslosen in einer Weiterbildungsmaßnahme oder einer anderen aktivierenden Maßnahme zu sichern.

Im Prinzip zielen aktive Arbeitsmarktprogramme darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen zu erhöhen und die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot einander anzupassen. In der Praxis teilt sich Arbeitsmarktpolitik in drei Bereiche auf: 1. öffentliche Arbeits- und Vermittlungsagenturen 2. arbeitsmarktbezogenes Training/ Qualifikation 3. Beschäftigungssubventionen

Die aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen sind im Prinzip allen Arbeitslosen zugänglich, spezielle Zielgruppen sind Langzeitarbeitslose, junge und ältere Arbeitslose. Menschen mit sozialen, psychischen geistigen Behinderungen nehmen ebenfalls an spezifischen Maßnahmen teil.

Die Verantwortung für die praktische Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik liegt weitgehend in der Hand von lokalen Akteuren. Die Einführung einer neuen Gesetzgebung ging mit der Verpflichtung der Kommunen einher, sich an der Finanzierung und Umsetzung zu beteiligen. Dies hat natürlich den Einfluss lokaler Akteure auf die Gestaltung von AAMP erhöht. Einige der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen werden von den Behörden bei Dritt-Sektor- Organisationen oder Privatunternehmen eingekauft.

Aktive Maßnahmen sind:

- Ausbildung/ Lehre
- Training/ Qualifizierung
- Selbstorganisiertes Lernen
- Job Rotation
- Vermittlung in Teilzeitarbeit
- Existenzgründungszuschüsse
- Vermittlung in subventionierte Beschäftigung im öffentlichen oder privaten Sektor
- Ergänzende Einkommensunterstützung
- Berufliche Wiedereingliederung

Die Gesetzgebung und die Unterstützung für Sozialunternehmen können ebenfalls als Element aktiver Arbeitsmarktpolitik gewertet werden. Der Anteil von Ausgaben für aktive Maßnahmen liegt

in Finnland leicht über dem OECD-Durchschnitt, das Gesamtbudget für Arbeitslosigkeit ist deutlich höher als der OECD Durchschnitt.

Im Rahmen einer Evaluation von finnischen Arbeitsmarktmaßnahmen wurden Berufsbildungsmaßnahmen, Bewerbungstraining, Beschäftigungszuschüsse im öffentlichen und privaten Sektor sowie Ausbildungsmaßnahmen untersucht. Die stärkste und nachhaltigste Erhöhung der Beschäftigungschancen konnte durch Berufsbildungstraining, Beschäftigungszuschüsse im privaten Sektor und Ausbildungsmaßnahmen erzielt werden. Bewerbungstraining und Berufsberatung schienen keinen positiven Einfluss auf die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen zu haben.

Beschäftigungszuschüsse im privaten Sektor erhöhen die Chancen am Arbeitsmarkt deutlich, ungeachtet dessen, in welcher Phase der Arbeitslosigkeit der Zuschuss gewährt wurde. Allerdings war der Effekt dieses Zuschusses im öffentlichen Sektor schwächer und auf Langzeitarbeitslose beschränkt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass TeilnehmerInnen an subventionierter Beschäftigung im öffentlichen oder privaten Sektor unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen haben. Diejenigen, die durch Beschäftigungszuschüsse bei Firmen oder Vereinen einen Job finden, haben von vornherein bessere Jobchancen im ungeforderten Arbeitsmarkt.

Der Zugang zu aktiven Maßnahmen für Langzeitarbeitslose und diejenigen, die besonders schwer zu vermitteln sind, hat in letzter Zeit vermehrt Aufmerksamkeit erfahren aufgrund des angekündigten Rückgangs von Arbeitskräften in der näheren Zukunft. Daher berücksichtigen die Arbeitsämter verstärkt junge Arbeitslose mit geringer Bildung und ohne Berufskompetenzen sowie ältere Arbeitslose.

In größeren Kommunen und dichter besiedelten Regionen wurden vor kurzem Arbeitsmarkt-Dienstleistungszentren als kooperative Netzwerke eingerichtet, die Langzeitarbeitslosen bei der Lösung arbeitsmarktbezogener und anderer Probleme unterstützen sollen. Diese integrierten Dienstleistungszentren werden gemeinsam von der lokalen Arbeitsverwaltung, den lokalen Stellen der nationalen Sozialversicherungsanstalt (KELA) und den kommunalen Sozialdiensten betrieben, um zusammen spezielle und individuelle Hilfen bei der Jobsuche und der Lösung von Problemen zu leisten. Unter den MitarbeiterInnen sind BeraterInnen im Bereich der Arbeits- und Weiterbildungsvermittlung der Arbeitsämter anzutreffen, ebenso wie PsychologInnen und SozialarbeiterInnen der kommunalen Dienste sowie ExpertInnen in Renten- und Rehabilitationsfragen von der Nationalen Sozialversicherungsanstalt KELA.

Die NROs haben bislang in der Entwicklung aktiver Arbeitsmarktpolitik eine entscheidende Rolle gespielt. Vielfach haben Dritt-Sektor-Organisationen neue Maßnahmen in verschiedenen innovativen Projekten ausprobiert. In Regionen und Kommunen nehmen sie häufig an der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten der Arbeitsverwaltungen teil oder bieten auch Freiwilligenaktivitäten in dünnbesiedelten Regionen an. Die konzeptionelle und experimentelle Rolle von Dritt-Sektor-Organisationen ist immer noch außerordentlich wichtig. Finanziert werden ihre Aktivitäten zumeist von die Stiftung der nationalen Fluggesellschaft SLOT, dem Arbeitsministerium und dem Europäischen Sozialfonds.

Die finnische aktive Arbeitsmarktpolitik ist insgesamt eher an Kompetenzaufbau orientiert als an workfare und Auferlegung von Sanktionen. Dennoch werden gesetzlich vorgeschriebene Sanktionen häufiger eingesetzt als vor der Arbeitslosigkeitskrise in den Neunziger Jahren. Die Entwicklung von Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtspolitik weist zugleich in zwei Richtungen:

- 1) Die Entwicklung einer Grundsicherung des Existenzminimums basierend auf sozialen Rechten
- 2) Die Entwicklung bzw. Beibehaltung eines universellen Wohlfahrtsstaates auf der Basis der Lebensstandardsicherung

## Der Beitrag aktiver Arbeitsmarktpolitik zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit in der Slowakei<sup>4</sup>

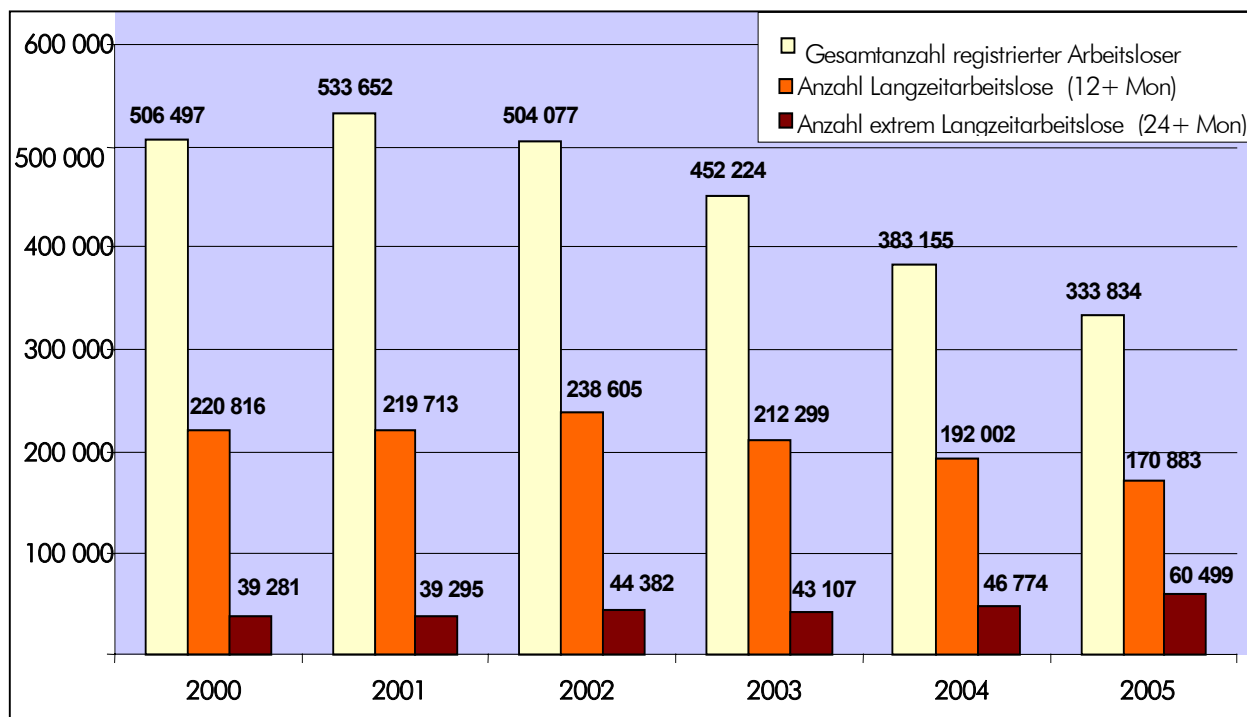
Mgr. Martina Sekulová, Institute for Public Affairs, Bratislava, Slowakei

### 1. Fakten zur Slowakei

In der Slowakei haben sich die Politikansätze im Bereich der Arbeitslosigkeit nach 2004 deutlich verändert. Nach den Parlamentswahlen 2002 hat die slowakische Regierung grundlegende Veränderungen des gesamten sozialpolitischen Systems umgesetzt. Der Slogan der „Neuen Sozialpolitik“ war „Arbeiten zahlt sich aus“. In den folgenden Abschnitten fassen wir die Struktur der Arbeitslosigkeit, die Ansätze und Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik zusammen.

Die Reformen beruhen vor allem auf sozialen Problemen und hohen Arbeitslosigkeitsraten. Insbesondere in den frühen 2000ern war die Arbeitslosigkeit relativ hoch. Der Arbeitsmarktstatistik zufolge befand sie sich im ersten Quartal 2004 auf ihrem Höchststand und ging seitdem langsam, aber stetig zurück. Im dritten Quartal 2006 erreichte die Zahl der Arbeitslosen 341.400, das waren 164.200 weniger als im dritten Quartal 2001. Der Anteil der registrierten Arbeitslosigkeit, gemessen durch das zentrale Amt für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie, ging im gleichen Zeitraum ebenfalls zurück.

Grafik 1: Registrierte Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und extrem Langzeitarbeitslose



Quelle: [www.upsvar.sk](http://www.upsvar.sk) (Arbeitsbehörde Slowakei)

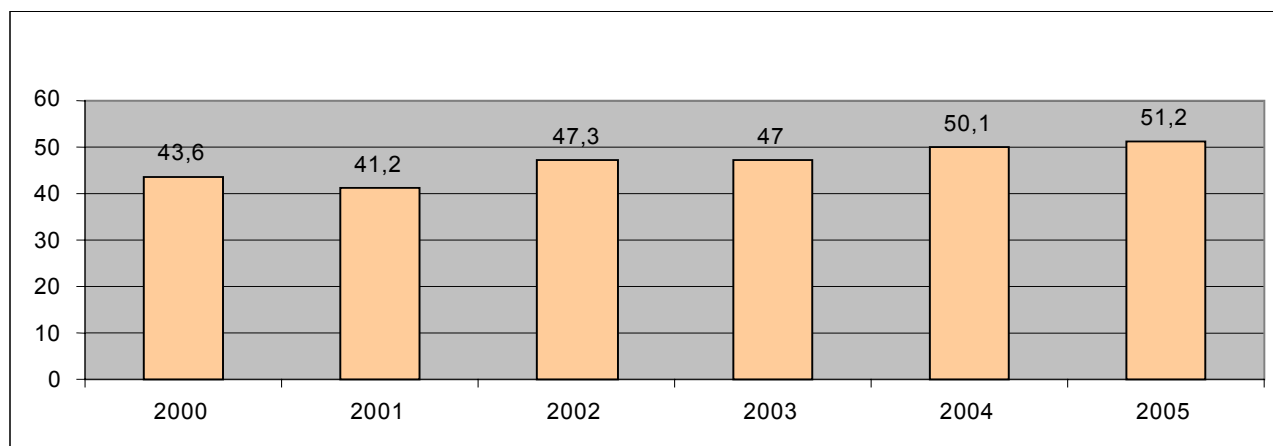
Die Arbeitslosenquote betrug 2005 16,2% (der EU-Durchschnitt betrug zum Vergleich 9%). Im ersten Halbjahr 2006 fiel sie auf 14,2%. Trotz unbestreitbarer positiver Tendenzen hat die Arbeits-

<sup>4</sup> Dieser Beitrag basiert auf einer Textvorlage der Referentin. Im Sinne einer einheitlichen Darstellung der Beiträge in dieser Dokumentation wurden die Folieninhalte in ein anderes Textformat umgewandelt. Der Beitrag beruht auf Ergebnissen des Forschungsprojektes „Active Labour Market Policy Aimed at Reducing Long-Term Unemployment in Slovakia“ (Bratislava, 2007) des Institute for Public Affairs.

losigkeit in der Slowakei einige problematische Aspekte. Der wichtigste ist die hohe Anzahl und der gestiegene Anteil Langzeitarbeitsloser, d.h. Personen, die länger als 12 Monate arbeitslos sind. Im November betrug ihr Anteil an allen Arbeitslosen 48,2% und ein Jahr später war er auf 52,7% angestiegen. Die jüngsten Statistiken (Dezember 2006) geben einen Anteil von 53% an allen Arbeitslosen an. Bei den extrem Langzeitarbeitslosen ist sowohl ihr Anteil an den Arbeitslosen als auch ihre Anzahl gestiegen.

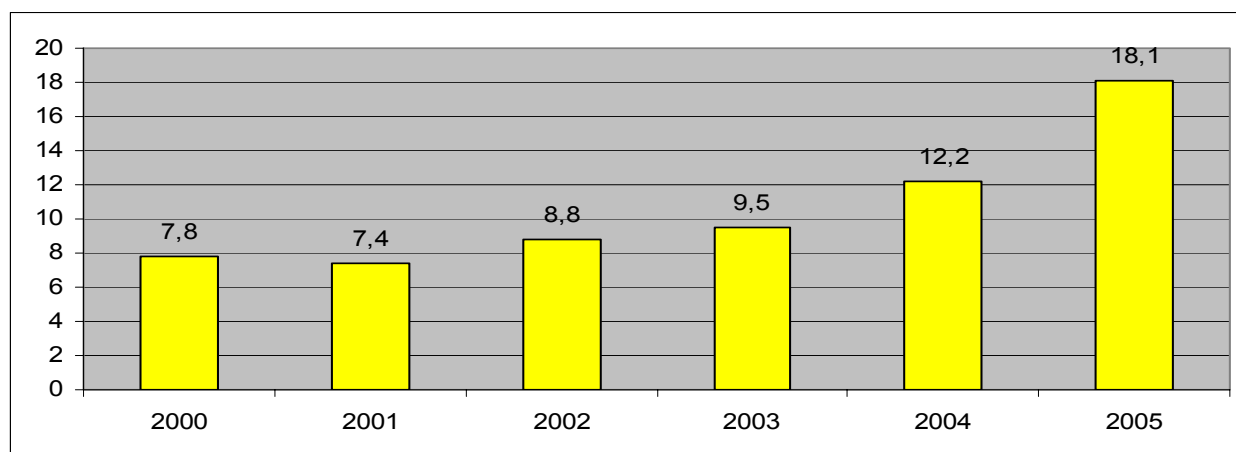
Das bedeutet, dass der allgemeine Rückgang der Arbeitslosigkeit insgesamt das Problem der Langzeit- und ExtremLangzeitarbeitslosigkeit verschärft. Ein weiterer bedeutender Aspekt der Arbeitslosigkeit in der Slowakei sind die starken regionalen Disparitäten – mit einer Kluft zwischen der Hauptstadt Bratislava auf der einen und den übrigen Regionen auf der anderen. Allgemeiner ausgedrückt ist das Land in den wohlhabenden Westen und den weniger entwickelten Osten aufgeteilt. Die großen regionalen Unterschiede existieren sowohl hinsichtlich der Arbeitslosigkeit als auch des Anteils der Langzeitarbeitslosigkeit. Besonders auffällig ist die Langzeitarbeitslosigkeit in den folgenden Regionen: Košice (58 %), Banská Bystrica (57 %) and Prešov (56 %)

Abbildung 2: Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (2000 – 2005, %)



Quelle: <http://www.upsvar.sk> (Arbeitsbehörde Slowakei)

Abbildung 3: Anteil der ExtremLangzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (2000 – 2005, %)



Quelle: <http://www.upsvar.sk>

## 2. Sozialreformen 2004

Die Notwendigkeit eines umfassenden strukturellen Wandels der Sozialpolitik folgte aus der komplizierten ökonomischen und sozialen Situation der Slowakei, die unmittelbare Folge der ökonomi-

schen Transformation war. Zu dieser Zeit war das Land mit einer alarmierend hohen registrierten Arbeitslosigkeit (18.8% am 31. Dezember 2000) und auch Langzeitarbeitslosigkeit konfrontiert.<sup>5</sup> Gleichzeitig gab es deutliche regionale Disparitäten – Anfang 2000 betrug die Arbeitslosigkeitsquote in der Hälfte der slowakischen Bezirke mehr als 20% und in acht Bezirken sogar 30%. Die meisten Indikatoren zu den Lebensbedingungen der Bevölkerung lagen unter den Werten von 1989 (Súhrnná správa..., 2000). Die Politik der Regierung, die die existierenden sozialen Probleme lösen sollte, erforderte umfangreiche staatliche Mittel, insbesondere da sie auf einem hohem Maß auf dem Solidaritätsgedanken fußte und die kompensatorische Rolle der Sozialpolitik stark betonte.

Das Hauptziel war es, die Arbeitslosigkeit zu senken und die Effektivität des sozialen Sicherungssystems zu erhöhen. Die wichtigste Maßnahme bezog sich auf die Flexibilisierung der Arbeitsgesetze und die Stärkung der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen: Beseitigung der ineffizienten und Einführung neuer Maßnahmen, Implementierung eines Systems neuer Transferleistungen und Zuschüsse, Implementierung der strategischen Veränderungen und Umsetzen der Reformen in nahezu allen Bereichen des sozialen Sicherungssystems mit Schwerpunkt auf den drei wichtigsten Feldern der sozialen Sicherung (Sozialhilfe und Familienpolitik, Rentensystem und Arbeitsmarktpolitik), Einführung einer neuen Strategie zur Erhöhung der Beschäftigung und Wandel der institutionellen Rahmenbedingungen.

### 3. Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik zur Senkung von Langzeit-Arbeitslosigkeit

Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslosigkeit bekämpfen soll, umfasst ein breites Spektrum von generellen Ansätzen und konkreten Maßnahmen.

Tabelle 1: Einsatz von ausgewählten AAMP Instrumenten für Arbeitslose 1.Hälfte 2005 und 2006.

Instrumente	1. Hälfte 2005		1. Hälfte 2006	
	Förderzahlen	Ausgaben ( SKK)	Förderzahlen	Ausgaben ( SKK)
§ 46 Training und Schulungen von Arbeitsuchenden	10.250	55.268.251	2.763	7.944.954
§ 49 Zuschüsse zur Existenzgründung	5.323	325.285.528	5.751	369.171.589
§ 50 Zuschüsse zur Beschäftigung benachteiligter Arbeitssuchender	1.896	138.789.616	1.455	114.180.298
§ 51 Praktika für AkademikerInnen	11.291	154.933.217	7.337	71.495.988
§ 52 Zuschüsse zu „Aktivierungsjobs“	129.372	800.522.434	183.688	946.842.525
§ 56 Zuschüsse zur Einrichtung von geschützten Arbeitsplätzen oder Werkstätten (Löhne und Ausstattung)	143	21.021.323	252	43.070.908

<sup>5</sup> Dem Gesetz Nr. 5/2004 über Beschäftigungsdienstleistungen zufolge gelten Arbeitsuchende als langzeitarbeitslos, wenn sie in den letzten 16 Monaten mindestens 12 Monate als Arbeitssuchende registriert waren.



§ 57 Zuschüsse zur Existenzgründung von behinderten Menschen	128	18.549.578	209	38.514.186
§ 59 Zuschüsse zur Arbeitsassistenz von behinderten Menschen	20	3.128.184	46	4.159.614
§ 60 Zuschüsse für den Betrieb von geschützten Werkstätten (Verwaltungskosten, Miete)	1.103	42.073.756	1.977	87.707.419
Total	159.526	1.559.571887	203.478	1.683.087481

Quelle: Report on the Slovak Population's Social Situation in the first half of 2006. Bratislava, Ministry of Labour, Social Affairs and Family SR 2006<sup>6</sup>

Der deutliche Rückgang bei Trainings- und Bildungsmaßnahmen hat verschiedene Gründe und Einflüsse:

- ein deutlicher Rückgang von registrierten arbeitssuchenden Arbeitslosen
- Veränderung der internen Regeln für die Umsetzung von Maßnahmen. 2005 war dieses Instrument relativ neu (zumindest dem Namen nach, da ähnliche Maßnahmen auch vor der Reform existierten – „Re-Qualifizierung“). Dies führte dazu, dass Arbeitsämter so viel Arbeitssuchende wie möglich einbezogen. Zusätzlich wurden die vollen Kosten nur während der Implementierungsphase getragen, seither müssen sie durch die TeilnehmerInnen mitfinanziert werden.

Langzeitarbeitslose sind in der Slowakei mit 80 % die wichtigste Gruppe der Arbeitslosen, die an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen teilnimmt. Sie sind an den meisten Maßnahmen beteiligt.

#### Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

Tabelle 2: AAMP-Maßnahmen für Langzeitarbeitslose: Ausgaben u. TeilnehmerInnen 2005

Maßnahmetyp	Ausgaben	TeilnehmerInnen
Schulungen und Training (§ 46)	11%	16%
Zuschüsse zur Existenzgründung (§ 49)	25%	5%
Zuschüsse zur Beschäftigung Arbeitssuchender mit Behinderungen (§ 50)	9%	1%
Zuschüsse zu „Aktivierungsjobs“ (§ 52)	32%	64%

#### a. Direkte Unterstützung der Arbeitgeber

Diese Art von Maßnahmen basiert weitgehend auf nachfrageorientierten Ansätzen, d.h. die Schaffung von Arbeitsplätzen wird durch Subventionierung von für Arbeitslose geschaffene Jobs und durch Ermunterung der Arbeitgeber zur Anstellung von Langzeitarbeitslosen indirekt angeregt. Solche Zuschüsse sind in der Slowakei besonders häufig angewandte Instrumente<sup>7</sup>, so z.B. Zuschüsse für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung.

<sup>6</sup> Zitiert nach Durana-Karpis-Reptova in Slovakia 2005, S. 517

<sup>7</sup> Diese Instrumente sind im Gesetz Nr. 5/2004 über Beschäftigungsdienstleistungen näher bestimmt.

### *§ 50 Zuschüsse zur Beschäftigung benachteiligter Arbeitsuchender*

Auch wenn die Kosten einen Arbeitsuchenden mit diesem Instrument zu beschäftigen relativ hoch sind, kann festgestellt werden, dass die Maßnahme ihren Zweck erfüllt, da es tatsächlich dazu führt, dass Arbeitgeber benachteiligte Arbeitssuchende einstellen. Die grundsätzliche Schwäche dieses Instruments ist, dass die meisten geschaffenen Jobs nach Ende der Subvention ebenfalls beendet werden. Eine mögliche Verbesserung des Instruments in Hinblick auf die Inklusion von Langzeitarbeitslosen umfasst die Erhöhung der Subventionsleistung und die Kombination mit anderen Instrumenten sowie eine bessere Zielgruppenorientierung, abhängig von der Struktur der Arbeitslosigkeit und den entsprechenden Benachteiligungen.

Sowohl die Anzahl der geschaffenen Jobs, als auch der Umfang der eingesetzten Mittel bleibt eher niedrig, da das Instrument keinen spürbaren Effekt auf die Gesamtlage am Arbeitsmarkt haben kann. Es ist wichtig die staatliche Unterstützung zu intensivieren, mehr Arbeitsplätze zu schaffen und, am wichtigsten, das Instrument mit weiteren Arbeitsmarktmaßnahmen zu verknüpfen.

#### b. Ausbildungsmaßnahmen und Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt

Diese Maßnahmen sind für solche Ökonomien typisch, die auf aktive Arbeitsmarktpolitik setzen. Die meisten konzentrieren sich dabei auf Langzeitarbeitslose und in der Regel werden diese Maßnahmen mit weiteren kombiniert. Das grundsätzliche Ziel ist die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit.

### *§ 46 Training und Schulungen von Arbeitssuchenden*

Die Effektivität von Training und Ausbildung hängt stark von der Region ab. Regionen mit niedrigerer Arbeitslosigkeit scheinen bessere Erfahrungen mit Trainingsprogrammen zu haben, allerdings nur hinsichtlich Arbeitsuchender, die weniger als 6 Monate arbeitslos waren. Ein weiterer Grund für niedrigere Effektivität ist die starke Nachfrage von qualifizierten Arbeitskräften. Allerdings haben in Regionen mit höherer Arbeitslosigkeit selbst Personen mit höherer oder akademischer Ausbildung bisweilen Probleme einen Job zu finden. Daher bleiben Flexibilität und Mobilität der Arbeitssuchenden weiterhin wichtig, auch nach Abschluss von Fortbildung oder Schulungen.

#### c. Training und Beratung

Diese Maßnahmen zielen vor allem auf die Entwicklung der persönlichen Fähigkeiten der Arbeitssuchenden, z.B. die Fähigkeit Stellenangebote auszuwerten, sich geeignet zu präsentieren, Lebensläufe zu verfassen etc. In der Slowakei enthalten diese Maßnahmen in der Regel individuelle Eingliederungspläne und Berufsberatung.

### *§ 43 Berufsberatung*

Die Ergebnisse der Studie legen nahe, dass wegen der viel zu hohen Fallzahlen (ca. 500 pro BeraterIn) professionelle Beratung und detailliert ausgearbeitete Eingliederungspläne kaum zu gewährleisten sind. Dies erschwert die Arbeit der BeraterInnen zwangsläufig und führt zudem dazu, dass die Eingliederungspläne nur schematisch erstellt werden können. Ein weiteres Problem sind die zeitlichen Abläufe, die in den Eingliederungsvereinbarungen festgelegt werden. Experten raten dazu, diese zeitlichen Vorgaben zu individualisieren.

#### d. Verschiede Zuschüsse für Einzelpersonen

Diese Maßnahmen sollen Arbeitssuchende individuell unterstützen Beschäftigung zu finden, etwa durch Zuschüsse zu Bewerbungskosten, Umzugskosten oder Zuschüsse für Trainingsprogramme, die für bestimmte Jobs notwendig sind. Dies umfasst zudem Zuschüsse für den Start in die Selbstständigkeit. Typischerweise stehen diese Maßnahmen allen Arbeitssuchenden und nicht nur schwerpunktmäßig Langzeitarbeitslosen offen.

### § 49 Existenzgründungszuschüsse

Besonders wichtig ist hier die Einführung von effektiven Kontrollmechanismen, dies hat sich unabhängig von Regionen oder anderen Rahmenbedingungen gezeigt. Es scheint unverzichtbar, die neuen Selbstständigen auch nach Auszahlung der Zuschüsse (z.B. für 6 Monate) und Erbringung der entsprechenden Leistungen zu betreuen. In Hinblick auf verbesserte soziale Inklusion von Langzeitarbeitslosen scheint es angemessen, die Zuschüsse für Existenzgründung anzuheben, um einerseits den Anreiz zu verstärken und andererseits das Risiko der GründerInnen zu mindern, Schulden zu machen. Mit anderen Worten, die Zuschüsse sollten nicht nur Kranken- und Sozialversicherungsbeiträge umfassen, sondern auch eine Art finanzielles Sprungbrett bilden.

#### e. Maßnahmen zur „Aktivierung“ der Arbeitslosen

Bestimmte Elemente dieser Maßnahmen werden oft mit anderen Arbeitsmarktmaßnahmen kombiniert, die bereits beschrieben wurden. Zahlreiche europäische Länder teilen den Ansatz, Arbeitssuchende, insbesondere Langzeitarbeitslose, zu aktivieren. Eins der grundlegenden Elemente dieser Strategie ist es, nichtaktive Arbeitssuchende unter Druck zu setzen und Sanktionen zu verhängen. In der Slowakei findet sich dies beim Aktivierungszuschuss wieder.

### § 52 Aktivierungszuschüsse

Diese Maßnahme wird am häufigsten genutzt und ist gleichzeitig die kontroverseste (vgl. Tabelle 2). Es kann festgestellt werden, dass die Aktivierungsmaßnahmen in der Regel die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitssuchenden (meist Langzeitarbeitslose) nicht wesentlich erhöhen, sondern nur das Einkommen der Arbeitssuchenden, die in der Regel materiell schlecht ausgestattet sind und daher die Aktivierungszuschüsse benötigen. Die Nachfrage nach dieser bezuschussten Arbeit übertrifft oft das Angebot, insbesondere in benachteiligten Regionen. Die Anzahl der anhand von Aktivierungsmaßnahmen geschaffenen Jobs beruht vollständig auf dem Willen und der Fähigkeit der politischen Akteure aus Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort. In manchen Fällen wird diese Maßnahme missbraucht, indem die TeilnehmerInnen Arbeiten verrichten müssen, die normal bezahlt werden müssten, d.h. reguläre Beschäftigung wird verdrängt. Die Erhebung zeigt zudem die Bemühungen (der Kommunen und der Arbeitsverwaltung) ein „altes“ arbeitsmarktpolitisches Instrument wieder einzuführen, das in der Vergangenheit bereits häufig eingesetzt wurde: Dies ist die öffentlich geförderte Beschäftigung, namentlich *pro bono publico*-Beschäftigung. Die Wiedereinführung dieser *pro bono publico*-Beschäftigung würde den Status der derzeitigen Arbeitssuchenden ändern, ihre Motivation zu arbeiten erhöhen, ihre soziale und finanzielle Absicherung verbessern und die Leistungsbereitschaft steigern. Schließlich bedeutet eine solche reguläre Beschäftigung, dass auch Rentenversicherungsbeiträge gezahlt werden, was für die zukünftige soziale Sicherung der Arbeitssuchenden sehr wichtig ist. Eventuell motiviert dies dazu, die Arbeitseinstellung und Beschäftigungsfähigkeit zu stärken und zu erhalten. Letztlich soll die Wiedereinführung dieser Maßnahme die Chancen der Arbeitssuchenden auf dem Arbeitsmarkt erhöhen.

## 4. Herausforderungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Slowakei

⇒ Lokale Kompetenzen stärken (lokale Ökonomie und lokale Arbeitsmärkte)

Nahezu alle Maßnahmen, die in der Slowakei gegen Arbeitslosigkeit ergriffen werden, benötigen dringend eine bessere Zielgenauigkeit auf verschiedenen Ebenen. Am größten ist die Notwendigkeit individuell zugeschnittener Maßnahmen im Zusammenhang mit lokaler Ökonomie und lokalem Arbeitsmarkt (Beschäftigungspolitik sollte an die Möglichkeiten der Regionen angepasst sein, Ausbildung und Training sollte lokale Bedarfe decken etc.).

⇒ Heterogenität der Arbeitslosen

Gleichzeitig scheinen die eingesetzten Instrumente die Heterogenität der Arbeitlosen nicht angemessen in Rechnung zu stellen. Die Slowakei weist wie erwähnt große regionale Disparitäten auf, so dass die Arbeitslosigkeit nicht nur hinsichtlich der Länge, sondern auch hinsichtlich der Struktur innerhalb der einzelnen Region variiert. Mit anderen Worten, die Arbeitslosen bilden eine sehr heterogene Gruppe, deren Struktur von Region zu Region unterschiedlich ist.

⇒ Vielschichtige Unterstützung – Notwendigkeit von Netzwerken auf lokaler Ebene

Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit muss seiner Vielschichtigkeit gemäß angegangen werden. Dementsprechend müssen die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen miteinander und mit anderen Formen der Unterstützung kombiniert werden. Derzeit erreichen einige Maßnahmen ihre Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen nicht ausreichend, einerseits wegen des spezifischen Zuschnitts und ungeeigneter Evaluations- und Monitoringmethoden, andererseits wegen der regionalen und lokalen Disparitäten. Dennoch ist darüber hinaus oft nicht die Maßnahme selbst das Problem sondern die Kombination mehrerer negativer Faktoren, etwa unflexible lokale Arbeitsmärkte, das Zusammenfallen von Langzeitarbeitslosigkeit und niedriger Qualifikation an bestimmten (oft marginalisiert) Orten und die Kombination mehrerer Handicaps, die mit dem Status der Langzeitarbeitslosigkeit zusammenhängen (z.B. schlechte Ausbildung, psychologische Probleme, Verlust sozialer Kompetenz etc.).

⇒ Schaffung von mehr Beschäftigung

Trotz höherer Kosten pro Kopf hat die Schaffung neuer Arbeitsplätze in allen Varianten (durch die Förderung von Arbeitsplätzen für Benachteiligte oder die Unterstützung von Existenzgründungen) am ehesten positive Effekte auf die Langzeitarbeitslosigkeit. In beiden Fällen haben die Langzeitarbeitslosen eine echte Chance zu arbeiten und können ihre Arbeitseinstellung und beruflichen Fähigkeiten entwickeln. Die öffentlich geförderten Jobs haben einen positiven psychischen Effekt auf die Arbeitssuchenden, da sie diese als richtige Beschäftigung ansehen können. Schließlich beenden diese Jobs auch das Stigma der Langzeitarbeitslosigkeit, das häufig der Hauptgrund für Diskriminierung ist. In dieser Hinsicht kann die Wichtigkeit von passgenauen Maßnahmen für die jeweiligen Gruppen von Arbeitslosen wiederholt werden, nicht nur abhängig von der Struktur der Arbeitslosigkeit sondern auch von der Art der Benachteiligungen.

⇒ Innovation und Unterstützung von individueller Betreuung (Fallmanagement)

Es ist unverzichtbar, individuelle Betreuung für Langzeitarbeitslose anzubieten und mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und anderen Formen der Unterstützung zu kombinieren. Ebenso wichtig sind präventive Maßnahmen für solche Gruppen der Bevölkerung, die von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind. Es scheint sinnvoll zu sein, bei der Koordination der Aktivitäten der Ministerien für Soziales und für Bildung einen Schwerpunkt auf Kinder und Jugendliche zu setzen, auch auf lokaler Ebene, und die Bildungspolitik mit der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu harmonisieren.

⇒ Mangel an Kapazitäten und Evaluation

Es ist von größter Wichtigkeit, dass die politischen Akteure zur Kenntnis nehmen, dass es keine einfachen Lösungen für den slowakischen Arbeitsmarkt gibt und dass billige Lösungen oft „zurückschlagen“. Erfolgreiche Lösungen müssen dem Gegenstand gemäß vielschichtig sein und benötigen daher sowohl finanzielle als auch personelle Ressourcen. Im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedsstaaten gibt die Slowakei eher geringe Summen für Arbeitsmarktpolitik aus. Eine grundlegende Anhebung der finanziellen Mittel sowie der personellen und Verwaltungskapazitäten sind von entscheidender Wichtigkeit, um die Probleme angehen zu können. Ein weiterer ernster Mangel ist das Fehlen von Evaluation und Monitoring der konkreten arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Gleichzeitig sind die politischen Akteure nur wenig daran interessiert, die Instrumente auf der Basis von Evaluationsergebnissen anzupassen.

## Literatur

BRUTOVSKÁ, Gizela; GYARFÁŠOVÁ, Olga; FILADELFIOVÁ, Jarmila; SEKULOVÁ, Martina: Evaluation of the Social Inclusion Policy Aimed at Reducing Long-Term Unemployment. Survey report. Bratislava 2007. [www.ivo.sk](http://www.ivo.sk)

BODNÁROVÁ, Bernardína; FILADELFIOVÁ, Jarmila; GERBERY, Daniel; DŽAMBAZOVIČ, Roman; KVAPILOVÁ, Erika.: *Premeny sociálnej politiky* (Metamorphoses of Social Policy). Bratislava. Inštitút pre výskum práce a rodiny. 2006.

CALMFORS, Lars: *The Limits of Activation in Active Market Policies*. Institute for International Economic Studies, Stockholm University. Paper from the Conference "Activation without Perspective? – Increasing Employment Opportunities for the Low-Skilled", Berlin 2004.

CALMFORS, Lars: *Active labour market policy and unemployment – A framework for the analysis of crucial design features*. OECD Economic Studies No. 22, Spring 1994.

GAËLLE, Pierre: *A framework for active labour market policy evaluation*. International Labour Office Geneva. 1999.

GONDA, Peter; NOVOTA, Michal; DOSTÁL, Ondrej: *Návrh sociálnej reformy na Slovensku*. (Social reform in Slovakia proposal). SKOI, Bratislava, December 2005.

*Informácia o dosahu a účinku zmien sociálneho systému na rómske komunity žijúce vo vybraných osadách*. Bratislava. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, november 2004. A briefing material (letter b; November 24, 2004). <http://www.rokovania.sk>

MEAGER, Nigel; EVANS, Ceri: *The evaluation of active market measures for long-term unemployed*. International Labour Office, Geneva, 1998.

*Národný akčný plán sociálnej inklúzie 2004 – 2006* (National Action Plan of Social Inclusion for 2004 – 2006). Bratislava, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2004.

*Národný akčný plán zamestnanosti 2004 – 2006* (National Action Plan of Employment for 2004 – 2006). Bratislava, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2004.

OECD *Employment Outlook 2005*. <http://www.oecd.org>

*Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky* (Program Manifesto of the Slovak Government). Bratislava 2002. <http://www.rokovania.sk>

*Realizácia nástrojov aktívnej politiky trhu práce v roku 2005* (Implementation of the active labour market measures in 2005). Bratislava, Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Európsky sociálny fond, január 2006.

*Realizácia nástrojov aktívnej politiky trhu práce v roku 2004 2005* (Implementation of the active labour market measures in 2004).

*Realizácia nástrojov aktívnej politiky trhu práce v prvom polroku 2006 2005* (Implementation of the active labour market measures in half of 2006).

ROSHOLM, Michael; SVARER, Michael: *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*. Institute for Applied Microeconometrics, Institute of Economics University of Copenhagen 2004.

SLAMEČKOVÁ, L: *O najnovších opatreniach sociálnej reformy* (On the Most Recent Measures of the Social Reform). In: *Sociálna politika a zamestnanosť*. September – október 2004. <http://www.upsvar.sk>

*Slovakia 2005: A Global Report on the State of Society.* Bratislava. Institute for Public Affairs, 2006.

*Slovakia 2004: A Global Report on the State of Society.* Bratislava. Institute for Public Affairs, 2005.

*Slovakia 2003: A Global Report on the State of Society.* Bratislava. Institute for Public Affairs, 2004.

*Slovakia 2002: A Global Report on the State of Society.* Bratislava. Institute for Public Affairs, 2003.

*Slovakia 2001: A Global Report on the State of Society.* Bratislava. Institute for Public Affairs, 2002.

*Slovakia 2000: A Global Report on the State of Society.* Bratislava. Institute for Public Affairs, 2001.

*Spoločné memorandum o inklúzii (Joint Memorandum on Inclusion).* MPSVR SR, 2003. <http://www.employment.gov.sk>

*Stratégia podpory rastu zamestnanosti na základe reformy sociálneho systému a trhu práce (Strategy to Support Employment Growth through Reforming the Social Security System and the Labour Market).* Bratislava, MPSVR SR, 2003. <http://www.employment.gov.sk>

*Zákon č. 678/2002 Z. z., ktorým sa mení a doplna Zákon 387/1996 o zamestnanosti v znení neskorších predpisov (Law No. 678/2002 alters and amends Law No. 387/1996 on Employment,* Bratislava: NR SR, 2002.

*Zákon č. 724/2002 (Law No. 724/2002 that alters and amends Law No. 195/1998 on Social Assistance, and Law No. 125/1998 on the Subsistence Level and Stipulating Sums for the Purpose of State Welfare Benefits in Diction of the Law No. 439/2000),* Bratislava: NR SR, 2002.

*Zákon č. 4/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Law No. 4/2004 on Employment Services),* Bratislava: NR SR, 2004.

*Zákon č. 274/1994 Z. z. o Sociálnej poisťovni (Law No. 274/1994 on Social Insurance Company),* Bratislava: NR SR, 1994.

*Zákon č. 413/2002 Z. z. o sociálnom poistení (Law No. 413/2002 on Social Insurance),* Bratislava: NR SR, 2002.

*Zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zákonov (Law No. 599/2003 on Assistance in Material Need that Alters and Amends Certain Laws, as Amended),* Bratislava: NR SR, 2003.

## **Podiumsdiskussion 1. Tag**

### **Aktive Arbeitsmarktpolitik in Europa – lokal und vernetzt im Dienste sozialer Inklusion Langzeitarbeitsloser?**

*Moderation: Prof. Dr. Adalbert Evers*

Auf dem Podium:

- Anne Ames, Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen, Frankfurt
- Heiner Brülle, Amt für Soziale Arbeit, Wiesbaden
- Dr. Angela Genova, Soziologisches Institut, Universität Urbino, Italien
- Dr. Karsten McGovern, Erster Kreisbeigeordneter im Landkreis Marburg-Biedenkopf
- Sari Toiviainen, Duuri Netzwerk (soziale und arbeitsmarktbezogene Unterstützung Arbeitsloser), Helsinki, Finnland

Die Diskussion begann mit einer Vorstellung durch die Podiumsteilnehmer/innen, die vor dem Hintergrund Ihrer länderspezifischen Erfahrungen in kurzen Statements zu zwei Fragekomplexen Stellung nahmen:

- ⇒ Inwieweit findet im Bereich aktive Arbeitsmarktpolitik eine Verlagerung von Kompetenzen auf die lokale Ebene statt und wie ist dies aus Ihrer Sicht zu bewerten?
- ⇒ Inwieweit werden bei der Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik Aspekte, die über die Frage der Beschäftigungsfähigkeit hinausgehen, berücksichtigt? Wie bewerten Sie die Verknüpfung arbeitsmarktbezogener und sozialer Dienstleistungen bzw. das Zusammenspiel der entsprechenden Institutionen?

Im Anschluss an die Statements wurde die Diskussion unter Einbeziehung des Publikums geöffnet.

### **Einleitende Statements**

*Karsten McGovern*

Als Erster Kreisbeigeordneter bin ich verantwortlich für das Kreis-Jobcenter im Landkreis Marburg-Biedenkopf. Es handelt sich um einen ländlich strukturierten Landkreis mit insgesamt ca. 250.000 Einwohnern, davon sind ca. 10.500 Personen erwerbsfähige Hilfeempfänger nach dem SGB II. Für diese versuchen wir, Unterstützung zu leisten und zwar nicht nur in Form von Geld, sondern auch durch Vermittlung in Arbeit und Ausbildung. Was die erste Frage zur Dezentralisierung angeht: die deutsche Arbeitsmarktpolitik ist derzeit extrem auf das Ziel der Vermittlung in Arbeit fokussiert, was eine starke Programmierung für die lokale Verwendung der zur Verfügung stehenden Eingliederungsmittel zur Folge hat. Das macht es nicht einfach, die Mittel für dezentrale Lösungsansätze einzusetzen und neben der Vermittlung auch weitere Ziele zu verfolgen, wie z.B. die persönliche Stabilisierung und eine Verbesserung der persönlichen Lebensverhältnisse, auch wenn eine Arbeitsmarktintegration nicht in Sicht ist. Dennoch haben wir im Landkreis unter diesen Bedingungen gute Lösungen entwickelt, indem wir vorhandene Handlungsspielräume nutzen. Ein Beispiel ist das Kooperationsprojekt zwischen dem Kreisjobcenter und der Jugendberufshilfe, also an der Schnittstelle zwischen zwei getrennten Leistungssystemen: auf der einen Seite die Grundsicherung und die Eingliederungsleistungen für Arbeitssuchende nach dem SGB II und auf der anderen Seite die Jugendberufshilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII), die für den Übergang zwischen Schule und Beruf zuständig ist. Im Rahmen dieses präventiv angelegten Kooperationsprojekts versuchen wir, alle Ressourcen zu mobilisieren und zu vernetzen: Ziel dabei ist es, Jugendlichen mit

Schulschwierigkeiten, die sich im Übergang zwischen Schule und Beruf befinden und absehbare Schwierigkeiten bei der Ausbildungssuche haben werden, Perspektiven zu ermöglichen. Dafür setzen wir auch Mittel der aktiven Arbeitsförderung ein, was sehr erfolgreich ist.

*Anne Ames*

Die mir gestellten Fragen beantworte ich vor folgendem beruflichen Hintergrund: Zum einen bin ich Geschäftsführerin der BAG-SHI. Die BAG-SHI gibt es seit 15 Jahren und war bis Ende 2004 die Interessenvertretung von Sozialhilfebezieher/innen. Mit den Hartz-Reformen wurde sie dann auch Interessensvertretung der ehemaligen Arbeitslosenhilfempfänger/innen, die ab 2005 ja ebenfalls nur Anspruch auf die Fürsorgeleistung anstatt der ehemaligen lohnbezogenen Versicherungsleistung bekommen. Zudem habe ich kürzlich im Auftrag der evangelischen Kirche in Hessen-Nassau eine Befragung von Arbeitslosengeld II-Bezieher/innen in Hessen durchgeführt, an der mehrere hundert Betroffene teilgenommen haben. Dabei ging es auch um Fragen der beruflichen Unterstützungsleistungen. Zur ersten Frage bzgl. der Dezentralisierung: Die ganze Hartz-Gesetzreform war darauf angelegt, Kompetenzen auf die lokale Ebene, auf die lokalen Träger der neuen Leistungen, zu verlagern. Das betrifft sowohl die ARGEN (Arbeitsgemeinschaften), in denen die Kommunen eine wichtige Rolle spielen, als auch die 69 Optionskommunen, die das neue Gesetz in Eigenregie umsetzen. Aus Sicht der Betroffenen bzw. auf der Grundlage der Beratung und Befragung von Betroffenen beurteile ich diese Verlagerung auf die örtliche Ebene negativ. Denn sowohl im Bereich der Transferleistungen als auch der aktiven Leistungen zur Eingliederung in Arbeit geht diese Verlagerung mit einer großen Rechtsunsicherheit für die Betroffenen einher. So ist es im Gesetz angelegt, dass z.B. die Leistungen der beruflichen Förderung lediglich Kann-Leistungen sind, die nach Ermessen der örtlichen Behörde bzw. des Fallmanagers gewährt werden. Es gibt durch die Kommunalisierung kaum noch bundeseinheitliche Standards und Richtlinien, worauf sich die Betroffenen berufen können, um Leistungen zu erhalten. Jede ARGE, jede Optionskommune tut was sie will, die Durchführungshinweise der Bundesagentur für Arbeit spielen selbst in ARGEN keine große Rolle. Die Durchführungshinweise für die Optionskommunen sind zudem gar nicht der Öffentlichkeit zugänglich.

Bezüglich der zweiten Frage nach der Verknüpfung von arbeitsmarktpolitischen Leistungen und sozialen Diensten: im Gesetz wird explizit definiert, dass im Bedarfsfall Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung, Suchtberatung oder Kinderbetreuung vermittelt werden. In der Praxis spielt das aber meistens kaum eine Rolle – provokant könnte man sagen: Gott sie dank spielt es keine Rolle. Wir haben ja bereits gehört, dass ALG II- Bezieher/innen eine immer heterogener werdende Gruppe sind, u.a. weil man immer schneller vom Arbeitslosengeld I, was eine lohnbezogenen Versicherungsleistung ist, in die Fürsorgeleistung des ALG II rutscht. Die Unterstellung, das Gros der Menschen habe v.a. persönliche Probleme hat auch stigmatisierenden Charakter und verschiebt den Fokus weg von der Arbeitsmarktlage als Ursache für Arbeitslosigkeit. Natürlich gibt es unter ihnen auch Menschen – gerade auch im Fall von Jugendlichen ohne Schulabschluss - die auf psychosoziale Hilfen und Beratung angewiesen sind. Für das Gros der ALGII-Bezieher/innen trifft das aber nicht zu. Was die Leute hingegen brauchen, sind existenzsichernde Arbeitsplätze und wenn es die schon nicht gibt, dann möchten sie gerne vernünftige Fortbildungsangebote bekommen. Das Budget für solche Leistungen ist aber zunächst heruntergefahren worden und erst jetzt wieder auf dem Stand von 2004. Ich sehe das generelle Problem darin, dass der Ansatz der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik um so mehr in Mode kam, desto weniger klar ist, wo die Leute denn hin aktiviert werden sollen.

*Angela Genova*



Ich werde einige Erläuterungen zu Italien machen und kurz auf folgende Aspekte eingehen: Dezentralisierung, Integration von Diensten und drittens, meine persönliche Meinung. In Italien hat der Dezentralisierungsprozess sowohl die Arbeitsmarkt- als auch die sozialen Dienste eingeschlossen. In Bezug auf die Verwaltungsstruktur ist Italien in zwanzig Regionen aufgeteilt; jede Region besteht aus einigen Provinzen und innerhalb dieser Provinzen gibt es die Kommunen. 1999 fand die Dezentralisierung der Arbeitsmarktdienste statt. Das Ministerium als zentrale verantwortliche Behörde übertrug die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktdienste quasi von heute auf morgen auf die Provinzebene. Der Wechsel war schlecht organisiert, die Provinzen waren nicht darin geübt, Arbeitsmarktdienste zu unterhalten. Die Ergebnisse variieren entsprechend in ganz Italien, es war sehr heterogen. Die meisten Provinzen im Süden waren überhaupt nicht in der Lage, die Verantwortlichkeit für die Arbeitsmarktdienste zu übernehmen und für einige Jahre haben einige dieser Provinzen schlicht gar nichts gemacht.

Darüber hinaus ist das Personal in den Ämtern sehr schlecht qualifiziert. Dies ist ein großes Problem, weil der Wechsel nicht nur für die Verwaltung vorgesehen war, sondern auch mit einer verbesserten Qualität der Dienste legitimiert wurde: von bürokratischen Verwaltungsdiensten zu Diensten für Menschen, von Verwaltung der Arbeitslosenstatistik hin zu aktiver Arbeitssuche.

Was die sozialen Dienste angeht: In 2000 wurde das erste nationale Gesetz zu sozialen Diensten verabschiedet. Vorher wurden diese Dienste auf lokaler Ebene gemanagt. Aber 2001 hatten wir eine radikale Verfassungsreform, die die Gesetzgebungskontrolle über die sozialen Dienste den Regionen übertrug. Unabhängig davon sind die Hauptakteure in der praktischen Gewährung sozialer Dienste immer noch die Kommunen, während ja die Provinzen für die Unterhaltung der Arbeitsmarktdienste verantwortlich sind, so dass wir ein „institutionelles Missmatch“ haben. Dies wirft auch die zweite Frage nach der Integration dieser Dienste auf: Eine aktive Arbeitsmarktpolitik würde eine starke Integration von Arbeitsmarkt- und sozialen Diensten erfordern. Aber diese Integration ist bislang institutionell und organisatorisch weder geplant noch umgesetzt, die ganzheitliche Sicht auf Arbeitslose ist bislang nicht systematisch berücksichtigt. Die Dienste sind getrennt und arbeiten nur bei besonderen Bedarfslagen im Einzelfall zusammen. Es gibt ein paar lokale Ausnahmen gemeinsamer Projekte zwischen Sozialdiensten – betrieben von den Kommunen - und den Provinz- Arbeitsmarktdiensten. Weiterhin will ich darauf hinweisen, dass wir in Italien kein garantiertes Mindesteinkommen, z.B. Sozialhilfe haben. Vor diesem Hintergrund ist meine Meinung, dass wir nicht die institutionellen Mittel und Instrumente haben, um aktive Arbeitsmarktpolitik umzusetzen. Meine grundsätzliche Meinung ist, dass Dezentralisierung zwar klappen könnte; es wird häufig gesagt – v.a. von lokalen Behörden – dass lokale Akteursnetzwerke am geeignetsten sind, um soziale und Arbeitsmarktintegration zu fördern. Aber die zentrale Schwierigkeit angesichts der Heterogenität von Diensten ist, dass dies politische und ethische Fragen aufwirft – regionale Ungleichheiten, überlastete Regionen mit schmalen Budget usw.... Deshalb meine ich, dass die Dezentralisierung von einer zentralen Koordination profitieren würde. Was die Integration von Diensten angeht denke ich, dass die Kooperation im Rahmen eines strukturierten Systems planvoll angegangen werden sollte und nicht auf einer lokalen Ermessensebene in Abhängigkeit von der Fähigkeit der Provinzämter, sich selbst zu aktivieren. Die Kooperation sollte eher auf entsprechenden nationalen standardisierten Richtlinien und Mittelausstattungen basieren.

*Sari Toiviainen*

Ich bin die Direktorin des Duuri-Netzwerk-Zentrums in Helsinki, welches das größte von insgesamt 39 solcher Zentren in Finnland ist. Zur Dezentralisierung: Unser Wohlfahrtssystem hat schon immer sehr gut auf kommunalen sozialen Diensten basiert. Da das meiste Geld für soziale und Gesundheitsdienste von den Kommunen kommt, hat das Ministerium für Soziales und Gesundheit keine sehr steuernde Rolle in diesen Diensten. Dahingegen haben wir im Bereich der Arbeitsmarktdienste

einige Regierungsprogramme und Institutionen, die stark durch das nationale Arbeitsministerium gesteuert werden. Das Problem mit unseren Arbeits- und Sozialdiensten war für eine lange Zeit, dass sie sich parallel zueinander entwickelt haben, und dass die Kooperation eher zufällig in Abhängigkeit von Einzelakteuren erfolgt ist. Neuerdings, mit den Duuri-Netzwerk-Zentren haben wir ein sehr gut etabliertes Kooperationsystem auf dezentraler Ebene, welches 80% Finnlands abdeckt. Zum Thema Kooperation: Wir arbeiten nicht nur zusammen, sondern wir erbringen dieses Dienste von vornherein gemeinsam. Deshalb teilen wir nicht nur Interessen, sondern unsere alltägliche Arbeit.

In Bezug auf Aktivierungsprogramme müssen wir uns fragen, was Aktivierung für verschiedene Leute bedeutet: für manche ist es eine gute Option. Aber viele dieser Aktivierungsaktivitäten helfen Menschen nicht in den Arbeitsmarkt, sie können vielleicht in den zweiten Arbeitsmarkt helfen, aber nicht, um dauerhafte Jobs zu bekommen. Und manche Leute können die Möglichkeiten der Aktivierungsprogramme gar nicht nutzen, weil sie nach vielen Jahren der Arbeitslosigkeit vielfältige Probleme haben. Einige von ihnen, v.a. im Gebiet um Helsinki, haben keine Berufsausbildung, während zeitgleich niedrigqualifizierte Industriebjobs immer mehr abgebaut werden. Andererseits haben wir eine Arbeitskräfteknappheit in manchen Branchen, deshalb sollten wir gute Qualifizierungsprogramme in Kooperation mit Arbeitgebern anbieten anstatt diese Kurzzeit-Aktivierungsprogramme. Die andere Aufgabe unseres Netzwerks ist, dass viele Menschen individuelle Unterstützungswege brauchen, weil sie nicht nur aus dem Arbeitsmarkt herausfallen, sondern auch aus dem Bildungs- und Gesundheitssystem. Aktivierung als Prinzip unterscheidet oft nicht zwischen Menschen, die davon profitieren, und denen, die nichts gewinnen, weil sie zu weit weg sind vom Arbeitsmarkt. Stattdessen glaube ich an unser lokales System der Koproduktion von Diensten. Um ein paar Ergebnisse unserer Arbeit anzuführen: letztes Jahr, als unserer Klienten ihren Prozess beendet haben, haben 50% von ihnen unterschiedliche Langzeit-Lösungen gefunden, 33% fassten auf dem Arbeitsmarkt Fuß, die anderen nahmen. Bildungsangebote wahr oder wurden verrentet. Das zeigt, dass diese Kurzzeit-Aktivierung nicht für alle funktioniert.

### *Heiner Brülle*

Ich arbeite als Sozialplaner im Amt für soziale Arbeit in Wiesbaden. Der Name ist insofern Programm, da das Amt alle Aufgaben und Strategien Sozialer Arbeit in der Kommune umfasst. Es integriert die Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsleistungen in Kindertagesstätten, unterrichtsergänzende schulische Betreuungs- und Bildungsangebote, alle personenbezogenen sozialen Dienste und die Angebote der beruflichen Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung sowie die Unterstützungs- und Betreuungsangebote für ältere Menschen. Das Amt für Soziale Arbeit umfasst also das Jugendamt, das Sozialamt und die kommunale Trägerschaft für das SGB II (Grundsicherung und Eingliederungsleistungen für erwerbsfähige Hilfeempfänger). Wir haben in Wiesbaden 275.000 Einwohner, 19.000 davon sind erwerbsfähige Hilfebedürftige. Die folgenden Daten machen deutlichen, dass das SGB II nicht nur ein Arbeitsmarkt- sondern auch ein Fürsorgegesetz ist: von den 19.000 Hilfebedürftigen sind nur 9900, also nicht mal die Hälfte, arbeitslos im Sinne des Gesetzes. Derzeit haben 5300 von ihnen – mit steigender Tendenz - Erwerbseinkommen. Hier zeigt sich also ein großer Bruch zwischen politischen Realitäten und politischen Diskursen; alles redet vom Kombilohn, dabei haben wir mit dem SGB II das größte Kombilohnprogramm aller Zeiten bereits eingeführt. Die Antwort in Bezug auf Dezentralisierung der Sozialpolitik ist nicht einfach, da es mit den Hartz-Reformen einen gegenläufigen Prozess gegeben hat: Die Fürsorge der ehemaligen Sozialhilfe wurde ein Stückweit zentralisiert durch die Teilkostenträgerschaft des Bundes. Die Arbeitsmarktpolitik für langzeitarbeitslose Personen aus der ehemaligen Arbeitslosenhilfe wurde hingegen ein Stück kommunalisiert. Der Gesetzgeber hat dafür mit den Arbeitsgemeinschaften - bestehend aus lokalen Arbeitsagenturen und Kommunen - eine Zwischenlösung geschaffen. Im Bereich der

Arbeitsmarktpolitik sehen wir also durch die kommunale Mitbestimmung in den ARGEen oder durch die alleinige Trägerschaft des SGB II bei den 69 Optionskommunen einen Dezentralisierungsprozess. Ich finde das positiv, weil tatsächlich die regionale Situation am Arbeitsmarkt und die Heterogenität der Lebenslagen der Leistungsberechtigten lokal differenzierte Lösungen erfordert. Wie bei zentralen Organisationen üblich, haben wir diese Differenzierungsmöglichkeit bei der Bundesagentur für Arbeit nicht gehabt. Das Ergebnis war, dass durch die betriebswirtschaftliche Steuerung im Bereich des SGB III (Arbeitsförderung für Arbeitslose mit Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung) in den letzten Jahren nur noch Menschen in Fortbildungsmaßnahmen vermittelt wurden, bei denen zu 70 % die Wahrscheinlichkeit bestand, dass sie danach einen Arbeitsplatz finden. Etwas überspitzt formuliert wurden so nur Menschen gefördert, die die Maßnahmen nicht wirklich benötigt hätten, um einen Arbeitsplatz zu finden. Wenn wir einen Arbeitsmarkt gestalten wollen, Menschen für einen Arbeitsmarkt qualifizieren und gleichzeitig Fürsorgepolitik leisten, um Menschen soziale Teilhabe und Integration zu ermöglichen, sollte man das nicht voneinander trennen. Denn um soziale Integration zu sichern, ist Arbeit ein wichtiger Aspekt.; andererseits muss man um Arbeitsintegration zu ermöglichen, für einige der zwanzigtausend erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Wiesbaden auch soziale Dienstleistungen erbringen. Ich stimme zu: für Einige, es handelt sich wirklich nicht um die Mehrheit, diesen fehlt nur ein adäquater Job.

Wir haben in Wiesbaden diese unterschiedlichen Leistungen integriert. Die sozial integrativen und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen werden innerhalb des – wie man in Deutschland sagt - sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis erbracht, d.h. sie sind Ergebnis einer gemeinsamen „Produktion“ von Drittem Sektor, Kommune und BürgerInnen. Das Muster der Bundesagentur war hingegen Ausschreibung, Wettbewerb durch Vergabe von Dienstleistungsaufträgen, die zumeist kommerziell und teilweise von überregionalen Anbietern übernommen wurden. Die meisten integrativen Dienstleistungen sind aber nicht als rein kommerzielle Dienstleistungen zu erzeugen, das war für uns das stärkste Argument, die Aufgaben des SGB II selber zu erbringen, d.h. zu kommunalisieren. So konnten wir z.B. darüber entscheiden, den Aufgabenbereich der Integration von jungen Menschen im Übergang zwischen Schule und Beruf an eine Organisation des Dritten Sektors zu übertragen. Diese ist zugleich Jugendhilfeträger und arbeitsmarktpolitischer Träger und kann daher beide Leistungssysteme im Fallmanagement verknüpfen.

## **Fragen/ Kommentare aus dem Publikum**

### *Integrierte Dienstleistungen*

An Heiner Brülle wurde die Frage gerichtet, ob die zuvor erwähnte gemeinnützige Jugendhilfeeinrichtung, der die arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen für Jugendliche übertragen wurden, sämtliche Trainingsmaßnahmen und Jugendhilfeleistungen erbringe. Herr Brülle erläuterte, dass die Einrichtung „Ausbildungsagentur der Landeshauptstadt Wiesbaden“ zwar die verantwortliche Casemanagement- und Vermittlungsstelle für alle Jugendlichen unter 25 Jahren sei, dass aber die Maßnahmen im Bereich Bildung, Training und Beschäftigung von einer Vielzahl von Trägern erbracht würden. Das Besondere an dem Wiesbadener Modell sei, dass diese Stelle jugendbezogene Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfeempfänger) und der Jugendberufshilfe (SGB VIII) verknüpfe. Jugendliche, die in den verschiedenen Rechtskreisen gefördert werden, würden also in die gleichen Maßnahmen vermittelt. Dies verhindere, dass sie die Maßnahme wechseln müssen, wenn sich z.B. die familiäre Einkommenssituation und damit die gesetzliche Grundlage ihrer Förderung ändert.

Ein Teilnehmer nahm Bezug auf das finnische System der kooperativen Erbringung von arbeitsmarktbezogenen und sozialen Dienstleistungen. Er bewertete den zentral vorgegebenen Ansatz, vor Ort ein integriertes Dienstleistungsangebot anbieten zu müssen, bei gleichzeitiger Umsetzung auf

der lokalen Ebene und unter Berücksichtigung lokaler Spezifika, als positiv – im Unterschied zum deutschen Dezentralisierungsmodell. Denn in Deutschland gäbe es keinerlei Vorgaben, wonach ein integriertes Dienstleistungsangebot verpflichtend vorgesehen ist. Dies führe dazu, dass viele ARGEN und Kommunen sich hinter der alleinigen Fokussierung auf Arbeitsmarktintegration versteckten und z.B. sozialintegrative Angebote nicht erbrächten. Darüber hinaus verwies er darauf, dass im SGB II nicht nur Langzeitarbeitslose zu finden sind, sondern ein sehr großer Personenkreis, der nicht existenzsichernd im Niedriglohnbereich arbeitet. Dies zeige, dass auch die materielle Teilhabe in den Blick genommen werden muss.

In Erwiderung auf diesen Beitrag erläuterte Sari Toiviainen die finanzielle und kooperative Struktur des Duuri-Netzwerks. Die Hälfte der finanziellen und institutionellen Ressourcen wird vom Arbeitsministerium gezahlt – aufgeteilt zwischen den lokalen Arbeitsmarktbehörden -, die andere Hälfte von den Kommunen. Bislang gibt es noch keine gesetzliche Grundlage für diese Art von integrierten Service-Zentren, sie basieren bislang lediglich auf einem nationalen Arbeitsmarktprogramm der Regierung. Da im folgenden Monat gewählt werde, sei die Zukunft dieser Dienste nicht gesichert. Frau Toiviainen erklärte, dass die Zentren nur zum Teil von strategischen Vorgaben des nationalen Arbeitsministeriums gelenkt werden, der größte Einfluss aber durch die Kommunen und die multi-professionellen Lenkungsausschüsse - bestehend aus verschiedenen Interessensgruppen- ausgeübt wird. Die Service-Zentren decken über 80% Finnlands ab, kleinere Kommunen können ein solches Zentrum gemeinsam und in Kooperation mit dem regionalen Arbeitsamt betreiben. Frau Toiviainen hob hervor, dass die kooperativen Netzwerke eine gemeinsame Organisation hätten: mit multi-professionellen Teams aus GesundheitsberaterInnen, SozialarbeiterInnen und VertreterInnen der Arbeitsmarktdienste. Für diese sei es eine langwierige und große Herausforderung gewesen, sich daran zu gewöhnen, nicht nur zu kooperieren, sondern sogar die gleiche Perspektive einzunehmen; zunächst habe es kein Verständnis untereinander gegeben, da unterschiedliche Normen galten.

### *Widersprüche des Aktivierungsparadigmas*

Ausgehend von den erwähnten Kooperationschwierigkeiten zwischen ArbeitsmarktvermittlerInnen und MitarbeiterInnen sozialer Dienste innerhalb des finnischen Service-Netzwerks nahm eine Teilnehmerin zu der Frage integrierter Dienste Stellung. Zum einen bestehe die Gefahr der Stigmatisierung und Individualisierung des Problems Arbeitslosigkeit, wenn bei der Gesamtgruppe der Langzeitarbeitslosen von psychosozialen Problemen ausgegangen wird. Zum anderen sei darauf hinzuweisen, dass es nicht nur um Kooperation verschiedener Professionen geht, sondern auch um eine Vermischung verschiedener Handlungslogiken, die möglicherweise in Widerspruch zueinander stehen: Einerseits das Prinzip, Menschen zu unterstützen und ihre Ressourcen zu stärken, andererseits das zunehmend angewandte Prinzip, Menschen möglichst schnell in irgendeine beliebige Arbeit oder Maßnahme zu vermitteln und bei nicht erfolgter Mitwirkung Sanktionen zu verhängen. Möglicherweise seien die angesprochenen Kooperationsprobleme z.B. zwischen der Sozialarbeiterin und dem Arbeitsmarktdienst in diesen widersprüchlichen Prinzipien begründet und nicht per se in der Unterschiedlichkeit von Professionen. An das Podium wurde die Frage gerichtet, welche Erfahrungen mit dieser Widersprüchlichkeit der Handlungslogiken aus Sicht der Praxis gemacht würden.

In Hinblick auf die angesprochene Widersprüchlichkeit von Aktivierung vertrat auch Herr McGovern die Ansicht, dass ein persönlicher Kontakt zu den KlientInnen bei gleichzeitig restriktiven Maßnahmen schwierig sei. Andererseits sei es eine Herausforderung für die Mitarbeiter/innen des Jobcenters, sich mit der Erfahrung auseinander setzen zu müssen, dass viele Menschen bei einer rundum fürsorgenden Behandlung ohne jegliche Verpflichtungen längere Zeit gänzlich inaktiv blieben. In diesem Zusammenhang verwies er auf eine Untersuchung aus den Niederlanden zum Verbleib

von Jugendlichen, denen aufgrund mangelnder Mitwirkung Leistungen entzogen wurden; gemäß dieser Studie seien 80 % in Arbeit, was bei einer bedingungslosen Zahlung von Transfer-einkommen eher unwahrscheinlich sei. Gerade bei Jugendlichen sei es teilweise nötig, einen verbindlichen Handlungsrahmen zu setzen, um überhaupt Perspektiven jenseits eines dauerhaften Leistungsbezugs zu eröffnen.

Sari Toiviainen hob hervor, dass das offizielle Ziel der Arbeitsämter die Arbeitsmarktintegration sei, auch wenn viele Menschen v.a. nach finanzieller Unterstützung fragten. Zugleich sei das Personal angewiesen, die Aktivierungsquote ständig zu erhöhen und hätten eine komplett unterschiedliche Sichtweise als ihre KlientInnen. Viele von ihnen würden konkrete Hilfe brauchen, seien aber nicht in der Lage über ihre Probleme zu sprechen. Anders als die Arbeitsämter habe das Duuri-Netzwerk die Möglichkeit, konkrete Hilfe zum Beispiel für Menschen mit gesundheitlichen oder Wohnproblemen zu geben. Frau Toiviainen betonte, dass die Erfahrung des Duuri-Netzwerks mit dem Angebot umfassender Hilfe für konkrete Probleme sehr positiv auch im Sinne der Motivierung der Menschen wirke. Das Hauptziel der Duuri-Netzwerk-Zentren sei, eine Langzeitlösung zu finden, zuvorderst, einen Job zu finden, dann aber auch langfristige Qualifikationsmöglichkeiten anzubieten oder aber zu klären, ob andere Transfersysteme eine Möglichkeit sind. Auch wenn das Duuri-Netzwerk ebenfalls eine Arbeitsmarktorientierung habe, so werden doch zeitgleich auch für andere Probleme Hilfsangebote bereitgestellt.

#### *Sozialintegration oder Arbeitsmarktintegration*

Kritisch zum Aktivierungsparadigma vertrat ein Teilnehmer die Auffassung, dass angesichts der realen Arbeitsmarktsituation in der BRD eine gänzlich andere Leistungssystematik für Arbeitslose erforderlich sei als der derzeitige Aktivierungsansatz. Entscheidend für die Ausgestaltung sei dabei, ob die Arbeitsmarktintegration oder aber die soziale Integration im Zentrum steht. Davon hänge ab, ob die sozialen Leistungen den Arbeitsmarktintegrationsleistungen nachgeordnet oder komplementär gewährt werden oder umgekehrt. Vom Menschen her gedacht, sollten die materielle Sicherung und die sozialen Integrationsleistungen eigenständig und an erster Stelle stehen, so sein Plädoyer. Er wandte sich angesichts der Arbeitsmarktlage dagegen, dass Menschen, die mit der verfügbaren niedrigen Grundsicherung und ohne Arbeit zufrieden leben könnten, durch aktivierende Maßnahmen „aufgescheucht“ würden. Die Gesellschaft solle froh darüber sein und die Menschen in Ruhe lassen, wenn sie das wollen. In Bezug auf Jugendliche sei dies allerdings anders zu bewerten, da diese erst am Anfang ihrer Entwicklungsmöglichkeiten stünden und Entscheidungen nicht immer absehen könnten.

In Bezug auf die Vor- oder Nachrangigkeit von Arbeitsmarkt oder Sozialintegration verwies Herr Brülle darauf, dass der Gesetzgeber mit der Überführung der Grundsicherung in die Systematik des SGB II eine andere Richtung eingeschlagen habe. Während im alten Sozialhilferecht das Recht auf menschenwürdiges Leben die Grundlage des Gesetzes gewesen sei, werde im SGB II neben des Anspruchs auf materielle Grundsicherung lediglich das Recht bzw. die Pflicht der Aktivierung und die dazugehörigen Leistungen zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit festgeschrieben. Trotz dieser berechtigten Kritik reiche es aber umgekehrt auch nicht aus, soziale Integration gänzlich ohne Arbeitsmarktintegration zu fassen. Zumindest müsse immer wieder die Chance eröffnet werden, einen Weg in die Erwerbsarbeit zu finden. Denn nach wie vor definierten sich Menschen in unserer Gesellschaft über Teilhabe an Erwerbsarbeit, was nicht nur eine Frage der materiellen Sicherung, sondern auch der Selbstbestätigung und des sozialen Status sei. Das Problem des Gesetzes sei allerdings, dass es ausschließlich die Arbeitsmarktintegration im Blick habe und nicht breiter auf langfristige Chancen der Teilhabe an Erwerbsarbeit sowie den Zugang zu lebenslangen Lern- und Bildungsmöglichkeiten abzielen würde.

Auch Herr Mc Govern äußerte sich zu der von einem Teilnehmer formulierten Forderung, nicht alle Arbeitslose um jeden Preis zu aktivieren. Er sprach sich dafür aus, bei manchen Personenkreisen den Bezug der Grundsicherung zu ermöglichen und freiwillige Tätigkeitsangebote zu schaffen. Diese Möglichkeit sei aber durch die allgemeine gesetzliche Ausrichtung auf Arbeitsmarktintegration vor Ort nur begrenzt umsetzbar. Letztlich sollten die Gestaltung der Leistungen sowie die Praxis der Leistungsgewährung differenziert und für konkrete Zielgruppen erfolgen. Auf dieser Grundlage seien auch ziel- und zielgruppendifferenzierte Kriterien der Erfolgsmessung zu entwickeln. Bezugnehmend auf die vom Projekt entwickelten Indikatoren verwies er z.B. darauf, dass Dezentralisierung an sich noch kein Erfolg sei, es komme vielmehr darauf an, wie lokale Spielräume genutzt werden.

**Emdela Konferenz Tag 2**

**Bewertungsmethoden aktiver Arbeitsmarkt- und sozialer Inklusionspolitik**

## **Sozial-Indikatoren als Instrumente der Offenen Methode der Koordinierung im Bereich europäischer Eingliederungspolitik<sup>8</sup>**

*Eric Marlier, CEPS/ INSTEAD Forschungsinstitut, Luxemburg*

### Zur Erinnerung

- 1997: *Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)*
- 2000: *Lissabon Strategie:*
- Zielsetzung für 2010
  - Offene Methode der Koordinierung (OMK); ~ Methode der “Formalisierung” der EBS
- 2001: Umwelt wurde der Lissabon Herausforderung 2010 hinzugefügt: *EU Nachhaltigkeitsstrategie (SDS)*
- 2005: (Zwischenbewertung der Lissabon-Strategie; „New Governance“ der EU):
- a) März: Neu-Konzentration auf die Lissabon-Strategie zu Wachstum und Beschäftigung, aber Politik der Sozialen Inklusion (SI) soll “von der Union und von Mitgliedstaaten verfolgt werden, mit ihrem vielfältigem Ansatz“; 4 Dimensionen beibehalten, aber Strategie “prioritisiert”.
  - b) Juni: erste “integrierte Richtlinien” der EU führen umfassende wirtschaftspolitische Richtlinien und Beschäftigungsrichtlinien zu einem kohärenten Text zusammen und decken eine 3 Jahres-Periode ab (2005-2008)
  - c) Herbst: erste nationale Reformprogramme zu Wachstum und Beschäftigung (“Lissabon Pläne”)
- Jan 2006: Gestraffte OMK, d.h. synchronisierter und rationalisierter *EU-Prozess zu Sozialschutz und Sozialer Inklusion* ...soll die “Identität” der 3 einzelnen sozialen aktuell abgedeckten “Aktionsbereiche” bewahren (Soziale Inklusion, Renten, Gesundheitsversorgung/ Langzeitpflege)
- Jun 2006: Erneuerte EU Nachhaltigkeitsstrategie
- Sep 2006: Erste zusammengefasste nationale Berichte zu Sozialschutz und Sozialer Inklusion 2006-2008 (Nationale Aktionspläne zu sozialer Inklusion beibehalten, aber grundlegend umstrukturiert)
- Okt 2006: Erste Jahresberichte zur Umsetzung der Nationalen Reformprogramme 2005-2008

---

<sup>8</sup> Dieser Beitrag basiert auf einer Powerpointpräsentation des Referenten. Im Sinne einer einheitlichen Darstellung der Beiträge in dieser Dokumentation wurden die Folieninhalte in ein anderes Textformat umgewandelt. Mehr Informationen unter: [www.ceps.lu](http://www.ceps.lu)



### „Feeding in“ und „feeding out“<sup>9</sup>

- Wichtiges Ergebnis des neu ausgerichteten Ansatzes: Notwendigkeit eines gemeinsamen, verstärkten Feedbacks auf Länder- und EU-Ebene zwischen den beiden „Prozessen“:
  1. Die neuausgerichtete Lissabon Strategie (=Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung)
  2. Die OMK im Bereich Sozialschutz und Soziale Inklusion
    - **„Feeding in“ und „feeding out“**
- Die Herausforderung des **„feeding in“ und „feeding out“**: notwendige Bedingung für einen Steuerungsansatz in Übereinstimmung mit nachhaltiger Entwicklung
- Die Annahme dieser Herausforderung ist hauptsächlich in Verantwortung einzelner Mitgliedsstaaten (auf nationaler als auch auf regionaler und lokaler Ebene)... aber die Kommission muss ihre Funktion wahrnehmen

### Die Herausforderung des **„feeding in“ und „feeding out“** erfordert insbesondere Folgendes:

1. Mitgliedstaaten müssen ihre Sozialschutz- und Sozialen Inklusionsziele in alle relevanten öffentlichen Politikbereiche und Strukturfondsprogramme *mainstreamen*:
  - ⇒ Sozialschutz- und Soziale Inklusionsziele müssen vollständig in die Entscheidungsprozesse auf allen relevanten Politikebenen einbezogen werden (nationale und sub-nationale Ebenen)
  - ⇒ *Koordinierte Regierungspolitik auf und zwischen* verschiedenen Politikebenen
  - ⇒ effektive Partizipation der Stakeholder an Entwurf, Umsetzung, Monitoring und Bewertung
2. Auch EU muss Sozialschutz- und Soziale Inklusionsziele wirklich in Politik integrieren
3. Erfordernis eines einheitlichen/integrierten/koordinierten Ansatzes aller 4 Dimensionen nachhaltiger Entwicklung:
  - in nationalen Strategien (innerhalb der Sozialschutz- und Sozialen Inklusionsbereiche aber auch zwischen Sozialschutz/ Soziale Inklusion, Beschäftigung und Wachstum, Umwelt)
  - in EU-Berichten (v.a. an den Europäischen Frühjahrsrat)

### Dies erfordert umgekehrt:

- Systematische Wirkungsbewertung von Sozialschutz- und Sozialinklusions-Strategien UND auch aller relevanten staatlichen Politikfelder (Bewertung sowohl ex ante als auch ex post)
  - ⇒ Systematische Analyse/Monitoring des Einflusses dieser Politiken auf soziale Kohäsion (auf EU, nationaler & sub-nationaler Ebene)
  - ⇒ Anpassung dieser Politiken zur Stärkung ihres -möglichen- Beitrags zur Förderung sozialer Kohäsion [Themen wie „Arbeit lohnend machen“, Aktive Arbeitsmarktpolitiken, Flexicurity]

---

<sup>9</sup> Dieser auf EU-Ebene feststehende Terminus meint sinngemäß den Prozess der wechselseitigen Einwirkung zwischen den Politikbereichen.

- Verbindliche politische & administrative Festlegung – wiederum auf EU & (sub-)nationalen Ebenen [betreffend Zielvorgaben (Politikebenen/Ablauf und Zeitrahmen), Aufklärungskampagnen ...]
- Erhebliche Investitionen in statistischen und analytischen Kapazitätsaufbau auf Ebene der EU, national und sub-national:
  - ⇒ Erheben/Produzieren von erforderlichen Daten auf diesen Ebenen: Qualität & Erhebungsumfang, quantitativ & qualitativ, Haushalte & Unternehmen
  - ⇒ Entwicklung statistischer und analytischer Expertise und Instrumente auf diesen Ebenen: Monitoring, Zielvorgaben, Mikro-Simulation...

### EU Methode: OMK

- OMK
  - ⇒ Gemeinsamer Feedback-Prozess der Planung, der Zielbestimmung, des Monitoring, der Untersuchung, des Vergleichs und der Anpassung von nationalen (und sub-nationalen) Politiken,
    - auf Basis gemeinsamer Ziele (und gemeinsamer Richtlinien), vereinbart für die EU insgesamt,
    - unter Einbezug der Kommission und aller Mitgliedsstaaten.
  - ⇒ Peer-Review-Praxis zielt auf Austausch von Erfahrung und guter/schlechter Praxis und sollte allen Mitgliedsstaaten gegenseitiges Lernen und dadurch Verbesserung ihrer Politiken ermöglichen
  - ⇒ Schlüsselwörter: gemeinsame Ziele, nationale Berichte (Nationale Aktionspläne, Nationale Strategieberichte, Nationale Strategieberichte zu Sozialschutz und Sozialer Inklusion ...), Peer Reviews, gute Praxis, gemeinsame Berichte
- OMK im Bereich Sozialschutz und Soziale Inklusion umfasst aktuell
  - ⇒ 3 Aktionsbereiche (Soziale Inklusion, Renten, Gesundheitsversorgung/Langzeitpflege); plus
  - ⇒ einigen Informationsaustausch im Bereich von "Arbeit lohnend machen" und somit Aspekte der „aktiven Eingliederung“ und „Flexicurity“. (Jedoch: vorrangige Verantwortung des Beschäftigungsausschusses)

### EU-Ziele für Sozialschutz und Soziale Inklusion

- Gestraffter EU-Prozess zu Sozialschutz und Sozialer Inklusion wird nach 12 Hauptzielen gegliedert, gemeinsam für alle 27 Mitgliedstaaten
  - ⇒ Ziele wurden vom EU Ministerrat im März 2006 angenommen: 3 pro Aktionsbereich und 3 "umfassende" (Doppelfunktion)
  - ⇒ 12 Ziele = Rahmenwerk für die Nationalen Strategieberichte zu Sozialschutz und Sozialer Inklusion 2006-2008

- Umfassende Ziele des OMK für Sozialschutz und Soziale Inklusion zur Förderung von ...
  - ⇒ ... "sozialer Kohäsion, Gleichheit zwischen Männern und Frauen und Chancengleichheit für alle durch angemessene, zugängliche, finanziell nachhaltige, anpassungsfähige und effiziente Sozialschutzsysteme und soziale Eingliederungsstrategien",
  - ⇒ ... "effektiver und gegenseitiger Austausch zwischen den Lissabon-Zielen für stärkeres wirtschaftliches Wachstum, mehr und bessere Jobs, größeren sozialen Zusammenhalt und der EU Nachhaltigkeitsstrategie",
  - ⇒ ... "gutes Regieren, Transparenz und Einbeziehung der Stakeholder in den Entwurf, die Umsetzung und das Monitoring von Politik".
- Soziale Inklusion: Um einen "entscheidenden Einfluss auf die Beseitigung von Armut und sozialer Exklusion" zu haben, hat der Rat 3 Ziele vereinbart. Sie dienen der Sicherstellung...
  - ⇒ ... "des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten und Diensten, die erforderlich sind, um an Gesellschaft teilzuhaben, um Exklusion zu vermeiden bzw. anzugehen und um alle Formen der Diskriminierung, die zu Exklusion führen, zu bekämpfen";
  - ⇒ ... "der aktiven sozialen Eingliederung aller, sowohl durch Förderung von Partizipation am Arbeitsmarkt als auch durch Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung";
  - ⇒ ... "dass soziale Inklusionspolitiken gut koordiniert sind, alle Ebenen der Regierung und alle relevanten Akteure einschließen - unter Einbeziehung der von Armut betroffenen Menschen; dass sie effizient und effektiv sind und in alle relevanten staatlichen Politikbereiche gemainstreamt, eingeschlossen Wirtschafts-, Haushalts-, Erziehungs- und Bildungspolitik und Strukturfondsprogramme (namentlich ESF)."

#### Typologie von Indikatoren und Statistiken der OMK bezogen auf Sozialschutz & Soziale Inklusion:

- Gemeinsam vereinbarte EU Indikatoren (Abkürzung = EU)
  - ⇒ Vergleichende Fortschrittsbewertung der Mitgliedstaaten in Hinblick auf gemeinsame Ziele
  - ⇒ V.a. soziale Auswirkungen, aber auch Zwischenergebnisse und Leistungen
- Gemeinsam vereinbarte nationale Indikatoren (Abkürzung = NAT)..
  - ⇒ basieren auf gemeinsamen Definitionen und Annahmen.
  - ⇒ reflektieren die wichtige Dimension des Aktionsbereichs bzw. der spezifischen Zielgruppe, aber
    - erlauben keinen direkten Ländervergleich und/oder
    - haben keine eindeutige normative Interpretation (nicht "zieldefinitionsfähig").
  - ⇒ können die Messung von Ausmaß und Art der Politikintervention unterstützen.
  - ⇒ müssen vorsichtiger interpretiert werden, zusammen mit relevanten Hintergrundinformationen (exakte Definition, Richtlinien für Berechnungen, Annahmen und Repräsentativität).
- Gemeinsam vereinbarte Kontextinformationen
- (Sub-)nationale Indikatoren & andere Statistiken (Kontextinformationen...)

## Gemeinsam vereinbarte Indikatoren und Statistiken: "Architektur" und Entwicklung

- Architektur der gemeinsam vereinbarten Indikatoren (EU & NAT) und Statistiken
  - ⇒ Architektur = grundlegende Struktur der gemeinsamen Ziele für den gestrafften EU-Prozess zu Sozialschutz und Sozialer Inklusion, vereinbart im März 2006
  - ⇒ 4 Indikator-Portfolios: 1 "umfassendes" Portfolio plus 1 Portfolio für jeden der drei einzelnen Aktionsbereiche (Soziale Inklusion, Renten und Gesundheit)
  - ⇒ Portfolio für jeden Aktionsbereich (nicht umfassend): 2 Ebenen
- Im sozialen OMK-Prozess gemeinsam vereinbarte Indikatoren und Statistiken sind..
  - ⇒ gemeinsam entwickelt (Kommission plus Mitgliedstaaten),
  - ⇒ auf Basis empirischer und theoretischer Expertise zum einen der Indikator-Arbeitsgruppe des Sozialschutzausschusses aber auch auf Grundlage akademischer Berichte, die im Auftrag der EU-Präsidentschaften hergestellt wurden (v.a. Belgien und Luxemburg) und auf internationalen Konferenzen und in spezifischen Studien diskutiert wurden.

## OMK → spezifische Instrumente

- Sozialindikatoren werden für eine Reihe von Zwecken genutzt.
- Hier werden gemeinsam vereinbarte Indikatoren für einen spezifischen Zweck angewandt: um internationale Vergleiche der *tatsächlich erzielten Ergebnisse* (sub-)nationaler Sozialpolitiken zu ermöglichen und gemeinsames Lernen und Austausch von guten/schlechten Praktiken in Mitgliedsländern zu verbessern.
- Daher: primärer Fokus gemeinsamer Indikatoren = auf soziale Erfolge eher als auf die Mittel, durch die Ergebnisse erzielt werden [Zwischen-Ergebnisse & Leistungen]
- Aber: Indikatoren haben eine Funktion hinsichtlich der Aufwendungen für den Politikbereich (z.B. Ausgaben für Sozialtransfers): Input-Indikatoren sind wichtig zur politischen Berichterstattung (Effizienz).
- OMK = spezifische Methode erfordert spezifische Indikatoren (fast identisch mit dem im Kontext des sozialen Inklusionsprozesses entwickelten Laeken-Systems). Für eine eingehende Diskussion des methodischen Rahmens und anderer Aspekte in diesem Zusammenhang [Indikatoren, vergleichende Analyse, Daten, Mikro-Simulation...], siehe:
  - Tony Atkinson, Bea Cantillon, Eric Marlier and Brian Nolan, Social Indicators: The EU and Social Inclusion, Oxford: Oxford University Press, 2002
  - E. Marlier, A. B. Atkinson, B. Cantillon and B. Nolan, The EU and social inclusion: Facing the challenges, The Policy Press, 2006

## Methodische Prinzipien bei der Auswahl gemeinsam vereinbarter Indikatoren

- Jedes der 4 Indikator-Portfolios sollte
  - ⇒ übergreifend sein und alle Schlüsseldimensionen der gemeinsamen Ziele abdecken,
  - ⇒ zwischen den verschiedenen Dimensionen ausbalanciert sein,

- ⇒ eine zusammengefasste und transparente Bewertung der Situation eines Landes in Bezug auf die gemeinsamen Ziele ermöglichen.
- Einzelne Indikatoren sollten
  - ⇒ relevant sein (das wesentliche Problem erfassen) und eine klare und anerkannte normative Interpretation haben [gilt nicht bei NAT],
  - ⇒ stabil und statistisch validiert sein,
  - ⇒ auf politische Interventionen reagieren, aber kein Gegenstand von Manipulation,
  - ⇒ (angemessen) vergleichbar zwischen den Ländern [gilt nicht bei NAT],
  - ⇒ auf regelmäßig verfügbaren und zeitnahen aktuellen Daten aufbauen.

### **Erwarteter Nutzen der gemeinsam vereinbarten Indikatoren**

- Umfassende Liste:
  - ⇒ Kurzer und kompakter Überblick über die nationalen Rahmenbedingungen im Bereich Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales und Demographie
  - ⇒ Hilfreich für Mitgliedstaaten beim Setzen von Prioritäten und der Entwicklung von Sozial-schutz- und sozialen Inklusionsstrategien
  - ⇒ Alle umfassenden Indikatoren sollen zur Bewertung angewandt werden (Kommission und Mitgliedstaaten).
- Aktionsbereichs-Listen:
  - ⇒ Verdichtete, aber ziemlich inhaltsreiche Monitoringinstrumente,
  - ⇒ sollten helfen, auf vergleichende Weise die nationale Situation und den Fortschritt in Hinblick auf die EU-Ziele in jedem Aktionsbereich zu bewerten,
  - ⇒ sollten Ländern helfen, durch Anwendung zumindest der Primärindikatoren in jedem Aktionsbereich ihre Situation zu beurteilen.
  - ⇒ Leistungsstarke Instrumente zur Identifizierung von Bereichen, die verstärktes politisches Handeln erforderlich machen

### **Gemeinsam vereinbarte Indikatoren und Statistiken**

- Umfassende Liste:
  - ⇒ 14 Indikatoren
  - ⇒ 12 Kontext-Statistiken, einschließlich des noch zu entwickelnden Teils zu „Arbeit lohnend machen“
- Aktionsbereich Soziale Inklusion (gestraffte/ neudefinierte Laeken-Liste):
  - ⇒ 11 Primärindikatoren, einschließlich der noch zu entwickelnden Teile zu materieller Verarmung, Wohnen, Kindeswohl
  - ⇒ 3 Sekundärindikatoren
  - ⇒ 11 Kontext-Statistiken, einschließlich des noch zu entwickelnden Teils zu „Arbeit lohnend machen“

Grafik 1

**Politik-Wirkungsmatrix**

		Politiken Mitgliedstaaten			
		Arbeitslosenleistungen	Arbeitsmarktaktivierung	Persönliche soziale Dienste	...
Gefährdete Gruppen	Schulabbrecher				
	Langzeitarbeitslose	Leerstellen ausfüllen			
	Alleinerziehende Haushalte				
	Ältere Arbeitnehmer				
	...				

Grafik 2

**Verbinden mit EU Indikatoren**

		Politiken Mitgliedsstaaten				
		Arbeitslosenleistungen	Arbeitsmarktaktivierung	Persönliche soziale Dienste	...	...
Gefährdete Gruppen	Schulabbrecher					
	Langzeitarbeitslose					
	Alleinerziehende Haushalte					
	Ältere Arbeitnehmer					
	...					

Arbeitslosen-Haushalte

Armutsrisiko

## **Evaluation des Mainstreaming Sozialer Inklusion (MSI-Projekt)<sup>10</sup>**

Izabela Litewska, Combat Poverty Agency, Dublin, Irland<sup>11</sup>

### Hintergrund

- Studie finanziert von der Europäischen Kommission im Rahmen des Programms zum Transnationalen Austausch (TEP) – Teil des Gemeinschaftsaktionsprogramms zu Sozialer Exklusion
- Vorläufer MSI Projekt 2002-2005
  - ⇒ Buch
  - ⇒ Website
- Evaluations Projekt - 2006
  - ⇒ 17 Partnerorganisationen - nationale Ministerien und Forschungsinstitute
  - ⇒ Politische und räumliche Dimension
    - Sieben Mitgliedstaaten involviert (CZ; FR; IR; NL; PT; SK; UK, einschließlich England, NI, Scotland & Wales)
    - Ein Beitrittsland - Bulgarien
    - Norwegen (Europäischer Wirtschaftsraum)
    - EAPN (Europäisches Netzwerk gegen Armut)

### Mainstreaming Sozialer Inklusion

Das Konzept deckt drei Ebenen ab:

- Staatliche Politik
- Einbeziehung und Partizipation aller Stakeholder der Politikgestaltung
- Evaluation des Mainstreaming sozialer Inklusion in staatliche Politiken

Was heißt "Mainstreaming Sozialer Inklusion"?

Projekt Definition:

*"Mainstreaming sozialer Inklusion ist die Integration von Armut bzw. sozialen Inklusionszielen, einschließlich einer Gleichheitsperspektive, in alle Bereiche und Ebenen der Politikgestaltung; dies wird durch Partizipation von öffentlichen Körperschaften, Sozialpartnern, NROs und anderer relevanter Akteure gefährdet"*

---

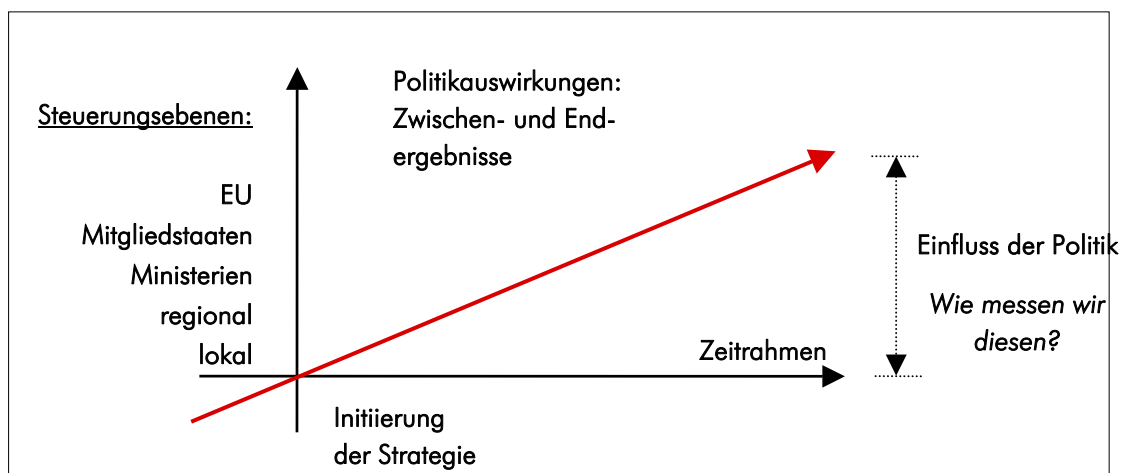
<sup>10</sup> Dieser Beitrag basiert auf einer Powerpointpräsentation der Referentin und einer Teiltranskription des Vortrags. Im Sinne einer einheitlichen Darstellung der Beiträge in dieser Dokumentation wurden die Folieninhalte in ein anderes Textformat umgewandelt.

<sup>11</sup> Staatliche Beratungsagentur, die evidenz-basierte Vorschläge und Konzepte zur Armutsbekämpfung in Irland entwickelt und fördert. Mehr Informationen zum MSI-Projekt unter: [www.cpa.ie](http://www.cpa.ie)

### Ergebnis des MSI Projekts

- Eine entwickelte Evaluationsmethode (einschließlich Untersuchungsfragebogen)
- Ein Fragebogen, der 2005 in fünf Partnerländern und in den nationalen EAPN (European Anti Poverty Network) Organisationen getestet wurde
- Mit Fokus auf:
  - Politische Führung
  - Verwaltungsführung
  - Spezialisten/ Kenntnisse
  - Strukturen
  - Daten/ Forschung
  - Beratung und Teilhabe

### *Theorie des Wandels*



### Zu behandelnde Fragen:

- In welchem Ausmaß ist soziale Inklusion in staatliche Politiken integriert?
- In welchem Ausmaß sind Stakeholder in den Mainstreaming-Prozess involviert?
- Hat dies einen Einfluss auf den Politik-Prozess und die Auswirkungen?

### Evaluierung MSI- 2006

- Sollte uns Auskunft geben über
  - ⇒ das quantitative Ausmaß des Mainstreaming
  - ⇒ das Verständnis von Mainstreaming
  - ⇒ Beispiele für Mainstreaming



- und hat das Potential
  - ⇒ eine Mainstreaming Skala zu entwickeln (MSI Skala),
  - ⇒ verschiedene Ebenen von Armut im Zeitverlauf zu verknüpfen,
  - ⇒ einen Prozess zu initiieren?

## Evaluations-Methode und Fragen

### Die Studie hatte drei Teile:

- Quantitative Untersuchung auf Grundlage des Evaluationsfragebogens
- Eine Reihe qualitativer Interviews mit ausgewählten Teilnehmern der Untersuchung basierend auf einem gemeinsam vereinbarten Leitfaden (ca. 90 Personen insgesamt)
- ‚Good practice‘ - Fallstudien in jedem teilnehmendem Land (8 Fallstudien)

### Quantitative Untersuchung – 1198 angestrebte Antworten aus neun Partnerländern:

- Ausgewählte Ministerien und Regierungsbehörden
- Regionale Verwaltungen (in Ländern, wo Regionen eine weitgehende politische Gestaltungsfunktion haben)
- Lokale Behörden/ Gemeinden
- Gewerkschafts- und Arbeitgeber Organisationen
- NROs, die mit von Armut und Ausgrenzung betroffenen Menschen zusammenarbeiten
- Andere Zivilgesellschaftsorganisationen im Bereich soziale Inklusion

### Der Untersuchungs-Fragebogen deckte die folgenden Fragen ab:

- *Gibt es eine politische Steuerung und eine Verpflichtung auf politischer Ebene, das Mainstreaming sozialer Inklusion in den Politikprozess zu finanzieren? Wird dies auch im Bereich der Gesetzgebung verfolgt? Werden angemessene Ressourcen zur Verfügung gestellt?*
- *Gibt es eine Verwaltungssteuerung und eine Selbstverpflichtung öffentlicher Verwaltung zur Implementierung des Mainstreaming sozialer Inklusion in der Ausführung staatlicher Politik, einschließlich der NAPs/Inklusion?*
- *Wie leistungsfähig sind die öffentliche Verwaltung und die Kenntnisse von ExpertInnen und Dienstleistungserbringern im Bereich sozialer Inklusion, um soziale Inklusion (inklusive dem Gleichheitsgrundsatz) in staatliche Politiken zu mainstreamen?*
- *Welche Strukturen gibt es auf jeder Ebene der Verwaltung, um ein effektives Mainstreaming von sozialer Inklusion in das öffentliche Politik-Verfahren sicherzustellen – Entwurf, Implementation und Evaluation?*
- *Stehen auf jeder Ebene staatlichen Handelns angemessene Daten, Statistiken und Indikatoren zur Verfügung, um Forschung und Evaluation zu den verschiedenen Ebenen von Armut und sozialer Exklusion durchzuführen ?*

- Welche Maßnahmen, Ressourcen und Strukturen werden angewandt, um Konsultation, Einbeziehung und Partizipation von armen und sozial ausgegrenzten Menschen, ihren Vertretungs- bzw. anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen zu sichern?
- Was ist das Verständnis von Mainstreaming sozialer Inklusion, welche Relevanz hat es?

## Hauptergebnisse

- Gesamtsample von 701 Antworten
- Regionales Sample von 367 Antworten
- Variationen unter den Ländern
- Variationen unter den Untersuchungseinheiten (verschiedenen Ebenen)
- Niedrige Anzahl von Rückmeldungen bei Sozialpartnern
- Sehr geringe Rückmeldung aus einem Partnerland

### Anzahl von Antworten pro Land

	Bulgaria	Czech Rep	France	Ireland	NL	Norway	Portugal	Slovak Rep	UK	Total
Angestrebte Anzahl von Antworten	124	124	174	99	131	99	124	99	224	1217
Tatsächliche Anzahl von Antworten	123	126	71	91	35	44	79	15	117	701
%	99	100	41	92	27	44	64	15	52	585

### Verständnis und Relevanz der MSI-Definition von „Mainstreaming Sozialer Inklusion“:

Die generelle Zustimmung zum Verständnis von Mainstreaming Sozialer Inklusion war sehr hoch (73 %), 21 % antworteten „niedrig“, während auf die Frage nach der Relevanz der MSI-Definition von „Mainstreaming Sozialer Inklusion“ nur 46 % mit „hoch“ antworteten und 43 % mit „niedrig“.

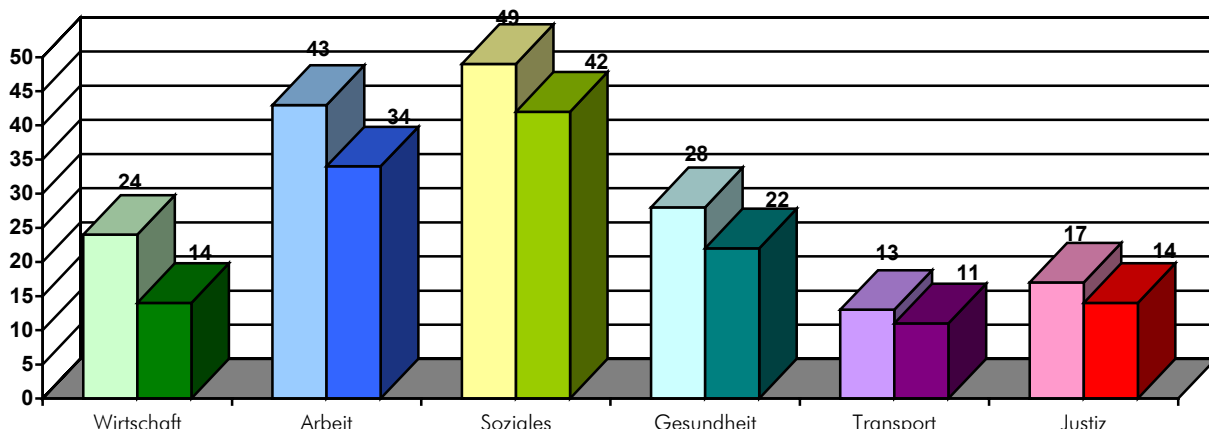
In Bezug auf die Frage: „Reduzierung von Armut und sozialer Inklusion sind oben auf der Regierungsagenda?“ antworteten 46 % „hoch“, aber 50 % mit „niedrig“!

### Mainstreaming Sozialer Inklusion in Politik und Gesetzgebung

Zwei Fragen:

1. Umfasst die Regierungspolitik Anliegen zu Armut und Sozialer Inklusion?

2. Werden Armut bzw. soziale Eingliederung im Rahmen der Gesetzgebung ge-mainstreamt?



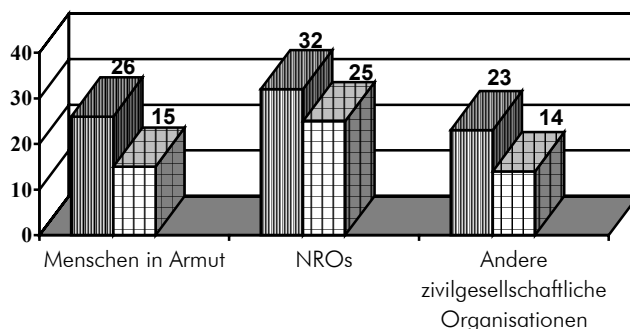
Es muss hervorgehoben werden, dass im Politikfeld Wirtschaftsentwicklung nur 24 % der Antwortenden diese Themen berücksichtigt sahen. Der Vergleich zwischen den zwei Fragen zeigte, dass selbst in Politikfeldern, denen eine hohe Relevanz für soziale Inklusion zugesprochen wird, wie Beschäftigung, das tatsächliche Mainstreaming in die Gesetzgebung als deutlich geringer eingeschätzt wird.

Politische Priorität auf unterschiedlichen Regierungsebenen

Interviews mit verschiedenen Regierungsebenen zeigten einen Mangel an Kommunikation zwischen den verschiedenen Ebenen: Während auf der zentralen Ebene 66% antworteten, dass "Sozialinklusions-Politiken eine hohe bzw. zentrale Priorität" haben, bestätigten dies auf der lokalen Ebene nur 33% und nur 23% auf der regionalen Ebene.

Konsultation und Partizipation

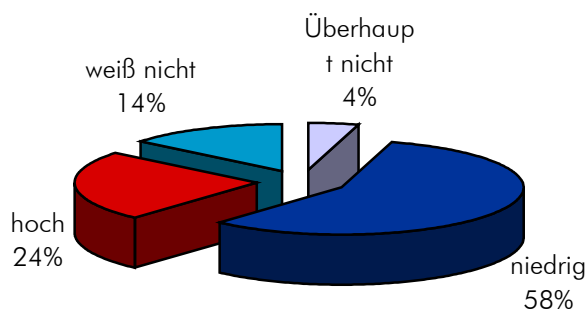
Der generelle Ansatz des MSI-Projekts war, dass Partizipation (welche über bloße Konsultation hinausgeht) bedeutet, einen gewissen Einfluss auf die Politikgestaltung zu nehmen, aber dass umgekehrt ohne Konsultation keine Partizipation stattfinden kann. Das Partizipationslevel war bei jeder Gruppe niedriger als das Konsultationslevel.



Da die Mobilisierung aller Akteure ein Hauptziel des NAP/Inklusionsprozesses ist und ein Hauptbereich für das Mainstreaming sozialer Inklusion, zeigt dieser Abschnitt, dass, basierend auf der MSI-Untersuchung, immer noch eine Menge Arbeit zu tun ist. Das Niveau der Einbeziehung ist generell niedrig, wobei NROs gegen Armut am meisten einbezogen werden, Menschen in Armut weniger.

Einfluss auf Regierungspolitiken

In welchem Ausmaß hat der NAPincl-Prozess einen Einfluss auf Regierungspolitiken und Strategien?



**Die MSI-Skala**

Das vorgeschlagene Messinstrument für Mainstreaming Sozialer Inklusion in Europa basiert auf den Durchschnittswerten für jeden Bereich. Die Platzierung dieser Werte auf einer Skala zwischen 1 und 10 zeigt an, wie weit das Mainstreaming Sozialer Inklusion in den neun teilnehmenden Ländern entwickelt ist.

Überhaupt nicht	In geringem Ausmaß	In gewissem Ausmaß	In großem Ausmaß	In sehr großem Ausmaß
0	2.5	5.0	7.5	10

In den Interviews wurden verschiedene Bereiche des Mainstreaming angewandt, sie liegen auf unterschiedlichem „Niveau“ bzgl. des Mainstreamings: Die Tabelle unten zeigt, dass dies im Durchschnitt einem „halben Erfolg“ auf der MSI-Skala von 0 bis 10 entsprach.

Politische Führung und Förderung	5,39
Regierungspolitiken	4,74
Gesetzgebung	4,46
Ressourcen	4,56
Verwaltungsleitung und Umsetzung von Politiken gegen Armut und soziale Exklusion	5,10
Leistungsvermögen und Kompetenzen	8,43
Strukturen	5,88
Daten, Forschung und Evaluation	6,99
Engagement und Partizipation	4,47
Mainstreaming Sozialer Inklusion – Durchschnittswert	5,56

Die Untersuchung zeigte, welche Bereiche als am meisten bzw. wenigsten entwickelt eingeschätzt werden in Hinblick auf soziale Inklusion:

### Fortgeschrittene MSI Bereiche

- Die Beschäftigung von SpezialistInnen im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung auf den drei Ebenen von Verwaltung
- Das Angebot von Sensibilisierungsschulungen
- Die Verfügbarkeit von Statistiken auf allen Verwaltungsebenen

### Weniger entwickelte MSI Bereiche

- Das Niveau der Konsultation und Partizipation von relevanten Akteuren
- Die Nutzung von Gesetzgebung als ein Instrument zur Förderung von MSI
- Die Höhe der Ressourcen die - in allen Bereichen der Regierungspolitik - für Strategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung bestimmt sind

### **Schlüsselergebnisse**

- Die Definition des MSI-Projekts stimmt mit dem Verständnis vieler Befragter von Mainstreaming sozialer Inklusion überein, aber – es gibt einige Skepsis bezüglich ihrer Relevanz in den teilnehmenden Ländern:

*‘es war das, was sie versucht haben - insofern sie dazu in der Lage waren- umzusetzen und zu erreichen...’ (I-UK)*

*‘Mainstreaming sozialer Inklusion ist immer noch ein segmentiertes und isoliertes Konzept und es ist schwer, diese Dimension der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in alle Bereiche und Ebenen der Politikentwicklung zu integrieren’ (I-PT)*

- Es gab eine nahezu einhellige Übereinkunft, dass Armuts- und Ausgrenzungsthemen auf der Regierungsagenda sind, aber im Allgemeinen nur in einem begrenzten Ausmaß:

*‘Die tatsächliche Ausrichtung der Regierung steht im Widerspruch zu diesen Diskursen. Die allein gültige Politik ist die der Ausgabenreduktion – dies ist die Priorität...’ (I-FR)*

- In einer Reihe von sozialpolitischen Bereichen hat das Mainstreaming sozialer Inklusion ein gutes Niveau, jedoch, soziale Inklusion ist nicht in relevantem Maße in Wirtschafts- oder andere “nicht-soziale” Politikfelder ge-mainstreamt

*‘In gewissem Ausmaß stehen Politiken in diesen Feldern allein da, aber es gibt Ausnahme, wie z.B. den Querschnittscharakter des Gesetzes zu Behinderung’*

*‘Generell scheint es so zu sein, dass Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und die Politik sozialer Inklusion noch nicht integriert sind und auch nicht in einer Weise, dass sie sich gegenseitig stärken könnten.’ (I-IE)*

- Es gibt einen Mangel an Verständnis für soziale Inklusionsstrategien zwischen den verschiedenen Ebenen der Verwaltung:

*‘Es mangelt an gegenseitigem Wissen zwischen der Zentralregierung einerseits und lokalen und regionalen Behörden andererseits’ (I-CZ)*

- Es gibt nur wenig Evaluation zu sozialen Inklusionspolitiken auf jeder Ebene der Verwaltung, insbesondere auf lokaler/ regionaler Ebene

*‘Evaluation ist ein schwieriges Thema. Leute scheinen mit dem Prinzip einverstanden zu sein, aber tatsächlich wollen sie es nicht für sich selbst anwenden. Was mein Politikfeld*

*anbelangt, richten wir gerade eine Evaluation ein, weil wir müssen, aber es ist schwer, Mentalitäten zu ändern.'* (I-FR)

- Das gemeinsame Ziel der NAPs/Inklusion, alle Akteure zu mobilisieren in der Entwicklung von sozialen Eingliederungspolitiken ist bislang begrenzt:

*'Die meisten Konsultationstreffen werden von "Türstehern" besucht und nur wenige der Teilnehmenden sind von Armut und sozialer Exklusion betroffen. Die NROs sind aktiv aber, nochmals, nicht in der Lage einen nützlichen Einfluss zu nehmen, wenn sie lediglich Regierungspolitiken unterstützen.'* (I-IE)

- Der NAP-Prozess hatte nur wenig Einfluss auf die Regierungspolitiken und -strategien zu sozialer Inklusion:

*'Ich habe keinen erkennbaren Einfluss der NAPs auf die Regierungspolitik sehen können – keine erkennbare direkte Verknüpfung zwischen dieser Strategie und der Regierungspolitik.'* (I-IE)

*'Die Versammlung hat keine großen Anstrengungen hinsichtlich des NAP/Inklusion unternommen, weil es gelenkt war vom DWP... das ist generell das Problem mit nicht-dezentralisierter Politik und wie damit umgegangen wird... ziemlich viel im Bereich der sozialen Inklusionspolitik wird tatsächlich außerhalb von Wales gelenkt..'* (I-UK)

## **EMDELA Indikatoren zur Abbildung und Bewertung lokaler Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf soziale Inklusion**

*Sandra Kotlenga, Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen, Göttingen*

### 1. Grundlagen

#### Ziel der Indikatorenentwicklung

In vielen Veröffentlichungen und Strategiekonzepten im Rahmen der europäischen Koordinierung von Inklusionspolitiken kommt der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle bei der Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu. Dahingegen ist bei der Umsetzung“ auf Ebene vieler Mitgliedsstaaten bislang eine weitgehende Trennung der Politikbereiche „Arbeitsmarktpolitik“ und „soziale Inklusion zu beobachten, zunehmend aber auch eine einseitige Ausrichtung von Sozialpolitiken auf arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen. Mit Hilfe der von uns vorgeschlagenen Indikatoren sollen Informationen über Gestaltung, Umsetzung und Ergebnisse lokaler Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf deren Beitrag zur sozialen Inklusion erhoben werden.

Bei der Entwicklung der Indikatoren sind wir von zwei Leitfragen ausgegangen:

- In welchem Ausmaß lassen sich europaweite Trends beobachten? Ausgangspunkt unserer Überlegungen sind verschiedene Elemente aktiver Arbeitsmarktpolitik, die sich als europaweit beobachtbare Trends abzeichnen scheinen und die oftmals als förderlich zur Erreichung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Ziele bewertet werden: Die Dezentralisierung aktiver Arbeitsmarktpolitik durch Verlagerung von Kompetenzen auf die lokale Ebene, der Bedeutungszuwachs von Kooperationen und Netzwerken, der verstärkte Einsatz von Fallmanagement, der Bedeutungszuwachs von Methoden der Leistungsbewertung und schließlich eine zunehmende Verknüpfung von sozialer Inklusion und Arbeitsmarktintegration.
- Inwieweit leistet lokale Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Politik sozialer Inklusion – möglicherweise auch in Abhängigkeit davon wie diese Trends umgesetzt werden?

#### Ausgangslage

Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene haben Evaluations- und Monitoringaktivitäten im Bereich soziale Inklusion und aktive Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung gewonnen. Allerdings bestand eine zentrale Herausforderung bei der Entwicklung der Indikatoren darin, dass sich bei den vorhandenen und angewandten Indikatorsystemen in beiden Politikbereichen nur wenig Schnittstellen und Anknüpfungspunkte für eine Bewertung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf soziale Inklusion ausmachen ließen. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass arbeitsmarktpolitische und sozialpolitische Ziele (und damit Erfolgskriterien) sich nicht zwangsläufig decken bzw. in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können.

Zum anderen sind auch auf der institutionellen Ebene sowohl im Bereich der EU als auch bei den Mitgliedstaaten die Politikbereiche „soziale Inklusion“ und „Beschäftigungsstrategie“ bislang weitgehend getrennt, was sich in der Unverbundenheit der jeweiligen Bewertungssysteme niederschlägt.

So finden im Rahmen der vom Projektteam ausgewerteten arbeitsmarktpolitischen Evaluations- und Monitorinaktivitäten Aspekte sozialer Inklusion zumeist keine explizite Berücksichtigung, obwohl auf der strategischen Ebene der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein großer Stellenwert für soziale Eingliederung beigemessen wird. Festzustellen ist hingegen eine einseitige Orientierung auf das Erfolgskriterium „Arbeitsmarktvermittlung“: Fragen der Nachhaltigkeit der Beschäftigungsintegration, der Arbeitsbedingungen, der Lohnhöhe, aber auch der gesamtwirtschaftlichen Effekte - z.B. Förderung prekärer und unterbezahlter Beschäftigung durch verpflichtende Annahme von Jobangeboten- wird

dabei zumeist nicht nachgegangen. Darüber hinaus bleiben Aspekte und Erfolgskriterien jenseits der Arbeitsmarktvermittlung, die v.a. in Hinblick auf am Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen von besonderer Relevanz sind (Zielgruppenberücksichtigung, soziale Stabilisierung/ Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit/ Marktersatzfunktion), in der Bewertung arbeitsmarktpolitischer Leistungen zumeist gänzlich unberücksichtigt.

Die Erfassung entsprechender Informationen ist vor allem vor dem Hintergrund wichtig, dass in vielen EU-Ländern der Einsatz von Maßnahmen zunehmend nach betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien erfolgt; dies kann zu Creaming-Effekten (Auslese der „Besten“) führen, insbesondere wenn Maßnahmen nur unter der Maßgabe finanziert werden, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Vermittlungserfolg und damit verbunden Reduktion von Ausgaben erzielt wird.

Demgegenüber war die Ausgangsthese des Projekts, dass aktive Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur sozialen Inklusion leistet, wenn sie

- Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe durch Kompetenzgewinn, Einkommensverbesserung und soziale Unterstützungsangebote eröffnet,
- auf sozialen Rechten basiert bzw. diese achtet,
- die am meisten Benachteiligten berücksichtigt.

Das macht einen Unterschied gegenüber solchen Handlungsansätzen, die soziale Probleme nur nach Maßgabe ihrer beeinträchtigenden Wirkung auf Vermittelbarkeit und Employability bearbeiten; und es stellt darüber hinaus auch eine Praxis in Frage, die davon ausgeht, dass sich Probleme sozialer Ausgrenzung durch Vermittlung selbst nur prekärer Arbeitsverhältnisse gewissermaßen nebenbei lösen. Die Bearbeitung sozialer Probleme sollte nicht einfach für jedwede Form der Arbeitsmarktintegration instrumentalisiert werden; vielmehr sollten Strategien der Arbeitsmarktintegration als eine Dimension sozialer Inklusion verstanden werden.

#### Herausforderungen bei der Entwicklung von Indikatoren

- Die festzustellende einseitige Orientierung arbeitsmarktpolitischer Erfolgsbewertung anhand von Eingliederungsbilanzen in den ersten Arbeitsmarkt ist u.a. der grundsätzlichen methodischen Schwierigkeit geschuldet, indikatorgestützt Daten über nicht quantifizierbare Zieldimensionen zu erfassen. Zum Beispiel wurden bislang noch keine Messindikatoren für soziale Stabilisierung und Beschäftigungsfähigkeit – zwei wichtige Zieldimensionen aktiver Arbeitsmarktpolitik – entwickelt. Ein Instrumentarium zur Bewertung lokaler Arbeitsmarktpolitik sollte allerdings den verschiedenen Phasen der Politik-Entwicklung und Umsetzung gerecht werden und auch prozessbezogene und qualitative Aspekte berücksichtigen.
- Die Indikatoren sollten die Darstellung und den Vergleich lokaler Praxis in verschiedenen EU-Ländern ermöglichen. Mit unterschiedlichen Anwendungsebenen und Funktionen sind unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Indikatoren verbunden (lokal/europäisch; Selbstevaluation/ Vergleich; detailliert/ kennzahlenorientiert). Vor dem Hintergrund lokal- und länderspezifischer Rahmenbedingungen und Strukturen aktiver Arbeitsmarktpolitik bedarf es einerseits vieler und detaillierter Indikatoren, damit die gewonnenen Daten aussagefähig sind. Auf der anderen Seite erfordern es Handhabbarkeit und Anwendbarkeit, die Zahl und den Umfang der Indikatoren möglichst zu begrenzen.
- Ein weitere methodische Schwierigkeit besteht darin, dass viele quantitative Daten oftmals nur als national aggregierte Stichprobendaten und/oder lediglich für Forschungszwecke zur Verfügung stehen, aber nicht als Grundlage für eine Evaluation auf lokaler Ebene.

#### Verschiedene Arten von Indikatoren



In unserem Indikatorenset sind verschiedene Arten und Funktionen von Indikatoren kombiniert.

- Einige Indikatoren basieren auf der Gewinnung bzw. Nutzung quantitativer empirischer Daten. Hierbei handelt es sich z.B. um Daten der Arbeitsämter bzw. Jobcenter, z.B. die Eingliederungsbilanzen, zum anderen um statistische Daten zu Arbeitsmarktentwicklung, Arbeitslosigkeit und Armut.
- Einige Indikatoren dienen der Gewinnung von qualitativen Informationen. Hierbei geht es v.a. darum, die Rahmenbedingungen, Ausgestaltung und generelle Ausrichtung der lokalen Arbeitsmarktpolitik in den Blick zu nehmen, z.B. Fragen nach der Nutzung von lokalen Spielräumen, der Beteiligung von Zivilgesellschaft, Verknüpfung zu anderen Politikfeldern.
- Einige der Indikatoren fragen Informationen ab, die möglicherweise nicht (überall) verfügbar sind. Dennoch haben diese Indikatoren eine wichtige Funktion. Ihnen kommt v.a. eine Sensibilisierungsfunktion im Sinne der Selbstevaluation zu (Drehtüreffekte/ wie viele Leistungsausschlüsse/ Verfügbarkeit sozialer Dienste).

#### Wie sind unsere Indikatoren strukturiert?

Das Indikatorenset ist aufgeteilt in Bewertungsindikatoren und Kontextindikatoren.

Die Kontextindikatoren enthalten zum einen Fragen/ Daten zu Arbeitsmarkt, Armut und anderen Aspekten sozialer Exklusion, zum anderen Fragen, mit denen die strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen in den verschiedenen Ländern erfasst werden soll. Diese Daten sollen als Hintergrundinformationen und Interpretationsfolie dienen. Klassisches Beispiel: Eingliederungsquoten sind vor dem Hintergrund unterschiedlicher Arbeitsmarktdynamiken zu interpretieren. Ferner muss erfasst werden, welches die Zielgruppen aktiver Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Ländern sind. So liegt in Deutschland die Schwelle zur Definition von Erwerbsfähigkeit vergleichsweise niedrig. Die Folge ist, dass z.B. in UK sehr viel mehr Menschen dauerhaft Leistungen im Zusammenhang mit Erwerbsunfähigkeit (incapacity-benefit) erhalten, die dadurch aus der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen herausfallen.

Die Bewertungsindikatoren sind thematisch weitgehend entlang der eingangs erwähnten 6 europäischen Tendenzen aufgeteilt. Einige der Bewertungsindikatoren werden als „Schlüsselindikatoren“ vorgeschlagen und in einer Kurzliste gesondert ausgewiesen.

## **2. Präsentation einzelner Indikatoren**

Die folgenden Indikatoren sind eine Auswahl aus der Kurzliste und werden hier beispielhaft vorgestellt. Die Nummerierung bezieht sich auf die Kurzliste.

### **Kapitel 1: Dezentralisierung**

Die hier zusammengefassten Indikatoren sind in zwei Bereiche aufgeteilt. Die Indikatoren im ersten Teil geben Auskunft über die Gestaltungsräume lokaler Akteure im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik. Die Indikatoren im zweiten Teil sollen darüber Auskunft geben, ob und wie die vorhandenen Spielräume aktiver Arbeitsmarktpolitik von den Verantwortlichen vor Ort tatsächlich genutzt werden. Das sagt noch nichts über die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik aus; eine größerer Verantwortung lokaler Akteure wirkt sich nicht zwangsläufig positiv im Sinne sozialer Inklusion aus. Es geht hier also zunächst darum, die lokalen Gestaltungsräume auszuloten und zu klären, ob es überhaupt eine eigenständige Politik mit Zielen usw. gibt.

#### Lokale Spielräume

## 1. Lokale Maßnahmenentwicklung

*„Liegt es im finanziellen und inhaltlichem Ermessen der lokal / regional zuständigen Institutionen, eigene bzw. lokal spezifische Arbeitsmarktinstrumente zu entwickeln?“*

Mit der Frage, ob arbeitsmarktpolitische Akteure die finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten zu einer eigenen Maßnahmenentwicklung haben, ist ein recht hoher Maßstab zur Erfassung lokaler Autonomie gesetzt. Wir gehen aber davon aus, dass arbeitsmarktpolitische Akteure mehr Spielräume haben, eine an den lokalen Gegebenheiten orientierte Arbeitsmarktpolitik zu gestalten, wenn sich ihre Entscheidungsbefugnis nicht darauf beschränkt, die vorhandenen Mittel auf die zentral vorgegebenen Instrumente zu verteilen.

### Nutzung lokaler Spielräume

## 4. Verknüpfung mit anderen Politikfeldern und Förderprogrammen

*„Werden vor Ort sozialräumliche oder auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtete Programme (z.B. Stadteilerneuerung) durchgeführt?“*

⇒ *In welchem Umfang des lokal verfügbaren Budgets für Arbeitsmarktmaßnahmen wird die Durchführung solcher Programme unterstützt?“*

Arbeitsmarktpolitik hat nicht nur auf das Individuum bezogene Effekte, sondern kann sich auch auf die Entwicklung lokaler kultureller und sozialer Infrastruktur als Ganzer auswirken; es geht hier um die Frage, inwiefern Gestaltungspotentiale in Bezug auf diese Aspekte bewusst wahrgenommen werden. Operationalisiert haben wir das anhand der Frage nach Beteiligung an bzw. Verknüpfung mit entsprechenden Programmen.

## Kapitel 2. Kooperation and Netzwerke

Inwieweit beziehen die verantwortlichen Entscheidungsträger für aktive Arbeitsmarktpolitik andere und v.a. zivilgesellschaftliche Akteure bei der Gestaltung und Umsetzung mit ein? Im ersten Teil dieses Indikatorenkapitels wird nach der zivilgesellschaftlichen Beteiligung bei der Konzeption aktiver Arbeitsmarktpolitik gefragt, was über die Beteiligung von Dritte-Sektor-Organisationen als Dienstleister bei der Umsetzung hinausgeht. Im zweiten Teil geht es darum, welche Rahmenbedingungen für die Erbringung von arbeitsmarktpolitischen und sozialen Dienstleistungen vor Ort gesetzt werden, aus Sicht der Organisationen, aber auch aus Sicht der KlientInnen.

### Bedeutung akteursübergreifender Netzwerke für die Gestaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik

## 5. Zivilgesellschaftliche Beteiligung an Politikentwicklung

*„Gibt es sektorübergreifend (Kommune, lokale Wirtschaft und Zivilgesellschaft) ein Gremium/ Netzwerk, welches an der Konzeption lokaler Arbeitsmarktpolitik beteiligt ist?“*

Wenn ja:

- ⇒ *Wie hoch ist der Anteil zivilgesellschaftlicher Akteure an der Gesamtzahl der Mitglieder?*
- ⇒ *Sind VertreterInnen von Arbeitslosen beteiligt?*
- ⇒ *Sind VertreterInnen von Integrationsbetrieben beteiligt?*
- ⇒ *Sind VertreterInnen von sozialen Diensten beteiligt?“*

Beim Indikator „Zivilgesellschaftliche Beteiligung“ geht zunächst generell darum, ob die zuständige Verwaltungseinheit über die Sozialpartner hinaus andere gesellschaftliche AkteurInnen bei der Gestaltung und Planung von aktiver Arbeitsmarktpolitik mit einbezieht. Der Fokus liegt hier auf den

zivilgesellschaftlichen VertreterInnen. Wir haben exemplarisch drei relevante Bereiche rausgesucht, die in einem engen Bezug zur aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen: Erwerbslose selber, soziale Dienste und Integrationsbetriebe. Hintergrund dieser Aufschlüsselung ist, dass unter der Rubrik Zivilgesellschaft recht unterschiedliche Perspektiven und Interessenslagen vertreten sind, viele Dienstleister sind z.B. in einer – teilweise widersprüchlichen - Doppelfunktion von Sozialanwälten einerseits und Auftragnehmern andererseits tätig. Es ist daher wichtig, nicht nur allgemein nach zivilgesellschaftlicher Beteiligung zu fragen, sondern detailliert.

## **6. Kompetenzen Politiknetzwerk**

*„Was ist die Hauptfunktion dieses Gremiums/ Netzwerks?“*

- ⇒ *Information (Verwaltung informiert)*
- ⇒ *Kommunikation und Beratung (Anhörungsrechte)*
- ⇒ *Kooperation und Steuerung (Gemeinsame Planung und gewisses Maß an Entscheidungskompetenzen z.B. über Einsatzbereiche von Maßnahmen und Rückwirkungen auf den regulären Arbeitsmarkt)“*

Der vorige Indikator ist nur begrenzt aussagekräftig hinsichtlich der Frage der tatsächlichen Beteiligungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure. Die Frage nach den Kompetenzen des Politiknetzwerks hingegen fokussiert auf den Charakter und die konkreten Mitwirkungsrechte des Netzwerks. Handelt es sich um eine Kooperation auf Augenhöhe oder um eine Erfüllung von Informationspflichten seitens der Verwaltung? Unterschieden haben wir drei Ebenen: Information (die Verwaltung berichtet) , Kommunikation und Beratung (können Themen von anderen als der Verwaltung auf die Agenda gebracht werden?) und schließlich Kooperation (gewisses Maß an Entscheidungskompetenzen und gemeinsamer Planung).

## Rahmenbedingungen arbeitsmarktbezogener und sozialer Dienstleistungen

### **10. Verfügbarkeit sozialer Dienste**

*„Welche der folgenden sozialen Dienstleistungen sind innerhalb von vier Wochen verfügbar*

- *Schuldnerberatung*
  - *Kinderbetreuung*
  - *Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen*
  - *Psychosoziale Beratung/ Betreuung*
  - *Suchtberatung*
  - *Unabhängige Sozialberatung*
- ⇒ *Stehen diese Leistungen allen BürgerInnen nach Bedarfslage und unabhängig von ihrem Erwerbsstatus gleichermaßen zur Verfügung?“*

Diesen Indikator haben wir vor dem Hintergrund der zunehmenden Diskussion über die Verknüpfung von arbeitsmarktpolitischen und sozialen Dienstleistungen gewählt. Ob und wie dies geschieht hängt entscheidend davon ab, welche Infrastruktur überhaupt verfügbar ist. Als ein Indikator für Verfügbarkeit wird nicht nur die generelle Existenz solcher Dienste abgefragt, sondern auch die Möglichkeit der zeitnahen Deckung des Bedarfs. Wir haben dabei unterschiedliche Bereiche aufgelistet, die in dem deutschen Gesetz, welches die Leistungen für Langzeitarbeitslose regelt, explizit als sogenannte flankierende Leistungen angeführt werden. Den Aspekt der unabhängigen Sozialberatung, z.B. zu Fragen nach Transferleistungen, haben wir noch dazugefügt.

Der Untertitel ist vor dem Eindruck entstanden, dass zunehmend auch soziale Dienstleistungen nur noch unter der Zielperspektive „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen“ verfügbar gemacht wer-

den und nicht als ein allen BürgerInnen unbedingt zustehendes Recht auf Unterstützung in Problemlagen.

### Kapitel 3. Fallmanagement

Begriff und Anwendung sind nicht trennscharf und zudem in den verschiedenen europäischen Ländern unterschiedlich. Angesprochen ist damit ein Ansatz, der eine individuell zugeschnittene und integrierte Betreuung / Beratung von Arbeitslosen innerhalb der dafür zuständigen Jobcenter oder Arbeitsmarktdienste vorsieht.

#### 13. Beratungsintensität

„Wie viele Arbeitslose hat ein Fallbearbeiter/ eine Fallbearbeiter durchschnittlich zu betreuen?“

⇒ bei Jugendlichen

⇒ bei allen anderen“

Dies ist ein recht klarer quantitativer Indikator über die personellen Voraussetzungen des Beratungsgesprächs in den Jobcentern. Bei unserer Untersuchung haben wir zudem festgestellt, dass er sehr unterschiedliche Ausprägungen hat. Von 75 zu Betreuenden bis zu 400 Arbeitslose pro FallbearbeiterIn. Eine kleine Zahl sagt noch nichts über die tatsächliche Beratungsgüte aus, aber bei einer Fallzahl von 400 kann man umgekehrt davon ausgehen, dass ein individueller Beratungsansatz nicht zu verwirklichen sind.

### Kapitel 4. Empowerment und Betonung von Pflichten

Dies bezieht sich auf das Fallmanagement, aber mehr auf die Frage der Qualität und Ausrichtung zwischen den Polen Empowerment und restriktiver Betonung von Pflichten. Die hier aufgeführten Indikatoren sind in drei Unterkapitel gegliedert. a) Wie ist der Kontakt zwischen Arbeitslosen und FallmanagerInnen/ FallbearbeiterInnen gestaltet? b) Sind Fallbearbeitung/ Fallmanagement an der Nutzung und Erweiterung der vorhandenen Ressourcen sowie den Bedarfen der Betroffenen hin orientiert? c) Welche Rechte haben Arbeitslose gegenüber der zuständigen Verwaltungseinheit und welche Mittel der Rechtsdurchsetzung stehen ihnen zur Verfügung?

#### Kontakt NutzerInnen und Fallbearbeitung

#### 16. Wechselmöglichkeit

„Kann der/ die Fallmanager/in auf Wunsch des Klienten/ der Klientin gewechselt werden?“

Die Aufgabe des/der FM ist es, verschiedene Problemlagen zu berücksichtigen und die entsprechenden Dienstleitungen zu vermitteln. Dies ist zudem in einigen Ländern mit einer widersprüchlichen Rolle zwischen Kontrolle, Sanktionierung einerseits und Unterstützung andererseits verknüpft. In Verbindung mit weitgehenden Ermessensspielräumen kann dies eine starke Abhängigkeit von der Person bzw. den Entscheidungen des FM bedeuten. Angesichts der zumindest in manchen Ländern herausgehobenen Position des Fallmanagers im Beratungs- und Beetreuungsprozess erschien uns daher die Frage nach den Wechselmöglichkeiten zentral.

Dieser Indikator ist ein gutes Beispiel dafür, dass die gewonnen Informationen in verschiedenen Kontexten unterschiedlich relevant sind. So erklärte uns der finnische Projektkollege, dass ein Wechsel zwar prinzipiell möglich sei, aber angesichts vieler dünn besiedelter Regionen in Finnland praktisch keinen Sinn mache, weil im Radius von 150 km nur eine Fallmanagerin zuständig ist. In

Großbritannien hat die Frage nach der Wechsellmöglichkeit ebenso Erstaunen ausgelöst, da das Fallmanagement im Sinne einer umfassenden Beratung in den untersuchten Kommunen praktisch keine Relevanz hatte und auch der Fachbegriff nicht geläufig war. Die Frage erschien so relevant wie die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Postschaltern.

#### Ressourcenorientierung

##### **Zumutbarkeitsgrenzen**

*„Inwiefern wird die Verpflichtung zur Annahme von Jobangeboten durch Zumutbarkeitsregeln hinsichtlich Einkommen und Mobilität begrenzt?“*

- ⇒ Anteil des zumutbaren Lohns am Durchschnitts-Lohn für diese Beschäftigung? (oder allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn)
- ⇒ Stundenzahl der zumutbaren Fahrzeiten pro Wochenarbeitszeit?“

Diesen Indikator schlagen wir vor dem Hintergrund vor, dass die Praxis der Aktivierung häufig mit einer Verpflichtung zur Annahme von jedweden Jobangeboten einhergeht, häufig in Verbindung mit der Anforderung räumlicher Flexibilität. Die Frage nach verbindlichen Grenzen der Zumutbarkeit hat enorme Auswirkungen auf die materielle Situation der Arbeitslosen/ Beschäftigten sowie die soziale und familiäre Situation der Arbeitslosen bzw. Beschäftigten. Dieser Aspekt ist daher entscheidend dafür, inwieweit Aktivierung einen Beitrag zu sozialer Inklusion leistet bzw. umgekehrt Exklusionstendenzen verstärkt, insbesondere in Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn. Darüber hinaus hat die Ausgestaltung von Mindeststandards über den Einzelnen hinaus Auswirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen insgesamt.

#### Rechte von Arbeitslosen

##### **21. Freiwilligkeit**

*„Ist die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen freiwillig?“*

- ⇒ Falls nein: Welche Sanktionen werden bei Nichtteilnahme/Verweigerung verhängt?“

Dies ist ein Sensibilisierungsindikator und einer um konkrete Informationen zu erhalten über die Konsequenzen der Nichtannahme einer Maßnahme. Die Frage nach der Freiwilligkeit von fördernden Maßnahmen erscheint zwar im Rahmen des allgemeinen Aktivierungstrends praktisch überholt zu sein. Sie ist aber nach wie vor äußerst relevant, zumal der Aktivierungsdiskurs im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sich explizit auf Konzepte sozialer Arbeit bezieht. Hier gilt überwiegend der professionelle Anspruch der Freiwilligkeit von Unterstützungsleistungen. Dies zum einen aus ethischen und politischen Gründen zum anderen unter dem Aspekt, dass positive Wirkungen von Interventionen davon abhängen, ob sie an der Stärkung der Ressourcen und Interessen der Betroffenen ausgerichtet sind.

## Kapitel 5. Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration und Sozialer Inklusion

Dieses große Kapitel ist zweigeteilt. Wir unterscheiden zwischen den arbeitsmarktpolitischen Leistungen einerseits und den Ergebnissen und der Erfolgsmessung andererseits.

a) arbeitsmarktpolitische Leistungen.

Ob und welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente eingesetzt werden, kann einen weitgehenden Einfluss auf die Teilhabechancen der einzelnen Arbeitslosen haben. Damit aktive Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und zur sozialen Inklusion leisten kann, sollte sie auf eine aktuelle und langfristige Verbesserung des Einkommens und auf die Erweiterung von Ressourcen hin ausgerichtet sein. Aus der Perspektive sozialer Inklusion sind dabei insbesondere Creamingeffekte zu vermeiden.

### Zielgruppenberücksichtigung und Passgenauigkeit des Maßnahmeneinsatzes

#### **22. Leistungen für Langzeitarbeitslose**

„Wie groß ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen?

- ⇒ Wie groß ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die Transferleistungen erhalten
- ⇒ Wie groß ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die Maßnahmen erhalten?
- ⇒ Wie groß ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die an unterstützende Dienstleistungsangebote vermittelt werden?“

Mit diesem Indikator soll ein Überblick darüber gegeben werden, welches Gewicht im Vergleich zu den anderen die verschiedenen Leistungsarten für Langzeitarbeitslose haben: Transferleistungen in Form von Geld, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und schließlich die Vermittlungsleistung an unterstützende soziale Dienstleistungsangebote.

Dieser Indikator soll die verschiedenen Länderrealitäten und lokalen Strukturen aufzuzeigen. So ist interessant, dass in Italien zwar arbeitsmarktpolitische Leistungen gewährt werden aber keinerlei Grundsicherungsleistungen. In Deutschland hingegen bekommen viele als schwer vermittelbar eingestufte Langzeitarbeitslose keinerlei arbeitsmarktpolitische Leistungen mehr.

Oftmals wird das Verhältnis der aktiven zu den passiven Leistungen in Finanzmitteln ausgedrückt. Allerdings ist diese Information natürlich insofern begrenzt aussagefähig, dass das Verhältnis zugunsten aktiver Leistungen auch durch Absenkung der Transferleistungen zustande kommen kann. Von daher halten wir es für wichtig, nach der Beteiligungsquote zu fragen.

#### **23. Instrumenteneinsatz nach Arbeitsmarktnähe**

„Welche relative Bedeutung haben die arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den verschiedenen nach Arbeitsmarktnähe definierten Profilinggruppen<sup>12</sup>? (Kreuztabellen, Angaben in %)

- Existenzgründungsförderung
- Nicht vergütetes Training/ Beschäftigungsmaßnahme
- Lohnzuschüsse
- Aufbau geförderter regulärer Beschäftigungsverhältnisse
- Qualifizierungsmaßnahmen mit formalem Abschluss
- (Aus- und Weiterbildung/ Umschulung/ Schulabschluss)

---

<sup>12</sup> In Deutschland z.B. Unterscheidung nach Marktkunden, Beratungskunden, Betreuungskunden

- *Job sharing/ Job Rotation“*

In einigen Ländern hat sich das sog. Profiling durchgesetzt, wodurch Arbeitslose in verschiedene Kategorien eingeteilt werden. Mit diesem Indikator fragen wir danach, wie viel Prozent aus einer Profilinggruppe was für eine Maßnahme bekommen. Ich zeige den Indikator aus drei Gründen: Zum einen kann man hieran sehen, ob das Maßnahmespektrum ausgeschöpft wird oder trotz Aufteilung in Gruppen alle die gleiche Maßnahme bekommen.

Zum anderen zeigt der Indikator inwieweit als arbeitsmarktfern eingestufte Arbeitslosen überhaupt an aktiven Maßnahmen teilnehmen. Dahinter steht die Frage, ob es durch die Aufteilung in Gruppen zu Creaming-Effekten kommt, wobei nur diejenigen eine Förderung erhalten, die näher am Arbeitsmarkt dran sind.

Schließlich möchte ich noch auf unsere Einteilung der Maßnahmen aufmerksam machen. Häufig angewandt werden die Oberkategorien Qualifizierung, geförderte Beschäftigung, Existenzgründung und Lohnkostenzuschüsse. Vor dem Hintergrund unserer Studien fanden wir es sinnvoll, zwischen kurzfristigen und unentgeltlichen Maßnahmen der Arbeitserprobung und Trainings- und Bildungsmaßnahmen mit zertifizierten Qualifizierungsanteilen, z.B. Aus- und Weiterbildung, zu unterscheiden. Ebenso bei der öffentlich geförderten Beschäftigung sollte zwischen unentgeltlicher gemeinnütziger Arbeit, bei der Arbeitslose weiterhin Grundleistungen beziehen, und denen, wo angelehnt an reguläre Arbeitsverhältnisse neue Beschäftigung generiert und mit Mittelnder Arbeitsmarktpolitik finanziert wird. Daher haben wir Qualifizierung und geförderte Beschäftigung enger gefasst und eine eigene Kategorie „unentgeltliche Arbeitserprobung oder Arbeitsmaßnahme“ eingeführt.

#### Langfristiger Aufbau von Ressourcen

### **25. Zeitliche Perspektive von Maßnahmen**

„Wie hoch ist der Anteil von kurzfristigen Maßnahmen (bis zu einem halben Jahr) im Verhältnis zu langfristigen Maßnahmen (länger als ein halbes Jahr)?“

⇒ nach Anzahl

⇒ nach eingesetzten Mitteln“

Hintergrund ist hier die Annahme, dass aktive Arbeitsmarktpolitik, die alle Zielgruppen berücksichtigt und auf langfristigen Ressourcenaufbau hin angelegt ist, sich nicht nur auf kurze Fördermaßnahmen beschränken sollte und dass ein nachhaltiger Kompetenzaufbau auch längere Zeit der Unterstützung braucht.

## **Kapitel 5. Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration und Sozialer Inklusion**

### **b. Wirkungen und Wirkungsbewertung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen**

<p>Hier wird zum einen nach den Erfolgsmaßstäben und Methoden bei der Bewertung der lokalen Arbeitsmarktpolitik gefragt. Im zweiten Teil steht die Frage der Effekte von arbeitsmarktpolitischen Leistungen im Mittelpunkt. Im Sinne der Nachhaltigkeit und der Identifizierung möglicher Exklusionseffekte ist zudem zu fragen, in welchem Ausmaß Leistungsausschlüsse/ - und Drehtüreffekte auftreten.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik

### **27. Soziale Unterstützungsleistungen in der Erfolgsbewertung**

*„Finden Aktivitäten arbeitsmarktpolitischer Dienstleister bzgl. sozialer Unterstützungsleistungen (psychosoziale Beratung, Drogenberatung, Zugang zu Gesundheitsleistungen, Wohnungshilfe...) Eingang in die Erfolgsmessung und Bewertung aktiver Arbeitsmarktpolitik?“*

Zum einen geht es um die Frage ob bei der Erfolgsbewertung von Arbeitsmarktpolitik, so sie überhaupt stattfindet, andere Aspekte und Leistungen als die Arbeitsmarktvermittlung berücksichtigt werden. Eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt im Anschluss an eine Maßnahme ist schon allein aus arbeitsmarktstrukturellen Gründen nur selten möglich, dennoch kann die Durchführung von Maßnahmen unter anderen Aspekten und Zieldimensionen (soziale Stabilisierung/ Aufbau von Kompetenzen) durchaus sinnvoll sein. Damit ist auch die Rolle der arbeitsmarktpolitischen Dienstleister angesprochen, deren Arbeit oft als ineffektiv gilt, weil andere Kriterien als die Eingliederungserfolge nicht angewendet werden. Die Frage der Erfolgskriterien hängt eng damit zusammen, ob für einen umfassenden Ansatz, der soziale und beschäftigungspolitische Unterstützung verbindet, eigenständig Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Dies hat einen entscheidenden Einfluss darauf, wie arbeitsmarktpolitische Dienstleister mit Klienten umgehen, die nur sehr wenig Chancen auf Arbeitsmarktintegration haben. Eine alleinige Fokussierung auf Eingliederungserfolge geht unter Bedingungen des Wettbewerbs unter arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern oftmals mit Creaming-Effekten einher.

### **29. Teilnehmerbefragung**

*„Gibt es im Rahmen der Evaluation von Maßnahmen Befragungen von MaßnahmeteilnehmerInnen?“*

⇒ Wenn ja, welche der folgenden Dimensionen werden abgefragt?

- Entwicklung der materiellen Gesamtsituation
- Entwicklung der sozialen/ familiären Situation
- Einschätzung des arbeitsmarktlichen Maßnahmenerfolg

⇒ Gibt es verbindliche Verfahren, wie die Auswertungsergebnisse in die weitere Zielbestimmung und Maßnahmenplanung aufgenommen werden?“

Es ist eine wichtige Frage, ob bei der Beurteilung des Erfolgs die Teilnehmerperspektive berücksichtigt wird. Welche Aspekte finden dabei Beachtung und gehen die Ergebnisse auch in die Planung mit ein?

## Maßnahmenerfolg

### **31. Verbleibsrate nach 12 Monaten**

*„Von allen TeilnehmerInnen im Bereich*

- Existenzgründungsförderung
- Nicht vergütetes Training/ Beschäftigungsmaßnahme
- Lohnzuschüsse
- Aufbau geförderter regulärer Beschäftigungsverhältnisse
- Qualifizierungsmaßnahmen mit formalem Abschluss
- (Aus- und Weiterbildung/ Umschulung/ Schulabschluss)
- Job sharing/ Job Rotation

*Sind 12 Monate nach Abschluss der Maßnahme (Angaben in %)*



⇒ *Arbeitslos, davon X % mit folgenden Situation:*

- *weiterer Leistungsbezug*
- *ohne weiteren Leistungsbezug*
- *Folgemaßnahme*

⇒ *Übergang in 1. AM, davon X % mit folgenden Situation:*

- *geringfügige Beschäftigung*
- *Lohnzuschüsse*
- *Einkommenszuschüsse (aus Transferleistungen)*
- *Sonstiges“*

Angesichts der Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnissen in den meisten europäischen Mitgliedsländern schlagen wir vor, bei der Erfolgsmessung von aktiven Maßnahmen die Qualität der vermittelten Jobs zu berücksichtigen. Außerdem sollte zumindest eine mittelfristige Perspektive (1 Jahr) zur Beurteilung des Erfolgs angestrebt werden. Denn viele, v.a. auf langfristigen Kompetenzaufbau zielende Maßnahmen entfalten ihre Effekte eher im Zeitverlauf, nicht direkt nach einer Maßnahme; sie sind dafür teilweise aber langfristiger und nachhaltiger. Dies zeigen europäische Evaluationsergebnisse insbesondere im Bereich der Weiterbildung.

### Nachhaltigkeit und Leistungsausschluss

#### **32. Drehtüreffekte**

*„Wie viel % der Leistungsbezieher beantragen innerhalb von zwei Jahren erneut Leistungen*

- *nach Beendigung des Leistungsbezugs durch Aufnahme einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme*
- *nach Beendigung des Leistungsbezugs bei Verbleib in Arbeitslosigkeit*
- *nach Beendigung des Leistungsbezugs durch Aufnahme von Beschäftigung“*

Hier wollen wir wissen wie viele von denen, die den Bezug von Leistungen beendet haben innerhalb von zwei Jahren erneut Leistungen beziehen. Dabei unterschieden wir zwischen drei Gründen, aus denen der Bezug von Transferleistungen beendet wird. Die Idee dazu hatten wir aus UK, wo ein recht hoher Prozentsatz von Jugendlichen, die aus dem Hilfesystem ausscheiden, weil sie ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen, wiederkehrt. Es handelt sich also um einen Messindikator in Hinblick auf langfristige Wirkungen.

#### **33. Austrittsquote**

*„Anteil der Fälle pro Jahr, in denen Langzeitarbeitslose das Transfersystem trotz Verbleib in Arbeitslosigkeit verlassen?“*

Dieser Indikator wurde vor allem in Hinblick auf Ausschlüsse von Leistungen entwickelt, insbesondere durch eine restriktive Praxis der Leistungsgewährung, z.B. in Verbindung mit sanktionsbewehrten Aktivierungsmaßnahmen geben. Die Erfassung solcher Abgänge ist aus zwei Gründen wichtig: Zum einen ist diese Information zur realistischen Interpretation der Arbeitsmarktstatistik relevant: In manchen Ländern werden Arbeitslose außerhalb des Transferbezuges nicht als solche erfasst, was dazu führen kann, dass Leistungsausschlüsse sich positiv in der Statistik niederschlagen ohne mit entsprechenden Verbesserungen der Beschäftigungssituation einherzugehen. So ist die Hälfte der jüngsten Absenkung der Arbeitslosenquote in Deutschland auf solche Verdrängungsprozesse zurückzuführen. Zum anderen sind damit auch weitgehende soziale Exklusionswirkungen verbunden, da sich die Möglichkeiten einer eigenständigen materiellen Existenzsicherung sowie die Teilhabechancen an arbeitsmarktpolitischen Leistungen deutlich verschlechtern.

### **3. Resümee: Grenzen von Indikatoren**

Indikatoren können die Ergebnisse arbeitsmarktpolitischer Leistungen kaum als deren Wirkungen belegen. Um Wirkungszusammenhänge zu erklären, braucht es noch andere Instrumente. Dennoch liefern die Indikatoren in der Gesamtschau Anhaltspunkte für Wirkungszusammenhänge. Indikatoren können die Prozesse der Zielfindung und Erfolgsbewertung keinesfalls ersetzen, sondern nur unterstützen und fundieren. Eine wichtige Funktion von Indikatoren auf lokaler Ebene sollte darin bestehen, Informationen für eine Selbstevaluation zu liefern, dies erfordert allerdings eine stärkere Lernbereitschaft. Damit erhobene Daten und Informationen eine praktische Relevanz haben, ist zudem eine öffentliche fachpolitische Diskussion von Messergebnissen erforderlich.

## **Indikatoren sozialer Ausgrenzung aus Betroffenen­sicht<sup>13</sup>**

*Prof. Dr. Walter Hanesch, Fachhochschule Darmstadt, Deutschland*

### **Problemstellung**

Mit dem Europäischen Rat von Lissabon wurde die „offene Methode der Koordinierung“ auch für das Ziel der „sozialen Integration“ eingeführt

Zentrales Element der offenen Koordinierung ist ein Modell „indikatorengestützter Politik“.

- Welche Anforderungen ergeben sich aus diesem Politikmodell für den politischen Prozess?
- Welche Anforderungen resultieren daraus für die zu verwendenden Indikatoren?
- Wie ist das Projekt und damit des Versuch zu bewerten, einen betroffenenorientierten Zugang bei der Auswahl geeigneter Indikatoren zu entwickeln?
- Welche Anforderungen ergeben sich an Wissenschaft und Politik zur Einbeziehung der Betroffenenperspektive?

### **Anforderungen an den politischen Prozess**

Die „Offene Methode der Koordinierung“ bietet die Chance für eine neue Qualität politisch-administrativer Zielbestimmung und Zielüberprüfung im Handlungsfeld der Armutspolitik durch:

- die Erfassung und Messung von Art und Umfang deprivierter Lebenslagen mit Hilfe von Indikatoren,
- die Formulierung von Zielen zur Beseitigung von Armut und Ausgrenzung auf der Basis der gleichen Indikatoren,
- die Nutzung der Indikatoren zur Überprüfung der Wirkung von Programmen und Maßnahmen und damit des Grads der Zielerreichung.

In der Bundesrepublik ist die Sozialpolitik bisher durch einen Politikstil gekennzeichnet, bei dem anspruchsvolle Ziele und Programme formuliert werden. Eine Überprüfung der Zielerreichung bildet jedoch die Ausnahme.

### **Inwieweit sind die Anforderungen/Möglichkeiten des neuen Modells in den Nationalen Aktionsplänen zur sozialen Inklusion (NAPinclusion) bisher eingelöst worden?**

- Bundesregierung sieht NAPs als ein Berichtswesen gegenüber der EU an, nicht als Instrument zur Weiterentwicklung der Politik.
- NAP-Ziele sind allgemein und unverbindlich formuliert. Nur vereinzelt ist die Zielformulierung auf bestimmte Indikatoren bezogen.
- Die Zielüberprüfung ist bisher kein systematischer Bestandteil der NAPs.

Die Brisanz der präzisen Zieldefinition und Zielüberprüfung resultiert auch aus dem Dilemma der aktuellen Armutspolitik:

---

<sup>13</sup> Dieser Beitrag basiert auf einer Powerpointpräsentation des Referenten. Im Sinne einer einheitlichen Darstellung der Beiträge in dieser Dokumentation wurden die Folieninhalte in ein anderes Textformat umgewandelt.

- ⇒ Einerseits ist sie dem Anspruch verpflichtet, zu einer Überwindung von Armut und Ausgrenzung beizutragen
- ⇒ Andererseits soll unter dem Primat der Beschäftigungspolitik eine Verschlechterung sozialer Schutzstandards mit wachsenden Armutsgefahren vollzogen werden.

Die deutschen NAPs enthalten weder einen Gesamtkatalog solcher Leistungseinschnitte in Verbindung mit einer Abschätzung der absehbaren Folgen dieser Politik, noch werden diese Maßnahmen im Verhältnis zur Lebenslage der Armen und zu den Zielen des NAP dargestellt und bewertet.

### **Anforderungen an die Indikatoren**

Indikatoren bilden künftig eine zentrale Grundlage für das politische Handeln. Auswahl und Eignung der Indikatoren haben daher künftig entscheidende Bedeutung für die Angemessenheit dieses indikatorgestützten Politikverfahrens und die Richtigkeit der Ergebnisse. Aus dem gewachsenen Stellenwert resultieren hohe Anforderungen an das verwendete Indikatorenset:

- Eine indikatorengestützte Politik muss auf der Basis weniger und zugleich aussagekräftiger Informationen zur Lebenslage der Bevölkerung Bewertungen im Hinblick auf Handlungsbedarfe und Handlungserfolge vornehmen.
- Unterstellt wird ein Zusammenhang zwischen bestimmten Indikatorenbefunden einerseits und sozialpolitischem Handlungsbedarf andererseits.
- Diese Unterstellung muss sich stützen auf differenzierte Ursachen- und Wirkungsanalysen einerseits und auf normative Zielvorgaben andererseits.

### **Anforderungen an die zur Messung sozialer Ausgrenzung zu verwendenden Indikatoren (nach Atkinson u.a.)**

- Ein Indikator sollte den Kern eines Problems kennzeichnen und eine klare normative Bedeutung aufweisen,
- er sollte robust und statistisch valide sein,
- er sollte auf politisch Maßnahmen reagieren (aber nicht manipulierbar sein),
- er sollte zeitnah und revidierbar sein und
- die Messung sollte keine übermäßige Belastung darstellen.

Die bis heute von Experten auf EU- und auf nationaler Ebene vorgelegten Indikatorenkataloge sind kaum geeignet, die genannten Anforderungen zu erfüllen. Dies gilt auch für die der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) zugrunde liegenden Laeken-Indikatoren. Zudem wird kritisiert, dass in diese Indikatoren die Sicht- und Zugangsweisen der Betroffenen bisher nicht bzw. nicht ausreichend eingeflossen sind.

### **Ein betroffenenorientierter Indikatorenkatalog**

In einem von der EU geförderten Pilotprojekt des Diakonischen Werks wurde in Kooperation mit der Hochschule Darmstadt der Versuch unternommen, einen betroffenen-orientierten Indikatorenkatalog zu entwickeln.

#### Ziele:

- ⇒ Die bislang sehr schmale Bandbreite an Armuts- und Ausgrenzungsindikatoren sollte überprüft und ggf. erweitert werden.

⇒ Zugleich sollten die spezifischen Erfahrungen und Sichtweisen betroffener Bevölkerungsgruppen in die Indikatorenbildung eingebracht werden.

#### Problemstellung:

Da die Sicht- und Zugangsweisen der von Ausgrenzung Bedrohten oder Betroffenen zu diesem Problembereich bisher nicht bekannt sind,

- ⇒ sollte die Einbeziehung der Betroffenenansicht einmal dadurch erreicht werden, dass Vertreter von Selbsthilfeorganisationen an der Projektgruppe beteiligt waren,
- ⇒ vor allem sollte jedoch eine begrenzte Erhebung bei von Armut Betroffenen durchgeführt werden.

Die Erfassung der Betroffenenansicht für die Entwicklung eines Indikatorenkatalogs warf methodische Probleme auf:

- Empirische Erhebungen erreichen in der Regel nur Teilgruppen, wichtige Gruppen bleiben ausgeblendet.
- Die Entwicklung von Indikatoren für soziale Ausgrenzung ist aus der Sicht der Betroffenen nicht unmittelbar einsichtig und interessant.
- Eine breit angelegte, repräsentative Erhebung war im Rahmen des Projekts nicht realisierbar. Es konnte lediglich eine explorative Studie im Sinne eines Pilotprojekts durchgeführt werden.
- Insgesamt haben 59 von Ausgrenzung bedrohte oder betroffene Personen an der Befragung teilgenommen; es handelte sich um Klienten der öffentlichen oder freien Wohlfahrtspflege und um Mitglieder von Selbsthilfeinitiativen.
- Durch die Auswahl und Ansprache der Adressaten fand eine gravierende Vorab-Selektion der Befragten statt.
- Als Erhebungsform wurde eine Kombination aus vorbereitender unmittelbar-persönlicher Ansprache einerseits und schriftlicher Befragung andererseits vorgesehen.
- Dabei wurden nicht abstrakte Indikatoren abgefragt, sondern den Befragten Sätze vorgelegt, in denen das Auftreten einzelner Aspekte der Unterversorgung und Ausgrenzung in Ich-Form beschrieben wurde.
- Die Auswahl der für die soziale Ausgrenzung relevanten Lebensbereiche umfasste eine Kombination aus den Ressourcen Einkommen und Vermögen/Schulden und den 5 „Lebens-/Versorgungsbereichen“ Bildung, Erwerbsarbeit, Wohnen, Gesundheit und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.
- Zu jeder der 6 Dimensionen wurde eine Liste von Einzelproblemen bzw. Problemaspekten zur Bewertung angeboten. Diese Liste konnte korrigiert bzw. erweitert werden.
- Für den Indikatorenkatalog wurden Items, die von allen Befragten als wichtig bewertet wurden, ergänzt durch solche, die von einzelnen Gruppen besonders stark gewichtet wurden und solchen, die von den Befragten ergänzend vorgeschlagen wurden.

#### Projektergebnis:

- Der daraus entwickelte Katalog von „Armutskindikatoren aus Betroffenenansicht“ umfasst somit sechs Dimensionen zur Messung von Ausgrenzung sowie der Wirkung der Maßnahmen gegen Ausgrenzung. Für jede Dimension werden jeweils zehn Einzelaspekte hervorgehoben, insgesamt enthält der Katalog also 60 Einzelindikatoren.

- Der Katalog ist in dieser Form weder „besser“ noch „repräsentativer“ als die derzeit verwendeten Indikatoren-sets. Der Ansatz bedarf der weiteren wissenschaftlichen Fundierung auf einer ausreichenden Ressourcenbasis.
- Das Projekt und der Indikatorenkatalog verstehen sich als Anregung gegenüber Wissenschaft und Politik, diesen Ansatz aufzugreifen und weiterzuentwickeln (vgl. z.B. Entwicklung eines Armutstandards auf Befragungsbasis von Breadline-Britain/UK und Andreß/Deutschland).

### **Forderungen aus dem Projekt an Wissenschaft und Politik**

- Die Sicht bedrohter und betroffener Bevölkerungsgruppen zum Problemkomplex Armut und Ausgrenzung sollte erhoben und dargestellt werden.
- Die vorhandenen Indikatorenkataloge sollten um Indikatoren zu weiteren – insbesondere aus Sicht der Betroffenen wichtigen - Problemaspekten ergänzt werden.
- Dazu ist die Daten- und Informationslage zu Armut und Ausgrenzung weiter auszubauen, insbesondere für die nicht-monetären Lebenslagendimensionen.
- Viele der von den Betroffenen genannten Problem-aspekte verweisen auf Defizite in der Gestaltung und im Vollzug sozialstaatlicher Leistungen und Maßnahmen.
- Gerade eine indikatorengestützte Politik bedarf einer kontinuierlichen kritischen Begleitung.

### **Annex - Katalog von „Armutskindern aus Betroffenenansicht“**

#### Indikatoren Bildung

- *Das Fehlen eines allgemeinbildenden Schulabschlusses*
- *Das Fehlen einer abgeschlossenen Berufsausbildung*
- *Fehlende Fähigkeit zum Lesen und Schreiben*
- *Fehlende Kenntnis im Umgang mit Computern*
- *Fehlende Fähigkeit zur Budgetplanung und Haushaltsführung*
- *Kein Zugang zu notwendiger zusätzlicher Förderung der eigenen Kinder*
- *Verzicht auf weiterführende Schulbildung der Kinder wegen hoher Einkommensbelastung*
- *Angewiesenheit auf finanzielle Zuschüsse des Jugendamts wegen hoher Einkommensbelastung durch Aufwendungen für Kinderbetreuung*
- *Fehlende Kenntnis über finanzielle Zuschüsse des Jugendamts und der Ausbildungsförderung*
- *Trotz Kenntnis werden die finanziellen Zuschüsse zur Kinderbetreuung nicht in Anspruch genommen.*

#### Indikatoren Erwerbsarbeit

- *Dauer der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit*
- *Häufigkeit der Arbeitslosigkeit innerhalb einer Rahmenfrist (von 3 Jahren)*
- *Fehlende Information und Beratung bei der Stellensuche*
- *Fehlende Wirkung der Beratung und Vermittlung*
- *Wahlmöglichkeit bei der Annahme zumutbarer Arbeit*
- *Wohnadresse als Barriere bei der Vermittlung in einen Arbeits- und Ausbildungsplatz*
- *Fehlende Vereinbarkeit von Familien und Beruf wegen Fehlens eines bedarfsgerechten Betreuungsplatzes pro Kind*
- *Fehlender Anspruch auf Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung*
- *Fehlender Zugang zu arbeitsmarktpolitische Eingliederungsmaßnahmen*
- *Fehlende Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsmaßnahmen*

#### Indikatoren Einkommen/Vermögen

- *Das Vorliegen von Überschuldung*

- *Fehlende Information und/oder fehlender tatsächlicher Zugang zu einer Schuldnerberatungsstelle*
- *Das verfügbare Haushaltseinkommen liegt unter der Armutsschwelle und/oder der Lebensstandard liegt unter dem gesellschaftlich angemessenen Mindestlebensstandard*
- *Das Haushaltseinkommen wird unregelmäßig und mit Unsicherheit bezogen*
- *Fehlender Zugang zu einem Girokonto*
- *Dauer des gegenwärtigen Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)*
- *Relative Höhe des HLU-Anspruchs: Die HLU liegt unter der haushaltsspezi. Armutsschwelle.*
- *Der gesetzliche Anspruch auf HLU kann nicht oder nicht in vollem Umfang eingelöst werden.*
- *Fehlende Kenntnis über Rechtsansprüche auf Sozial(hilfe)leistungen*
- *Trotz Kenntnis eines bestehenden Rechtsanspruchs wird die HLU nicht in Anspruch genommen.*

#### Indikatoren Wohnen

- *Wohnungslosigkeit oder akute Bedrohung von Wohnungslosigkeit*
- *Wohnen in unsicheren Wohnverhältnissen (ohne Mietvertrag oder mit gekündigtem Mietvertrag)*
- *Hohe Belastung des Einkommens durch Miete/Mietnebenkosten trotz Wohngeldbezugs*
- *Geringe Wohnungsgröße*
- *Wohnen in Substandardwohnung, d.h. ohne Sammelheizung sowie ohne Bad oder Dusche in der Wohnung*
- *Fehlender faktischer Zugang zu Sozialwohnung trotz Bedürftigkeit*
- *Fehlende Information über finanzielle Zuschüsse zu Wohnungskosten*
- *Fehlende Information über Beratung und Hilfe bei Mietproblemen*
- *Die Wohnung liegt in einem belastenden sozialräumlichen Umfeld*
- *Fehlende Verkehrsanbindung der Wohnung*

#### Indikatoren Gesundheit

- *Erschwerter Zugang zu medizinischer Hilfe im Krankheitsfall wegen fehlender KVS.*
- *Erschwerter Zugang zu medizinischer Hilfe im Krankheitsfall wegen Abweisung durch Arzt oder Krankenhaus*
- *Fehlende Hilfsmittel, um trotz Beeinträchtigung am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können*
- *Einschränkungen im Alltag aufgrund körperlicher oder seelischer Beeinträchtigung*
- *Häufiger und/oder regelmäßiger Konsum größerer Mengen an illegalen Drogen/Alkohol/Tabletten*
- *Häufige oder chronische Erkrankung*
- *Überforderung durch alltägliche Aufgaben*
- *Fehlende Beratung, Betreuung oder Hilfe durch soziale Dienste bei gesundheitlichen oder psychischen Problemen*
- *Nicht-Inanspruchnahme notwendiger Medikamente und medizinischer Behandlung wegen Zuzahlungspflicht*
- *Fehlende Möglichkeit zur gesunden und vitaminreichen Ernährung aus finanziellen Gründen*

#### Indikatoren Teilnahme am gesellschaftlichen Leben

- *Fehlende Fähigkeit zur Verständigung in deutscher Sprache*
- *Fehlende Familienangehörige oder Freunde, mit denen man Probleme besprechen kann*
- *Fehlende Familienangehörige oder Freunde, auf deren Hilfe und Unterstützung man rechnen kann*
- *Erfahrung mit Benachteiligung im Alltag aufgrund der familiären Situation*
- *Erfahrung mit Diskriminierung im Alltag aufgrund sprachlich-kultureller Herkunft oder ethnischer Zugehörigkeit*
- *Erfahrung mit Gewalt in der Familie*
- *Erfahrung mit Gewalt im Wohnumfeld*
- *Fehlende Kenntnis über Dienste, die man bei persönlichen Problemen in Anspruch nehmen kann*
- *Nicht-Inanspruchnahme bestehender Dienste*
- *Fehlende Möglichkeit zur Teilnahme an kulturellen oder Freizeitaktivitäten wegen Einkommensbelastung*

## **Podiumsdiskussion „Vom Wiegen wird die Kuh nicht fett!“ – Die Bedeutung von Monitoring und Evaluation für Wirkungsbewertung und Politikentwicklung in Europa**

*Moderation : Dr. Thomas Mirbach, Lawaetz-Stiftung, Hamburg*

Auf dem Podium:

- Dr. Volker Baetghe-Kinsky, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen, MONAPOLI (Monitor Arbeitsmarktpolitik), Deutschland
- Dr. Regina Konle-Seidl, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, Deutschland
- Peter Lelie, Europäische Kommission, Direktion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Brüssel, Belgien
- Eric Marlier, CEPS/ Instead Forschungsinstitut, Luxemburg
- Dr. Mike Aiken, Forschungsinstitut Kooperativen, Open University, Milton Keynes, UK

Die PodiumsteilnehmerInnen wurden zur Einführung gebeten vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen in kurzen Statements zu zwei Fragen Stellung zu nehmen:

- ⇒ Wie schätzen Sie die Grenzen und die Möglichkeiten von Evaluation und Monitoring im Bereich soziale Inklusion/ aktive Arbeitsmarktpolitik ein?
- ⇒ Hat in Ihren Augen Evaluation Einfluss auf die Politikentwicklung und wenn ja, auf welche Weise?

### **Einleitende Statements**

*Eric Marlier*

Ich wurde gebeten, zu zwei ziemlich breiten Themen Überlegungen anzustellen: Zuerst, die Potentiale und Grenzen von Monitoring und Evaluation im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. sozialer Inklusion, zweitens der Einfluss solcher Aktivitäten auf die Politikentwicklung. Angesichts des dafür vorgesehenen 5-minütigen Zeitrahmens für diese wichtigen Themen werde ich sie zusammen behandeln und dabei auf einige Antwortaspekte eingehen.

Monitoring und Evaluation sind wichtig aus verschiedenen, insbesondere folgenden Gründen:

- Sie können helfen, die Offene Methode der Koordinierung (OMK) im sozialen Bereich (v.a. dem sog. Sozialschutz- und Sozialen Inklusionsprozess) auf EU-Ebene, nationaler und sub-nationaler Ebene zu verankern;
- Sie können die Länder dabei unterstützen, die sozialen Inklusions- und Sozialschutzziele in alle relevanten öffentliche Politikbereiche zu mainstreamen (z.B. Beschäftigung, Wirtschaft/ Finanzen, Bildung/Erziehung, Umwelt etc.) ebenso wie in die Strukturfondsprogramme. In anderen Worten, Evaluation und Monitoring können Ländern helfen, diese Ziele vollständig in ihrem Politik- und Entscheidungsprozess auf allen relevanten (nationalen und subnationalen) Ebenen aufzunehmen;
- Sie können auch der EU helfen, Sozialschutz- und Soziale Inklusionsziele zu mainstreamen.
- Sie können Ländern helfen, vermehrt evidenz-basierte Politiken voranzutreiben, entwickelt auf der Basis von: 1.) einer Diagnose der Gründe für Armut und soziale Exklusion. 2.) einer expli-



ziten Analyse des erwarteten Zusammenhangs zwischen Politiken einerseits und den Sozialschutz- und Sozialen Inklusionszielen der Länder andererseits.

Monitoring und Evaluation können daher Länder dabei unterstützen, die Aufgaben einer strategischen Politikplanung im Feld Sozialschutz und Soziale Inklusion verstärkt zu erledigen und *tatsächliche Aktionspläne* zu entwickeln, in denen Input-, Output- und Ergebnisindikatoren gut miteinander verknüpft und Teil eines gemeinsamen Analyse- und Monitoringrahmens sind. Nur auf diese Weise können die von den Ländern umgesetzten Strategien zielgesteuert sein und eine konzentrierte zielgerichtete und überprüfte Herangehensweise ermöglichen.

Monitoring und Evaluation (welche m.E. Wirkungsbewertung und Tiefenanalyse mit einschließt) können Länder und die EU darin unterstützen, die spezifischen Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Umweltpolitiken anzupassen sowie deren potentiellen Beitrag zur Förderung sozialen Zusammenhalts zu erhöhen.

Dies sind Bereiche mit einem wirklichen Steigerungspotential und mit einem bereits zu beobachtendem Einfluss auf die Politikentwicklung – teilweise als Ergebnis des gemeinsamen Lernens, welches v.a. im Rahmen der Europäischen OMK im sozialen Bereich gefördert wird.

Die Grenzen für die volle Ausschöpfung dieses Potentials sind sowohl politischer als auch technischer Art. Einige der Potentiale, die ich gerade angeführt habe, stellen eine wahre Herausforderung für die Länder und die EU dar, auch wenn schon viele Fortschritte in verschiedener Hinsicht gemacht wurden.

Lassen Sie mich damit beginnen was m.E. die wichtigsten technischen Grenzen (oder besser gesagt "Herausforderungen") sind:

- Klarheit über die Diagnose von Gründen für die zu bekämpfende Armut und Ausgrenzung;
- Analyse der erwarteten Beziehung zwischen Politiken und den von den Ländern gesetzten Zielen;
- Durchführung einer systematischen Wirkungsbewertung von Politik (sowohl *ex ante* als auch *ex post*);
- Verknüpfung von Input-, Output- und Ergebnisindikatoren miteinander in einem gemeinsamen Analyse- und Monitoringrahmen;
- Mainstreaming von Sozialschutz und Sozialer Inklusion erfordert ebenso eine Menge an Daten, Analyse and Expertise, welche zur Zeit nicht ausreichend sind, sowohl auf Länder- als auch EU-Ebene.

Es gibt offensichtlich einen Bedarf, in statistische und analytische Kapazitäten zu investieren, um in der Lage zu sein, diese technischen Herausforderungen anzunehmen.

Die politischen Grenzen sind folgende:

- Die Notwendigkeit für die Länder, ein koordiniertes Regierungshandeln sicherzustellen. In anderen Worten meint dies die Notwendigkeit, bei der Entwicklung von Strategien im Bereich Sozialschutz und soziale Inklusion einen konsistenten, integrierten und koordinierten Politikansatz zu gewährleisten. Dies umfasst die Mobilisierung der verschiedenen Ministerien und Minister, die sinnvoll zu diesen Strategien beitragen können: Die einen in der Verantwortung für Sozialschutz und Inklusion, sicherlich, aber auch die vielen anderen im Bereich Beschäftigung, Erziehung/ Bildung, Wirtschaft, Finanzen, Recht, Umwelt ...je nach betroffenen Politikfeldern.

- Die Notwendigkeit für Länder und die EU, die effektive Teilhabe der Stakeholder, Sozialpartner, NGOs und in der Tat aller relevanten Akteure zu verbessern.
- Die Notwendigkeit, mehr im Bereich international vergleichende Analyse zu unternehmen. Man muss mehr Gebrauch von den gemeinsamen Indikatoren machen, man muss weitermachen mit Benchmarking ... selbst wenn man das sog. „naming and shaming“ verhindern will, weil dies häufiger eher schädlich als nützlich ist.
- Man muss das gegenseitige Lernen vertiefen and eventuell weniger auf Politiken fokussieren als auf Prozesse, welche diese Politiken unterstützen. Vor allem, wie werden Politiken konkret implementiert? Wie konkret wird die Verfügbarkeit von Informationen gewährleistet (die bestenfalls auch gesammelt werden) - auf der lokalen, der regionalen und nationalen Ebene? Wird schließlich alles in einem zusammenhängenden und einheitlicher Weise organisiert?
- Und schließlich ist ein politisches Haupthindernis, dass Länder und die EU die erforderlichen finanziellen und personellen Kapazitäten in die Lage versetzen müssen, die oben aufgezeigten technischen Herausforderungen anzunehmen.

*Peter Lelie*

Da ich gebeten wurde, die Frage vor dem Hintergrund meiner eigenen Erfahrungen zu beantworten, werde ich über die Europäische Ebene sprechen. Wenn wir über Möglichkeiten in Hinblick auf Monitoring und Evaluation reden, ist es für uns sehr wichtig zu sehen, ob es in der Europäischen Union irgendeine "beste Praxis" gibt, die wir als Basis für gemeinsames Lernen nutzen können. Die Richtlinien, die für die letzte Runde der Nationalen Aktionspläne im Bereich soziale Inklusion entwickelt wurden, waren darauf ausgerichtet, die NAPs viel strategischer zu gestalten als in der Vergangenheit: mit einer Konzentration auf ein paar Prioritäten, mit Zielsetzungen, mit einem Ausweis der zugrundeliegende Politiktheorie (Verbindung zwischen Politikinstrumenten und Ergebnissen) und ebenso einer Spezifizierung von Maßnahmen für Monitoring und Evaluation von Politiken. Wir haben in der Kommission die NAPs nach solchen Maßnahmen durchleuchtet. Zunächst waren wir ein wenig enttäuscht: Offensichtlich hatten wir zu große Hoffnungen. Wir erwarteten, dass die Länder detailliert darüber Auskunft geben würden, welche Vorkehrungen sie treffen. Manche Länder stellten viele Informationen zur Verfügung, andere nicht. Natürlich gibt es diese Länder, wo Monitoring und Evaluation eine akzeptierte Tradition ist: Ich beziehe mich dabei zum Beispiel auf das Vereinigte Königreich, Irland, Portugal, wo man ein beeindruckendes System vorfindet. Diese Länder sollten Gegenstand von Gutachten sein und andere Länder sollten versuchen, von dem zu lernen, was dort geschieht. Wenn man sich die unterschiedlichen NAPs anschaut – v.a. in Hinblick auf die lokale Ebene – ist v.a. eine Initiative in den Niederlanden interessant. Gestern sprachen wir über die Erfahrung im Emdela-Projekt hinsichtlich der Frage, inwieweit Arbeitsämter und soziale Dienste auf der lokalen Ebene Informationen über die Erfolgsmessung nutzen. Mir wurde gesagt, dass auf der lokalen Ebene Daten zur Arbeitsmarktpolitik erhoben werden und der nationalen Ebene/ Arbeitsagentur zur Verfügung gestellt werden müssen, während diese aber nicht für ein Feedback auf der lokalen Ebene genutzt werden. In den Niederlanden haben wir herausgefunden, dass eine Website eingerichtet und ein Indikatorenset definiert wurde; die Indikatorergebnisse werden für verschiedene Gemeinden veröffentlicht. Durch Verfügbarmachung dieses Instruments für die lokale Ebene werden lokale Akteure dazu befähigt, ihre eigenen Leistung mit der anderer zu vergleichen. Eine andere wichtige Frage ist: Wie stellen wir sicher, dass nationale Ziele auf die lokale Ebene durchsickern? Im Vereinigten Königreich gibt es ein Belohnungssystem für lokale Behörden, die zur Erreichung nationaler Ziele beitragen. In einem noch umfassenderen Sinne arbeiten die tschechische Republik oder Portugal gerade an Methoden, um lokale Indikatorsysteme mit dem nationalen Indikatorsystem zu verknüpfen. Ich habe einige Zeit in der belgischen Verwaltung gearbeitet und

eine Arbeitsgruppe zu Sozialindikatoren koordiniert: Unser Problem war dabei: die nationale Ebene war gut repräsentiert und auch die regionale und Gemeindeebene, aber wir hatten keine lokalen Behörden dabei. Und ein Teil des Problems war, dass viele von unseren Indikatoren für einen Vergleich auf europäischer Ebene gemacht sind, da sie auf nationalen und europäischen Erhebungen basieren. Wir konnten nicht auf die lokale Ebene und waren auch in der Disaggregation von Daten erfolglos. Zusammengefasst: Es gibt eine Menge gute Praxis und wir sollten uns darauf konzentrieren herauszufinden, ob es wirklich gute Praxis ist. Es wäre nicht gut, sich für alle Schwerpunktsetzungen Sozialer Inklusion nur auf die großen NAP Monitoringssysteme zu konzentrieren. Ein besserer Weg könnte sein, auf spezifische Themen zu fokussieren und herauszufinden, ob es interessante Vorschläge und Anwendungen gibt. Um zwei Beispiele zu nennen, was gerade passiert: Erstens, in der Indikator-Arbeitsgruppe des EU Sozialschutzausschusses gibt es den Arbeitsausschuss zu Kinderarmut, der sich insbesondere mit Monitoringssystemen zu Kinderarmut beschäftigt. Ende des Jahres werden wir sehen, ob wir durch die Konzentration auf dieses Thema interessante Ergebnisse für gegenseitiges Lernen haben werden. Ein zweites Beispiel betrifft unsere Peer-Review-Praxis im Sozialen Inklusionsprogramm. Wir werden dieses Jahr acht Gutachten anfertigen, die Themen werden von den OMK-Mitgliedsländern bestimmt. Wir denken darüber nach, wie wir das Gutachten so anfertigen können, dass es nicht nur auf die Darstellung guter Praxis fokussiert, sondern auch einen spezifischen Blick darauf wirft, wie der Erfolg zu messen ist. Wenn wir diese Perspektive in jedem der acht Gutachten einnehmen können, dann werden wir vielleicht am Ende des Programms alles zusammenbringen können und sehen, ob generelle Schlüsse daraus abgeleitet werden müssen als Basis für gemeinsames Lernen.

Zur zweiten Frage nach dem Einfluss von Evaluation und Monitoring auf Politik. Einen wichtigen Aspekt, den wir herausgefunden haben in einem der NAPs ist die Idee der ex-ante Wirkungsabschätzung bzw. der ex-ante Wirkungsabschätzung in Hinblick auf soziale Inklusion, wie sie z.B. in Irland angewandt wurde. Die Idee dahinter ist, bereits verfügbare Informationen zu der erwartbaren Wirkung einer vorgeschlagenen Strategie zu nutzen und vor der tatsächlichen Entscheidung zu berücksichtigen. Dieses System wird auf Ebene der Europäischen Kommission bereits angewandt: Jede Generaldirektion ist verpflichtet, eine ex-ante Wirkungseinschätzung zu präsentieren, wenn sie eine neue Initiative anstößt. Dieses wird in dienstübergreifenden Beratungen behandelt, was bedeutet, dass alle anderen Generaldirektionen die Chance haben, einen Blick auf die Wirkungsabschätzung zu werfen und dabei vielleicht darauf hinzuweisen, dass spezifische Wirkungen (z.B. auf Soziale Inklusion) in manchen Fällen übersehen worden sind. Ich selbst nahm an einigen dieser Veranstaltungen teil und manche sind wirklich herausfordernd. Z.B. hatten wir eine Wirkungsabschätzung vorzunehmen in Hinblick auf eine Initiative für erneuerbare Energien und wir mussten uns selbst fragen, ob es dabei soziale Inklusionsaspekte gibt. Die Herausforderung ist außerdem, eine Art Instrumentenkasten zu entwickeln und die Vielfalt bereits verfügbarer Studien, die von der Kommission im Bereich soziale Inklusion finanziert wurden, aufzugreifen und für die Abschätzung von Wirkungen neuer Vorhaben zu nutzen.

*Volker Baethge-Kinsky*

Ich will zunächst auf die erste Frage eingehen. Was durch Evaluation leistbar ist, kann man so allgemein gar nicht beantworten. Fakt ist, dass wir insbesondere mit den jüngeren Evaluationsprogrammen in Deutschland in neue Dimensionen der Arbeitsmarktforschung vorgestoßen sind. Das kann man - bei aller Kritik, die ich daran habe, wie sie letztendlich inszeniert worden ist - getrost sagen. Ich erinnere in diesem Zusammenhang daran, dass wir in Deutschland in einem Zeitraum von etwa 8 Jahren etwa 90 Millionen Euro für Arbeitsmarktwirkungsforschung ausgeben. Davon entfällt sicherlich ein nicht unerheblicher Teil auf das IAB, aber auch auf diejenige Forschung, die gerade beendet worden ist, nämlich die Evaluation der Hartz-Gesetze I-III. Das Problem dieser

Evaluation ist, dass es den einen Zielindikator gibt, Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit, und - das war schon seit längerem unsere Kritik - die ganze Zielvielfalt arbeitsmarktpolitischer Instrumente dabei gar nicht berücksichtigt wurde. Und kurios ist - der Endbericht dieser Evaluation ist im Dezember erschienen -, dass in dessen Zusammenfassung selbst dann noch an diesem Ziel festgehalten wird, wenn klar ist, dass das untersuchte Instrument schon seit 2 Jahren formal gar nicht mehr für dieses Ziel „Integration in ungeförderte Erwerbsarbeit- eingesetzt werden soll. Ich spreche von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die in Deutschland – gemäß der gesetzlichen Zielbegründung - inzwischen erklärtermaßen als Ersatz für Integration in den 1. Arbeitsmarkt dienen sollen. Das Instrument ist letztendlich deshalb schlecht evaluiert worden bzw. aufgrund der Evaluation in der Bewertung des Ministeriums schlecht weggekommen, weil im Vergleich zu Gruppen, die diese Förderung nicht bekommen haben, keine Wirkung hinsichtlich einer Integration in den 1. Arbeitsmarkt erzielt wurde.

Ein dritter Punkt ist der folgende. Wir reden über „best practice“, wir reden über Kategorien wie Beschäftigungsfähigkeit oder soziale Stabilisierung, ohne dass ein Verständigungsprozess darüber stattgefunden hat, was das eigentlich bedeutet. Was heißt Beschäftigungsfähigkeit? In der politischen Diskussion in Deutschland habe ich den Eindruck, dass wir damit sagen: es gibt Defizite auf Seiten von Personen und die müssen behoben werden. Für mich ist Beschäftigungsfähigkeit eine relationale Kategorie, die auf Beziehungen zwischen Individuen und Arbeitsmärkten, und zwar in Form von Betrieben als Nachfragern auf Arbeitsmärkten, abhebt. Und man muss sich natürlich fragen, inwieweit das, was von Arbeitslosen verlangt wird und woraufhin sie qualifiziert werden sollen, auch etwas damit zu tun hat, dass nicht die Anforderungen der Betriebe und ihrer Arbeitsplätze steigen, sondern sich die Rekrutierungskriterien einfach verändert haben, weil wir ein so hohes Volumen an Arbeitskräften haben, die nach Arbeit suchen. Man muss auch sehr kritisch mit der Frage umgehen, ob all das, was die EU so lanciert hat, wirklich sinnvoll ist. Die Zielkriterien sind so allgemein gehalten, dass man ihnen durchaus zustimmen kann; aber die Wege dorthin und das heißt die Antwort auf die Frage „wie inszenieren wir diesen Prozess?“, sind zumindest fraglich.

Ich will das am Beispiel Dezentralisierung verdeutlichen. Dezentralisierung ist kein Allheilmittel und es ist auch nicht immer positiv, das wissen wir aus 20 Jahren organisationssoziologischer Forschung. Eine bestimmte Form von Dezentralisierung ist sinnvoll, wenn sie so ausgestaltet ist, dass nicht nur Verantwortung im Sinne von „der muss dafür büßen und einstehen“ nach unten verlagert wird, sondern gleichzeitig auch Befugnisse und das heißt Verfügung über Ressourcen verlagert werden. Die Frage nach diesen Modellen und auch die Frage, wie so ein Prozess zu steuern ist, sind noch nicht beantwortet, auch wenn ich heute den Eindruck hatte, dass die KollegInnen von Zoom das Problem operativ schon erfasst haben. Aber darüber hinaus steht eine Auseinandersetzung über generelle Konzepte noch aus.

Ich komme jetzt zum zweiten Punkt, zur Bedeutung von Evaluation und Monitoring für die Politikentwicklung. Ich bin mit Blick auf Deutschland ausgesprochen pessimistisch, dass die Politik nur auf uns wartet. Meines Erachtens - und es zeigt sich auch in der nächsten Generation von Evaluationsprogrammen -, will Politik schnelle Eindeutigkeit und Handlungsempfehlungen, keine wissenschaftliche Expertise. Wenn man betrachtet, in welchem Höllentempo diese Evaluationen durchgeführt wurden, dann hab ich, das sage ich ganz vorsichtig, manchmal den Verdacht, die Auftraggeber, in diesem Fall die Ministerien, haben vor allem dafür gesorgt, dass die Leute nicht genug Zeit zum Nachdenken gehabt haben, um ihre Untersuchung zu konzipieren. Das war alles so dicht geplant, es stellte sich die Frage, wo da noch Zeit für Reflexion und für Diskurs sein sollte, der aber notwendig ist, um sich sowohl über die Anlage der Untersuchung zu verständigen, als auch über die Interpretation der Ergebnisse.

Ich komme jetzt auf das Beispiel „good practice“ zu sprechen. Wir wissen auch aus der Organisationsforschung, dass „good practice“ häufig Beispiele sind von Unternehmen, die vor 10 Jahren erfolgreich waren und inzwischen in Konkurs gegangen sind. Wenn ich das als Idee auf das Feld von Organisationsmodellen von Arbeitsmarktpolitik übertrage, dann warne ich davor zu glauben, man könne irgendwas aus anderen Ländern einfach übertragen. Wenn „good practice“ einfach heißt, Fantasie im Umgang mit Problemen zu entwickeln und sich darüber auszutauschen, dann allerdings bin ich d'accord.

*Regina Konle-Seidl*

Ich möchte nicht mehr auf die Hartz-Evaluation eingehen, das hat der Kollege schon sehr kritisch beleuchtet. Ich bin nicht ganz so skeptisch, weil es auch trotz der kritisierten zeitlichen Restriktionen einige Erkenntnisse gibt, die sich auch in Evaluationen jenseits der Landesgrenzen wiederfinden, ob in Schweden, den Niederlanden oder Großbritannien, also Ländern, die zudem eine viel längere Evaluationskultur haben.

Ich will nun kurz am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit erläutern, was Monitoring im Vergleich zu Evaluation von aktiver Arbeitsförderung bedeutet. Spätestens seit 2003, also seit den Hartz-Reformen und der damit verbundenen Umorganisation, werden nicht nur Indikatoren gebildet, also Ziele in Form von Indikatoren festgelegt, sondern man verwendet diese Indikatoren auch für die Steuerungsprozesse, d.h. man steuert nach Zielen. Die wesentlichen Ziele sind vorgegeben, Integration in Erwerbsarbeit, d.h. v.a. in ungeforderte Beschäftigung, aber auch geförderte. Diese Ziele werden dann anhand einer Reihe von Indikatoren operationalisiert. Zentral ist beispielsweise das Ziel der Verkürzung der faktischen Dauer der Arbeitslosigkeit. An diesen Erfolgskriterien werden auch die einzelnen Agenturen gemessen und die Mittel verteilt. Zum Monitoring: Die BA verwendet seit der Einführung des SGB III 1998 Verbleibs- und Eingliederungsquoten für die Maßnahmen, die von der BA umgesetzt werden. Die Verbleibsquote fragt „Sind die Leute nach einem halben Jahr noch arbeitslos?“, und die Erfolgsquote fragt „Sind sie nach einem halben Jahr in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung?“. Die Erfolgsquoten unterscheiden sich dabei je nach Maßnahme erheblich. Eingliederungszuschüsse haben z.B. eine Erfolgsquote von 70%, ABM von 20%. Solche Auswertungen sind Teil des Monitorings. Sie stellen einen ersten Befund darüber dar, was die Ergebnisse des Instrumentariums sind.

Wirkungen, wurde vorhin gesagt, sind schwierig zu messen. Wirkung wird wissenschaftlich aber eindeutig als kausaler Zusammenhang definiert. Was wäre passiert, wenn die betreffende Person nicht an der Maßnahme teilgenommen hätte? Ich will jetzt nicht auf Methoden im Detail eingehen, aber genau dieser kausale Zusammenhang zwischen Maßnahmenteilnahme und Zustand danach – gemessen in der Regel als erfolgte Integration in Erwerbsarbeit – ist als Wirkung definiert. Die BA in Zusammenarbeit mit dem IAB arbeitet gerade daran, eine solche Wirkungsanalyse für operative Zwecke einzusetzen: Es gibt ein Projekt, bei dem kleinräumig auf Agenturebene ausgewertet wird, welche Maßnahme für welche Person in der Vergangenheit am besten gewirkt hat. Ziel ist es, diese Ergebnisse auch für operative Zwecke, d.h. prospektiv einzusetzen und als Orientierungshilfe den Vermittlern an die Hand zu geben. Das ist eine Möglichkeit, wissenschaftlich fundierte Evaluationsergebnisse praktisch anzuwenden.

Kurz zur zweiten Frage nach der Bedeutung von Evaluation und Monitoring für die Politikentwicklung. Die Ausgaben für aktive Arbeitsförderung innerhalb der BA sind zwischen 2002 und 2006 um ein Drittel zurückgegangen, von 21 Milliarden auf 15 Milliarden – also eine relevante Größenordnung -, die Teilnehmerzahl ist allerdings relativ konstant geblieben und die Erfolgsquoten der einzelnen Maßnahmen haben sich nichtverschlechtert. Es hat vor allem eine Umschichtung stattgefunden, von beispielsweise langen und teuren Weiterbildungsmaßnahmen zu kurzen Trainings-

maßnahmen. Das ist sicherlich auch als ein Ergebnis von Monitoring- und Evaluationsaktivitäten zu werten.

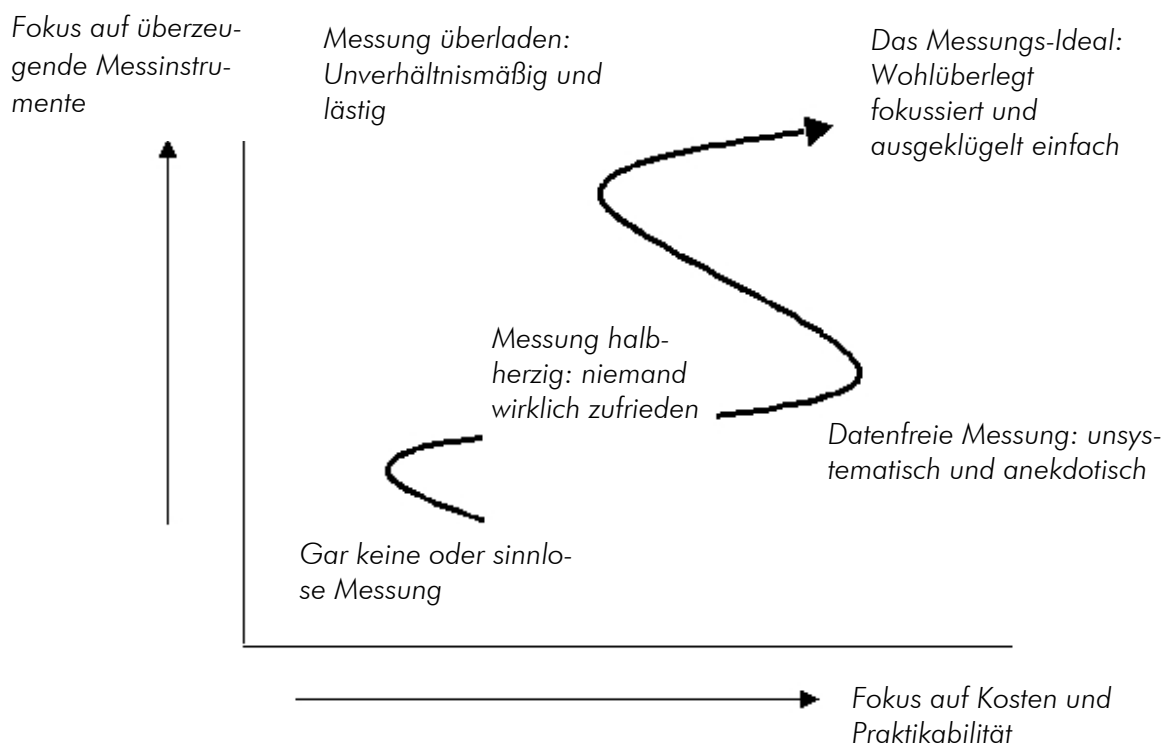
*Mike Aiken*

Der erste Punkt, den ich hervorheben will ist, dass das Vereinigte Königreich verrückt ist nach Evaluation, dass Monitoring und Evaluation allgegenwärtig sind; es gibt Ziele, Outputs, evidenz-basierte Politik und der "was funktioniert?"-Ansatz. Ich denke es ist wichtig, das alles ein wenig zu hinterfragen. Weil die dahinterliegende Annahme bei Programmen und Politikgestaltung ist, dass es auf der einen Seite rationale Politikakteure gibt, die neutral dasitzen, all die Nachweise und Informationen bewerten und dann zu einer rationalen Entscheidung kommen und dass dies dann auch der Weg ist, den die Politikstrategien und Programme gehen werden. Auf der anderen Seite kann man sich dann die pragmatischen Politiker vorstellen, die zugestehen, dass Politik grundsätzlich nicht in dieser Art von Vakuum stattfindet.

Politik besteht vielmehr aus Leuten, die politische Tauschgeschäfte machen: Da gibt es dann z.B. eine Krise in den Zeitungen über ein soziales Thema und auf diese Weise entwickelt sich plötzlich eine Politik in diesem Bereich. Es gibt Abmachungen zwischen Interessens- und Lobbygruppen - das können Gewerkschaften oder große Unternehmens- oder Dritt-Sektor-Gruppen sein, und so bewegt sich Politik nicht notwendigerweise in eine rationale Richtung und selbst wenn wir Maßnahmen und Indikatoren haben: Die Art, wie diese angewandt werden und wer darüber entscheidet, was zählt und ob dieser oder jener Indikator erreicht wird ... all dies sind offene Fragen. Sie sind Gegenstand von Prozessen, welche verdeckt oder angefüllt sind mit Interessen, Ideologien oder Ideen. Daher denke ich, wir müssen vorsichtig sein, uns Politik als diesen schlichten rationalen Prozess vorzustellen.

Nun zur zweiten Frage. Zunächst will ich ein positives Beispiel geben für den Einfluss, den Dritt-Sektor-Organisationen auf Politik haben können. Eine solche ist die Joseph-Rowntree-Stiftung, die sich schon seit mehr als hundert Jahren mit Forschung zu Armut und sozialer Inklusion befasst und in den letzten 15 Jahren über 95 einzelne Forschungsberichte veröffentlicht hat. Man könnte sagen, dass sie mit ihrem Kopf gegen eine Ziegelwand schlagen, aber wenn man einen Blick auf die aktuelle Regierungspolitik wirft, entdeckt man, dass eine Menge ihrer Ideen zu Wohnen und sozialer Exklusion in den Mainstream aufgenommen wurden. Ich denke, das ist ein positives Beispiel. Auf der anderen Seite kann man eine Fülle von Beispielen finden, wo politische Programmentscheidungen gemacht wurden, bevor sehr teure Evaluationsprogramme überhaupt zu Ende gebracht worden sind. Das Programm "Sicherer Start" im Bereich Entwicklung von Kinderpflege im UK ist ein Beispiel dafür und auch die „Zentren für gesundes Leben“, wo wichtige Entscheidungen, sowohl negative als auch positive, getroffen wurden, bevor die teuren Evaluationen berichtet haben. Dies stellt die Idee in Frage, dass Dinge immer auf rationalem Wege zustande kommen. Politische Interessen, Eigennützigkeit, Wahlen, Tauschgeschäfte, alles spielt eine Rolle. Man kann zu dem Punkt kommen, wo man einen Indikator für alles braucht, am Ende sogar einen Indikator für Indikatoren. Und wer beurteilt den Wert von Evaluation? Einige KollegInnen hier haben über die Kosten von Evaluation gesprochen. Wenn man sich die Ebenen von Programm-Evaluation anschaut (gegenüber der Politikevaluation) - mit dem ich am meisten vertraut bin im Dritten Sektor - hat man manchmal Leute in sehr kleinen gemeindenahen Projekten, die anstatt mit sozial Ausgeschlossenen zu arbeiten vielleicht 20 % ihrer Zeit und damit ihres Geldes mit Monitoringtabellen, Daten und Berichten verbringen. D.h. auch wenn die Rechenschaftspflichtigkeit für öffentliche Gelder sehr wichtig ist, hat man in den UK manchmal den Eindruck, dass Monitoring wichtiger ist als das Projekt selbst und das ist sicherlich eine verrückte Situation. Zeitnahe Daten sind wichtiger als eine enorme Datenfülle.

Ich will noch einen anderen Aspekt aufgreifen, welcher sich tatsächlich auf die EMDELA-Forschung bezieht. Es gibt eine Spannung zwischen nationalen Zielvorgaben - aus guten Gründen von Politikern entwickelt- und lokaler Entscheidungskompetenz. Die Spannung besteht darin, dass die Ziele national definiert werden, aber welcher Raum bleibt da für Akteure auf lokaler Ebene, die Agenda entsprechend der lokalen Bedarfe zu beeinflussen? Ich gebe ein bestimmtes Beispiel aus Nottingham. Es gibt eine Zielvorgabe für jede Region im UK für die Beschäftigungsrate, wobei 80% das theoretische Maximum ist. In Nottingham, in den Organisationen die ich besucht habe, ist das Ziel 60%. Aber sie können das nie erreichen, auch wenn ihre Stadt anderen ähnelte, wegen der geographischen Struktur Nottighams. Die Grenze ist um die Innenstadt Nottinghams gezogen, im Gegensatz dazu umfasst die Grenze z.B. in Bristol auch die Vororte, eher reichere Gegenden. Und so mögen Leute erfolgreich Jobs finden und in den Vorort ziehen, aber sie sind immer noch im Einzugsgebiet von Städten wie Bristol und treiben die Beschäftigungsrate hoch. Aber in Nottingham, wenn jemand einen Job findet und in den Vorort zieht, zählt er nicht und wenn zugleich neue Leute in die Innenstadt ziehen und arbeitslos bleiben, dann bleibt die Rate dieselbe, obwohl tatsächlich eine neue Beschäftigung aufgenommen wurde. Denn nur die Zahl zählt und nicht die Entwicklung. So kann man also die beiden Städte nicht vergleichen und sagen: Nottingham ist schrecklich, weil dort die Beschäftigungsrate so niedrig bleibt. Es sind immer diese Entscheidungen über Grenzen und was gemessen wird, welche diese Kategorien beeinflussen.



Den letzten Punkt, auf den ich hinweisen wollte, ist dieses Diagramm. Die Idee ist, dass man unten an der linken Ecke startet, wo die zwei Linien zusammenkommen, wo man gar nicht misst und auch nicht auf die Kosten von allem achten muss. Dann hat man diesen Schlenker aufwärts zum Versuch, alles zu messen bis zu dem Punkt, wo man zu viele Dinge misst, was zu teuer ist und die Ergebnisse nicht wert, so dass man nach rechts biegt. Die Idee des Diagramms ist, dass es keine letzte Antwort auf das Dilemma gibt, und so stolziert man von einer Seite zur anderen. Und auf

diese Weise findet eine Debatte und ein Wettbewerb darüber statt, wie viel und welche Art von Messung gemacht werden sollte und in gewisser Weise ist es das, was wir hier heute tun.<sup>14</sup>

## Fragen und Kommentare aus dem Publikum

### *Beitrag aus dem Publikum*

Es wird darauf hingewiesen, dass die Tagespolitik durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst sei - etwa durch Interessengruppen oder das Interesse an Wiederwahlen von PolitikerInnen usw. - und nicht dem klassischen Modell der rationalen Politik entspreche. Dennoch gebe es gerade in der Sozialpolitik Erwartungen und Hoffnungen, dass Politik ein Stückweit transparenter, rationaler wird, wenn sie sich an rational definierten Zielen und Methoden orientiert und dadurch leichter überprüfbar wird. Das Konzept der sozialen Indikatoren sowie der Einsatz von Monitoring und Evaluation könne zu einer solchen Qualitätsverschiebung beitragen. Auf der anderen Seite würden aktuell in Deutschland eher schmerzliche Erfahrungen mit Evaluation gemacht, z.B. in der Arbeitsmarktpolitik. Die Hartz-Reformen seien ja unter anderem auch die Folge einer politischen Nutzung von Ergebnissen der Wirkungsforschung, die zu fatalen Ergebnissen geführt haben. So seien die existierenden Strukturen und Konzepte aktiver Arbeitsmarktpolitik vor einigen Jahren im Rahmen von Hartz 1-4 zerschlagen worden - mit dem alleinigen Verweis auf mangelnden Arbeitsmarkterfolg. Neue Konzepte seien eingeführt worden, die noch weniger als vorher funktionieren, sowohl, was den Integrationserfolg aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen betrifft, als auch was den Umgang mit Langzeitarbeitslosen im Rahmen von Hartz 4 betrifft.

Evaluation allein reiche also nicht, eine sehr methodenkritische Diskussion über Evaluation sei nötig. Mit welchen Konzepten, mit welchen theoretischen Fundierungen von Evaluationsuntersuchungen wird gearbeitet, mit welchen methodischen Konzepten? Z.B. ergäben zu kurze Beobachtungszeiträume, dass fast alle Instrumente negativ bewertet würden. Mit anderen Konzepten komme man aber zu anderen Ergebnissen. Die Folge sei im Falle der Hartz-Evaluation, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung weitgehend zerschlagen wurde und Instrumente der aktiven Arbeitsmarktförderung wie die gemeinnützige Beschäftigung eingeführt wurden, die de facto neue Formen der Armutsfallen sind. Das, was als Ergebnis der Evaluation eingeführt wurde, sei keinesfalls besser als das, was vorher Praxis war.

### *Kommentar Konle-Seidl*

Frau Konle-Seidl widerspricht der Einschätzung, die Förderung der beruflichen Weiterbildung sei in den Hartz- Evaluationsergebnissen negativ beurteilt worden, das Gegenteil sei richtig, sie sei sogar positiv bewertet worden. Zwar sei vor der Evaluation im Auftrag des BMAS die Förderung der beruflichen Weiterbildung stark reduziert worden, aber sie hoffe, dass die positiven Evaluationsergebnisse nun entsprechende Konsequenzen nach sich ziehen.

Weiter weist sie darauf hin, dass die Hartz-Reformen nur sehr begrenzt auf wissenschaftlichen Evaluationsergebnissen beruhten, da entsprechende Befunde zum damaligen Zeitpunkt nur partiell zur Verfügung standen. Einen umfassenden Evaluationsauftrag über die klassischen Instrumente hinaus hätte es erst mit der Umsetzung der Hartz-Reformen gegeben.

---

<sup>14</sup> Ich bedanke mich bei Rob Paton, mir dieses Diagramm von Hampden-Turner erläutert zu haben. Es ist zitiert in: Aiken, M. & Paton, R. (2006) *Evaluation of the National Outcomes Dissemination Programme 2003-6*, Milton Keynes: Public Interest and Non-profit Management Research Unit, Open University Business School



*Beitrag aus dem Publikum*

Anschließend an die Ausführungen von Mike Aiken über ein „rationalistisches Politikverständnis“ wird die generelle Frage aufgeworfen, inwiefern durch die Koordination verschiedener politischer Ebenen überhaupt eine widerspruchsfreie Architektur aus europaweiten Oberzielen, daran anschließende nationale Ziele und lokale Strategien entstehen könne. Dagegen wird vorgeschlagen, diese Ebenen als locker gekoppelt zu sehen und auf allen Ebenen von so etwas wie einem „reflektierten Opportunismus“ auszugehen. Damit sei gemeint, dass es z.B. in Deutschland Projekte gibt, die lokal ihren eigenen Zielhorizont haben und die prüfen, wie sie bei der Verfolgung ihrer eigenen Ziele EU-Angebote oder nationale Förderangebote nutzen können. Das setze Dialogmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen nicht außer Kraft, sondern gebe ihnen mehr den Charakter einer wechselseitigen Verhandlung über das Ausmaß an Ähnlichkeit, das man erzielen kann, um weiter aufeinander bezogen zu bleiben.

An die beiden EU-Vertreter wurde die Frage gerichtet, welche Erfahrungen sie von einer relativ basisnahen Tagung für sich mitnehmen? Eine zweite Frage wird an Frau Konle-Seidl gestellt: In welcher Weise wird das Spannungsverhältnis zwischen sozialer Inklusion und Arbeitsmarktintegration im Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) diskutiert und was sind Veränderungsprozesse in Hinblick auf dieses Spannungsverhältnis?

*Beitrag aus dem Publikum*

Ein Teilnehmer verwies auf die Schwierigkeit, im vielfältigen Konzert und bei unterschiedlichen Geschwindigkeiten im EU-Raum überhaupt ein gemeinsames Verständigungsniveau zu finden. Dies stehe noch am Anfang, sei aber auf einem guten Wege, einen Horizont zu schaffen, der einigermaßen komparabel ist, so dass überhaupt in einen europaweiten verbindlichen Diskurs eingetreten werden könne.

Um die soziale Dimension im Bereich Beschäftigung zu stärken, komme Monitoring und Evaluierung ein zentraler Stellenwert zu, ohne den man weder in die Politikentwicklung noch in den Diskurs eingreifen könne. So unzulänglich das Unternehmen bislang real erscheine, stelle es doch eine wichtige Grundlage dar, die schon einige politische Debatten angestoßen habe.

*Beitrag aus dem Publikum*

Von einer Teilnehmerin wird erneut die Frage aufgegriffen, wie Evaluations- und Monitoringergebnisse im Politikprozess genutzt werden. Das eine Problem sei die inhaltliche Verkürzung, die problematische Reduzierung auf einzelne Aspekte, z.B. im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine alleinige Fokussierung auf den Vermittlungserfolg in den ersten Arbeitsmarkt. Eine andere Schwierigkeit aber sei, dass mit den zahlreichen Monitoring- und Evaluationsaktivitäten Debatten stillgelegt werden, die man eigentlich auch schon ohne ausgefeilte statistische Erkenntnisse führen könnte. Dies sei bei den sehr umfangreichen Hartz-Evaluationen zu beobachten gewesen. Die grundsätzliche Ausrichtung und auch die Instrumente hätten auf der Basis bereits vorhandener Erfahrungen kritisch diskutiert werden können und müssen, seien aber oftmals mit dem Verweis auf die abzuwartenden Evaluationsergebnisse unterbunden worden. Finanzielle Aufwendungen für Evaluation bekämen damit manchmal sogar einen legitimatorischen und beschwichtigenden Charakter. Diese Wirkung sei genau das Gegenteil von dem, was viele kritische WissenschaftlerInnen sich erhoffen. An die EU-Vertreter wird die Frage gerichtet, inwieweit ein solcher Umgang mit Evaluationen auch auf europäischer Ebene zu beobachten sei.

### *Beitrag aus dem Publikum*

Anschließend an die vorher geäußerte Kritik betonte eine Teilnehmerin, dass Projektdurchführende vor Ort für Selbstevaluation sensibilisiert werden bzw. an Evaluation beteiligt werden müssten. Die Rednerin sprach sich dafür aus, nicht nur summative Evaluation durchzuführen, um im Nachhinein den Erfolg zu beurteilen, sondern mehr formative Evaluation, um den Prozess steuern zu können. Ferner sollte die Selbstevaluation der einzelnen Projekte vor Ort unterstützt werden.

Zudem regt sie an, dass Programm- und Projektverantwortliche auf einer höheren Ebene, also z.B. Ministeriumsmitarbeiter, mehr Verantwortung übernehmen sollten und nicht nur auf die Evaluationsergebnisse warten. Teilweise würden Auswertungen und Berichte von Projektbeteiligten selbst kaum noch zur Kenntnis genommen.

### **Abschließende Statements des Podiums**

#### *Abschluss-Statement Eric Marlier*

Ich denke, es ist nicht Sache der Forscher über Politik zu entscheiden; dies ist (und sollte bleiben) die Verantwortung von PolitikerInnen. Jedoch glaube ich stark daran, dass ForscherInnen (v.a. unabhängige) ihre Rolle im politischen Prozess nicht nur im Nachhinein spielen müssen, sondern auch von vorn herein, d.h. sowohl bevor die Entscheidung für die Umsetzung einer bestimmten Politik getroffen wird (oder nicht) *und* nachdem eine Politik tatsächlich eingeführt worden ist. Die *Rolle der ForscherInnen* ist direkt verbunden mit den technischen Herausforderungen, die ich in meinem Eingangsstatement vorher angesprochen habe. Es umfasst nämlich eine Tiefen-Analyse, Wirkungsbewertung, Monitoring und Evaluation. Wir wollen effektive Politiken, wir wollen, dass sie funktionieren und wir wollen, dass EntscheidungsträgerInnen gut informiert sind über die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung einer bestimmten Politik *bevor* sie diese tatsächlich einführen. *Ex-ante Abschätzungen* werden zu oft vernachlässigt.

Zu einem total anderen Thema nun: der (nationale und möglicherweise auch sub-nationale) *„Wahlzyklus“*, den wir bislang noch nicht diskutiert haben ungeachtet des wichtigen Einflusses, den er auf nationale Politik ebenso haben kann wie auf die EU-Koordination. Der Wahl-Zyklus, der generell vier bis fünf Jahre lang beträgt, ist oft nicht lang genug, damit eine Politik entworfen wird (*„entwerfen“* in diesem Sinne muss die erforderlichen *ex-ante* Abschätzungen einschließen), lanciert wird und anfängt, Früchte zu tragen. PolitikerInnen müssen daher zukünftige Regierungen binden, welches größere Schwierigkeiten für die Planung und Kontinuität von Politiken verursacht. Hier gibt es keine Lösung. Dennoch, es ist zu hoffen, dass evidenz-basierte Politiken, die auf der Basis eines integrierten Regierungs- und Verwaltungsansatzes entworfen wurden und deren Ergebnisse regelmäßig erfasst und evaluiert werden, mit einer größeren Wahrscheinlichkeit mehrere Politik-Zyklen überstehen, wenn die Bewertungen tatsächlich ermutigend sind...

Der Wahlzyklus ist auch ein größeres Thema was die OMK anbelangt. In der Tat, auf Ebene der EU-27 bedeutet ein Wahlzyklus von vier bis fünf Jahren konkret, dass die Anzahl zu erwartender nationaler Wahlen im Durchschnitt sechs bis sieben beträgt. Sub-nationale Wahlen oder innerkoalitionäre Neuzusammensetzungen können ebenfalls Veränderungen der Herangehensweise zur Folge haben. Verzögerungen in Zeitplänen für Gremienberichte sollten folglich eher als Regel denn als Ausnahme betrachtet werden. Dies hat einen entscheidenden Einfluss für Berichte auf EU-Ebene und die OMK im Allgemeinen.

Um abzuschließen, möchte ich Ihre letzten Fragen beantworten:

- Es ist in der Tat auffällig, wie wenig die Menschen immer noch über den Sozialschutz und Eingliederungsprozess der EU wissen, ungeachtet der Anstrengungen auf EU und nationaler Ebene

ne, das Bewusstsein dafür zu schärfen. Und es ist auch immer wieder überraschend, von denen, die darüber unterrichtet sind, zu hören, dass "alles von Brüssel gelenkt ist", wohingegen es tatsächlich im Wesentlichen ein Mitgliedstaaten-Prozess ist, der von der Europäischen Kommission koordiniert wird. Die (Haupt!) Rolle der Kommission in der OMK ist es, die unabhängige treibende Kraft dieses Prozesses zu sein. Deshalb, bewusstseinsbildende Kampagnen müssen definitiv fortgesetzt werden! Und entscheidend ist, dass Bürger merken, dass der Prozess tatsächlich einen "Unterschied macht". Man muss ihn in die Herzen der EU-BürgerInnen bringen!

- Das EMDELA Projekt geht runter auf eine sehr lokale Ebene, was in der Tat eine wirkliche Herausforderung ist. Auch wenn ich Eure Versuchung verstehe, ich glaube, dass Ihr widerstehen und vermeiden solltet, gemeinsame EU-Indikatoren vorzuschlagen für Dinge, die auf der lokalen Ebene gemessen und verhandelt werden sollten. Der beste Weg wäre möglicherweise: 1) angemessene Indikatoren auf lokaler Ebene vorzuschlagen (wie Ihr es schon gemacht habt, auch wenn eine Auswahl im Sinne der Reduktion der Anzahl sinnvoll wäre 2.) Wege vorzuschlagen, die sinnvoll Verbindungen zwischen diesen lokal entwickelten Indikatoren und den EU-Indikatoren herstellen können. Die offensichtlichste Verbindung ist vielleicht durch nationale Indikatoren, die dann mit EU Indikatoren verbunden werden können.

#### *Abschluss-Statement Peter Lelie*

Was die Frage danach anbelangt, was wir während der Konferenz gelernt haben: ich bin kein Experte für die lokale Ebene. Die Konferenz erinnerte mich wieder daran, wie wichtig der Versuch ist zu erkennen, wie am Ende alles zusammen passt. Nebenbei, ich wollte nicht missverstanden werden, als ich vorhin über Ziele sprach, die auf die lokale Ebene durchsickern. Die Idee ist nicht, dass wir irgendeine Art von Uniformität einem Land auferlegen bei zugleich unterschiedlichen Bedingungen in den Ländern. Es ist nur so, dass es irgendwo eine Art von Verbindung zwischen dem, was auf unterschiedlichen Politikebenen passiert, geben muss.

Die Bemerkungen über die Irrationalität von Politiken sind sehr wichtig. Wir können unsere Aktionen nicht einfach auf der Idee gründen, dass wir diese rationalen Politikakteure haben, die lediglich auf Fakten reagieren, die nicht zu diskutieren sind, weil sie für alle klar sind. Ich würde weiterhin gerne auf die Aussage eines Redners antworten, dass es unmöglich sei, von anderen Ländern zu lernen. Die ganze Grundlage der OMK ist der Versuch des gemeinsamen Lernens. Aber es geht dabei nicht darum, Modelle aus anderen Ländern mit komplett unterschiedlichen Bedingungen zu kopieren. Es geht um intelligentes Lernen. Es bedeutet vielleicht auch, nach Dingen zu schauen, nicht um sie zu tun, sondern vielleicht auch, um sie nicht zu tun, vielleicht können wir auch von schlechten Praktiken lernen. Wenn man sagt, wir können nicht voneinander lernen, impliziert dies, die Basis der OMK auf Europäischer Ebene zu entziehen. Zu der von einer Teilnehmerin aufgeworfenen Frage, ob die Gefahr besteht, dass politische Debatten vermieden werden durch Verweis auf Evaluationsaktivitäten: Ich stimme vollständig mit der Idee überein, dass Indikatoren nicht auferlegt werden sollten. Sie sollten diskutiert werden und Stakeholder auch in Form einer Selbstevaluation einbeziehen. Ich kann Ihnen versichern, dass auf Europäischer Ebene Entscheidungen über gemeinsame Indikatoren auf langen Debatten beruhen (Monate oder sogar Jahre). Wenn wir ein gutes Set von Indikatoren haben wollen, dann muss es mit allen Stakeholdern diskutiert werden.

#### *Abschluss-Statement Baethge-Kinsky*

Was sich als Problem herauschält ist, dass wir noch kein gutes Modell von diesem Prozess sozialer Integration haben. Über die Ziele wissen wir schon etwas, tasten uns auch weiter vor und operationalisieren sie. Aber wie dieser Prozess gestaltet ist, ist unklar. Ich hoffe wir wissen in

nalisieren sie. Aber wie dieser Prozess gestaltet ist, ist unklar. Ich hoffe wir wissen in Zukunft sehr viel mehr über den Kern dieses Prozesses sozialer Integration, nämlich in welcher Weise Individuen und Institutionen in der Perspektive auf nicht nur materielle, sondern auch immaterielle Integration zusammenwirken. Dazu müsste man natürlich sehr viel mehr über die Qualität der Leistungsprozesse wissen und in Deutschland ist das noch terra incognita, wir fangen gerade erst an darüber etwas zu erfahren. Und ich denke, dass wir von Seiten der Wissenschaft eigentlich selbst dafür verantwortlich sind, die Spezifizierung von Indikatoren, ihre Operationalisierung, die Definition von Kategorien in die Diskussionsprozesse zwischen Ländern und EU hineinzutragen, um etwas bewirken zu können. Insofern haben wir auch eine politische Aufgabe.

#### *Abschluss-Statement Konle-Seidl*

Zu der geäußerten Einschätzung, dass politische Entscheidungsträger mit Verweis auf laufende Evaluationen nur noch abwarten und Debatten vermieden werden, ist zu sagen, dass die Zieldefinition auf der politischen Ebene erfolgen muss, da kann man nicht die Evaluationsergebnisse verschieben; insofern würde ich dieser Kritik zustimmen.

Die politische Zieldefinition ist im Übrigen nicht nur Integration in Erwerbsarbeit. Auch soziale Teilhabe ist ganz bewusst im SGB II als Ziel enthalten, nur gibt es noch keine guten Messkonzepte dafür. In der BA ist im Rahmen der Entwicklung des Steuerungsmodells für die ARGE die Operationalisierung durch Integrationsfortschritten vorgesehen. Die Idee ist, Hindernisse zu beseitigen und daran wird der Erfolg gemessen. Wenn z.B. Kinderbetreuung nicht vorhanden ist oder psychosoziale Probleme vorliegen, werden die Fortschritte in diesen Bereichen im Zeitablauf gemessen. Ab 2008 soll im Steuerungssystem eine solche Annäherung an Integration als Ziel und Erfolgskriterium enthalten sein. Die Möglichkeiten derartiges valide zu messen sind allerdings beschränkt.

Dass der „work first“ Ansatz eine nur kurzfristige Strategie ist, darin sind wir uns einig. Der massive Einsatz von ABM in Ostdeutschland hatte sicherlich neben einer unmittelbaren Erwerbsintegration auch andere Zieldimensionen, die aber in den mikro-ökonomischen Evaluationsstudien nicht gemessen wurden. Zur Frage, wie das Spannungsverhältnis zwischen sozialer Inklusion und Arbeitsmarktintegration sich innerhalb des IAB niederschlägt, ist zu sagen, dass wir maßgeblich mit der Hartz IV-Evaluation beauftragt sind. Wir haben aufgrund des gesetzlichen Auftrags u.a. auch einen neuen Forschungsbereich, Erwerbslosigkeit und Teilhabe, neu geschaffen, der genau diese Zusammenhänge untersucht. Wir haben zudem ein Haushaltspanel zur Erfassung des Niedrigeinkommensbereichs initiiert, das jetzt anläuft. Dieses Spannungsverhältnis ist also durchaus Gegenstand unserer Forschung. Nichtsdestotrotz bleibt sowohl auf der politischen Ebene als auch gesetzlich vorgegeben die Integration in die Erwerbsarbeit das zentrale Ziel, ob kurz- oder langfristig.

#### *Abschluss-Statement Mike Aiken*

Ich habe nichts gehört, womit ich wirklich nicht einverstanden bin, weil jeder einen kleinen Teil des Puzzles beigetragen hat. Ich habe ein wenig den Eindruck, als ob ich vielleicht richtig lag mit der Einschätzung, dass das Diagramm den Prozess illustriert hat, durch den wir gegangen sind – in dem Sinne, dass der Prozess des Reflektierens über Evaluation und Monitoring und wie man Indikatoren nutzen sollte, ist keine abschließende Debatte. Sie braucht eine Öffnung und so überzeugt mich das Diagramm mit dem betrunkenen Schwanken weil wir von diesem „Suchen und Finden“ erfasst waren.

In gewisser Weise zeigt es mir, dass Evaluation, Monitoring und Indikatoren als wichtig angesehen werden. Wenn sie von anderen Diskussionen abgekoppelt sind, haben wir am Ende verdrehte Ergebnisse, weil Menschen dann nur noch auf Zielgröße und Indikator konzentriert sind und alles

gebnisse, weil Menschen dann nur noch auf Zielgröße und Indikator konzentriert sind und alles andere vergessen. Dieser Prozess der Beschäftigung mit den *Inhalten der Arbeit* ist sehr wichtig – um von Monitoringdaten geleitet und nicht geblendet zu werden.

Es gibt zwei Dinge mit denen ich enden möchte. Eine Sache ist, dass, wenn möglicherweise Evaluation, Monitoring und Indikatoren für Politikprozesse immer wichtiger werden, wir diesen Prozess demokratisieren müssen, damit verschiedene Gruppen Zugang dazu haben und ich hoffe, dass wir dies zumindest ein wenig im EMDELA-Projekt getan haben und dass dies auch woanders passiert. Der zweite Punkt ist, dass Evaluation and Monitoring nicht gebraucht werden sollten, um den Prozess des Lernens und politischen Debattierens zu stoppen und wir am Ende nur das Ergebnis – „durchgefallen“ oder „bestanden“ – bekommen. Das ist eine Gefahr, weil Evaluationen häufig damit in Zusammenhang stehen, ob ein bestimmtes Programm fortgesetzt wird oder ob ein anderes Programm finanziert wird. Daher gibt es das notwendige Spannungsfeld: Leute wollen gute Ergebnisse erzielen und das kann Lernen verhindern - sowohl in Projekten als auch in der Politik, weil Menschen Angst haben, ihren Job zu verlieren und die einzigen, die diese Angst nicht haben, sind die, die die Evaluationen durchführen, weil stets eine nächste Evaluation folgt. Und ich persönlich verdiene den größten Teil meins Lebensunterhaltes mit Evaluationen, so dass ich ein persönliches Interesse an möglichst viel Evaluation habe. Mit dieser selbstkritischen Bemerkung will ich enden.

## **Resümee des zweiten Tages**

*Dr. Thomas Mirbach, Lawaetz Stiftung, Hamburg, Deutschland*

Aus meiner Sicht hat die Diskussion des heutigen Tages noch einmal deutlich gemacht, dass wir beim Nachdenken über den Sinn (und Unsinn) von Indikatoren zwei Aspekte unterscheiden müssen, auch wenn sie in der Evaluationspraxis eng zusammen gehören.

Der eine Aspekt betrifft die **methodische Seite** der Konstruktion von Indikatoren. Also: was sollen Indikatoren abbilden? Geht es um den Grad der Zielerreichung arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Programme oder um Struktur und Entwicklung von Problemen der sozialen Ausgrenzung? Und welche Art von Wissen soll erzeugt werden – eher generalisierbares Wissen, das typischerweise auf Makroindikatoren beruht oder eher um spezifisches, kontextabhängiges Wissen wie bei dem Projekt EMDELA selbst? Nach wie vor strittig ist dabei auch die Frage, welche Rolle qualitative Indikatoren spielen sollen, die – wie das von Walter Hanesch vorgestellte Projekt des Diakonischen Werks – Auswirkungen sozialer Ausgrenzung auf die Lebensführung von Betroffenen berücksichtigen wollen. Schließlich wissen wir alle, dass sich die Beobachtung von Prozessen der sozialen Integration – die Arbeitsmarktintegration eingeschlossen - nicht auf einige wenige Kernindikatoren reduzieren lässt. Kurz: Fragen der Konstruktion von Indikatoren sollten nicht als selbstverständlich genommen werden. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Kommission zweifellos das Verdienst, dem Bereich von Monitoring und Evaluation etliche innovative Impulse verliehen zu haben. Die Beiträge von Eric Marlier und Peter Lelie haben das auf unterschiedliche Weise verdeutlicht. Allerdings hat die Kommission dabei – wenigstens von der lokalen Ebene aus gesehen – nicht immer den Eindruck vermieden, es ginge ihr letztlich um einen technokratisch ausgerichteten "Masterplan", der – basierend auf der Vorgabe EU-weiter Indikatoren – hauptsächlich daran interessiert ist, die Kennziffern der Lissabon-Agenda zu bedienen. Mike Aiken hat diese Vorstellung einer vermeintlich "rationalen" Politik sehr ironisch dargestellt.

Der zweite Punkt betrifft die **Verwendung der Ergebnisse** von Evaluierungen und Begleitforschungen. Wir müssen uns vor Augen führen, dass mögliche Auftraggeber und Nutzer von Evaluationen diese nicht anwenden, sondern sie verwenden. Das ist ein wichtiger Unterschied. Wenn sie die Evaluationen verwenden, dann entscheiden die Auftraggeber darüber, was sie aufgreifen und was sie verwerfen. Aus der Sicht der Evaluatoren ist das häufig eine Black Box, wir wissen nicht vorab, warum ein Bericht in der Schublade landet, warum ein anderer Bericht auf drei Spiegelstriche zusammengefasst und überall verbreitet wird. Das und die Entscheidungen, die darauf basieren, sind Prozesse, die die Evaluatoren nicht kontrollieren können. Das gilt schon für den wesentlichen Unterschied von Brutto- und Nettoergebnissen – vielfach werden Evaluationsergebnissen aber unbezogen so behandelt, als würden sie ein eindeutiges Urteil über die entsprechende Programm- oder Instrumentenwirkung erlauben. Volker Baethge-Kinsky hat diesen Umgang mit dem Etikett der Wirkungsforschung zurecht kritisiert. Was als Wirkung jeweils zugerechnet wird, hängt nicht zuletzt – wie Regina Konle-Seidl unterstrichen hat – von dem Zeithorizont ab, in dem der Einsatz von Programmen oder Instrumenten beobachtet wird. So mag nur in kurzfristiger Perspektive ein Instrument als wirkungslos erscheinen, das sich – verfolgt über einen längeren Zeitraum – durchaus als wirkungsvoll erweisen könnte. Schließlich müssen wir gerade auch in der Interpretation von Forschungsergebnissen die verschiedenen Ebenen und Kontexte in Rechnung stellen, auf denen wir uns in diesem Prozess, der Verbindung von sozialer Integration und Arbeitsmarktpolitik, mittlerweile bewegen. Und diese Verknüpfung der Perspektiven von Forschern, Praktikern und politischen Akteuren, der unterschiedlichen politischen Ebenen – von der lokalen und der Länderebene hin zur nationalen und EU-Ebene - sollte pragmatisch gesehen werden. Wir bewegen uns immer in einem vielstimmigen Chor unterschiedlicher Interessen und professioneller Kompetenzen. Sog. "best practice" Lösungen, die länderübergreifend zum Standard erklärt werden könnten, sind die Ausnahme. Meine eigene Erfahrung in diesem Bereich ist, dass intelligente Problemlösungen "von unten"

kommen und in die jeweiligen praktischen Kontexte eingebunden sind; die Intelligenz von Politik bestünde dann darin, so etwas zu ermöglichen und nicht zu beschneiden.

Das unterstreicht meiner Ansicht nach noch einmal, wie wichtig es ist, dass wir Diskussionsprozesse über beides organisieren: über Konstruktion und Ausrichtung von Indikatoren ebenso wie über deren Verwendung in den Zusammenhängen von Praxis und Politik. Auf diesem Wege könnten wir versuchen Einfluss zu nehmen, indem wir deutlich machen, auf welchen Entscheidungen die Bildung von Indikatoren und die Verwendung von Evaluationen jeweils beruhen, was mit ihnen gesagt werden könnte und was nicht. Für die Einrichtung derartiger Diskurse bietet sich zunächst die lokale Ebene an - aber damit ist ja nicht ausgeschlossen, dass auch andere Ebenen eingebunden werden können.

## Tagungsprogramm, 1. März 2007

### Aktive Arbeitsmarktpolitik im Kontext europäischer Inklusionsstrategien

Gesamtmoderation: *Adalbert Evers, Justus-Liebig-Universität Gießen*

- 13.00            **Tagungsempfang: Anmeldung und Begrüßungsimbiss**
- 14.00            **Eröffnung der Tagung**
- *Adalbert Evers, Justus-Liebig-Universität Gießen*
  - *Peter Lelie, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Brüssel, Belgien*
- 14.15            **Ausgangsüberlegungen für das Projekt EMDELA**
- Niklas Forreiter, Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen*
- Andreas D. Schulz, Justus-Liebig-Universität Gießen*
- 14.30            **Aktive Arbeitsmarktpolitiken: Strukturen und Entwicklungstendenzen in ausgewählten Ländern Europas - Kurzvorträge**
- Deutschland  
*Karsten Schuldt, PIW Progress Institut Wirtschaftsforschung, Teltow*
  - Italien  
*Monica Loss, Forschungsinstitut Non Profit Organisationen, Universität Trento*
  - Großbritannien  
*Mike Aiken, Forschungsinstitut Kooperativen, Open University, Milton Keynes*
  - Finnland  
*Pekka Pattiniemi, Idekoop (Sozial-Kooperative für Schulung und Beratung), Helsinki*
  - Slowakei  
*Martina Sekulova, Institute for Public Affairs, Bratislava*
- Anschließend Plenumsdiskussion:
- Aktive Arbeitsmarktpolitiken - länderspezifische und europäischen Tendenzen**
- 16.30            **Pause: Kaffee und Kuchen**



17.00

**Podiumsdiskussion**

**Aktive Arbeitsmarktpolitiken in Europa – lokal und vernetzt im Dienste sozialer Eingliederung?**

Auf dem Podium:

- *Anne Ames, Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen, Frankfurt, Deutschland*
- *Heiner Brülle, Amt für soziale Arbeit, Wiesbaden, Deutschland*
- *Angela Genova, Soziologisches Institut, Universität Urbino, Italien*
- *Karsten McGovern, Erster Kreisbeigeordneter Landkreis Marburg-Biedenkopf, Deutschland*
- *Sari Toiviainen, Duuri Netzwerk (soziale und arbeitsmarktbezogene Unterstützung Arbeitsloser), Helsinki, Finnland*

18.30

- Ende der Tagesveranstaltung

19.30

- Gemeinsames Abendessen

## Tagungsprogramm, 2. März 2007

### Bewertungsmethoden aktiver Arbeitsmarktpolitik und sozialer Inklusionspolitik

Gesamtmoderation: *Thomas Mirbach, Lawaetz-Stiftung, Hamburg*

#### 09.00 Evaluations- und Monitoringansätze im Bereich aktive Arbeitsmarktpolitik und soziale Inklusion: Design und Methodik verschiedener Konzepte – Kurzvorträge

- Sozial-Indikatoren als Instrumente der Offenen Methode der Koordinierung im Bereich europäischer Eingliederungspolitik

*Eric Marlier, CEPS/Instead Research Institute, Luxemburg*

- Projekt Mainstreaming Social Inclusion

*Izabela Litewska, Combat Poverty Agency, Dublin, Irland*

- Indikatoren sozialer Ausgrenzung aus Betroffenenensicht

*Walter Hanesch, Hochschule Darmstadt, Deutschland*

- EMDELA – Indikatoren zur Bewertung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf soziale Inklusion

*Sandra Kotlenga, Zoom e.V., Göttingen, Deutschland*

Anschl. Plenumsdiskussion: **Inhaltliche und methodische Anforderungen an Bewertungssysteme von Arbeitsmarktpolitiken in Hinblick auf soziale Inklusion**

#### 11.00 Pause

#### 11.30 Podiumsdiskussion

**„Vom Wiegen wird die Kuh nicht fett!“ - Die Bedeutung von Monitoring und Evaluation für Wirkungsbewertung und Politikentwicklung in Europa**

Auf dem Podium:

- *Volker Baetghe-Kinsky, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen, MONAPOLI (Monitor Arbeitsmarktpolitik), Deutschland*
- *Regina Konle-Seidl, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, Deutschland*
- *Peter Lelie, Europäische Kommission, Direktion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Brüssel, Belgien*
- *Eric Marlier, CEPS/ Instead Research Institute, Luxemburg*
- *Mike Aiken, Forschungsinstitut Kooperativen, Open University, Milton Keynes*

#### 13.00 Resumee

#### 13.15 Ende der Veranstaltung

## Liste der TeilnehmerInnen

Name	Organisation	Stadt	Land
Aiken Mike	Forschungsinstitut Kooperativen, Open University	Milton Keynes	Großbritannien
Ames Anne	BAG-SHI, Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen	Frankfurt	Deutschland
Baethge-Kinsky Volker	Soziologisches Forschungsinstitut	Göttingen	Deutschland
Barnett Stephen	European Social Network	Brighton	Großbritannien
Barth Petra	Stephanus Werkstatt Wetzlar	Wetzlar	Deutschland
Beier Gabriele	Wasserger e.V. Ostthüringen	Weida	Deutschland
Brülle Heiner	Amt für Soziale Arbeit	Wiesbaden	Deutschland
Burchardt Susann	Deutsches Jugendinstitut	Halle/Saale	Deutschland
Christine Reinsdorf	Ökologische Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Aschersleben	Aschersleben /OT Wilsleben	Deutschland
Claus Silvia	BRAS e.V.	Bremen	Deutschland
Dam Hans-Jörgen	Epinion Sociologisk Analyse	Århus	Dänemark
Dellheim Judith	Rosa-Luxemburg-Stiftung	Berlin	Deutschland
Eckert Karin	Ökus e.V.	Unterwellenborn	Deutschland
Evers Adalbert	JLU Universität Gießen	Gießen	Deutschland
Fischer Jörg	parisat gGmbH	Neudietendorf	Deutschland
Forreiter Niklas	Zoom- Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.	Göttingen	Deutschland
Frank Maret	Rheinsberger Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft mbH	Rheinsberg	Deutschland

Gallfuß Wolfgang	Best 3S e.V.	Heidelberg	Deutschland
Geist Christoph	Jugendwerkstatt Gießen e.V.	Gießen	Deutschland
Genova Angela	Institut für Soziologie, Universität Urbino	Urbino	Italy
Grass Gerlinde	LASA Brandenburg GmbH	Potsdam	Deutschland
Grosch Kerstin	gsub - Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH	Berlin	Deutschland
Hanesch Walter	Fachhochschule Darmstadt	Darmstadt	Deutschland
Havel Margarete	Havel & Havel Beratungs GmbH	Rekawinkel	Austria
Hilkert Bernhard	Sozialwissenschaftliche Beratung und Evaluation Brühl	Brühl	Deutschland
Horst Monika	Bisa Baum gGmbH	Itzehoe	Deutschland
Jirku Bernhard	ver.di – Bundesverwaltung	Berlin	Deutschland
Klee Nina	Zug um Zug e.V.	Köln	Deutschland
Klienbannink Jan	StimulanSZ Stiftung	LA Utrecht	Niederlande
Konle-Seidl Regina	IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung	Nürnberg	Deutschland
Kotlenga Sandra	Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.	Göttingen	Deutschland
Kühnert Uwe	LASA Brandenburg GmbH	Potsdam	Deutschland
Lelie Peter	Europäische Kommission	Brüssel	Belgien
Litewska Izabela	Combat Poverty Agency	Dublin	Irland
Loss Monica	Forschungsinstitut Non Profit Organisationen, Universität Trento	Trento	Italien
Marlier Eric	CEPS/Instead Forschungsinstitut	Differdange	Luxemburg
Mathejczyk Waldemar	Institut für Wirtschaft Arbeit und Kultur (IWAK) - Johann Wolfgang Goethe Universität	Frankfurt am Main	Deutschland

McGovern Karsten	Erster Kreisbeigeordneter des Landkreises Marburg-Biedenkopf	Marburg	Deutschland
Mirbach Thomas	Lawaetz Stiftung	Hamburg	Deutschland
Müller Matthias	Deutsches Jugendinstitut e.V.	Halle	Deutschland
Ockert Aram	Kooperation Arbeiten, Lernen und Ausbildung e.V. (KoALA)	Hamburg	Deutschland
Pagels Nils	Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.	Göttingen	Deutschland
Pattiniemi Pekka	KSL – Zivilgesellschaftlicher Verband für Erwachsenenbildung	Helsinki	Finnland
Peeters Johan	OCMW Hasselt	Hasselt	Belgien
Prang Gisela	Rudolfstädter gGmbH zur Arbeitsförderung, Beschäftigungs- und Strukturentwicklung	Rudolstadt	Deutschland
Redöhl Gerhard	Ökologische Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Aschersleben	Nachstedt	Deutschland
Rosenthal Peer	Arbeitnehmerkammer Bremen	Bremen	Deutschland
Sacaliuc Ana- Violeta	Institut für Sozialforschung an der J.W. Goethe Universität Frankfurt	Frankfurt	Deutschland
Schmeller Roswitha	OTEGAU Ostthüringer Entwicklungsgesellschaft mbH	Gera	Deutschland
Schönberger Isabelle	Arkus gGmbH	Heilbronn	Deutschland
Schuldt Karsten	PIW Progress Institut für Wirtschaftsforschung	Teltow	Deutschland
Schulz Andreas D.	JLU Universität Gießen	Gießen	Deutschland
Schumacher Rolf	Bundesagentur für Arbeit	Nürnberg	Deutschland
Sekulova Martina	Institute for Public Affairs	Bratislava	Slowakei
Tamm Oliver	ZAUG gGmbH	Gießen	Deutschland
Thiel Knuth	BSB European Contacts	Wilkau-Haßlau	Deutschland

Toiviainen Sari	Duuri Netzwerk	Helsinki	Finnland
Vonk Wim	StimulanSZ Stiftung	LA Utrecht	Niederlande
Weiß Wolfgang	Rheinsberger Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft mbH	Rheinsberg	Deutschland
Wendt Inge	Arbeitsförderungs- und Fortbildungswerk GmbH	Rostock	Deutschland
Wilde Hilde de	OCMW Hasselt	Hasselt	Belgium
Zwet Hester van		Amsterdam	Niederlande

