



# Integrierte Ansätze einer aktiven Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik Deutschland

Einleitung

Soziale Sicherung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger

Aktivierung und Integration für arbeitslose Sozialhilfeempfänger

Koordinierung von Aktivierungs- und Integrationsprogrammen:  
Aufgaben, Problemstellungen, Reforminitiativen

Koordination von Aktivierungs- und Integrationsprogrammen in der  
lokalen Praxis

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Zusammenfassung

Literatur und Materialien

Liste der Interviewpartner

**Prof. Dr W. Hanesch, Dipl. Soz.päd. N. Balzter, University of Applied Sciences, Darmstadt**

Dieser Bericht ist nur in elektronischer Form erhältlich und wurde nicht der sonst üblichen redaktionellen Bearbeitung durch die Stiftung unterzogen.

Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Ireland. - Tel: (+353 1) 204 31 00 - Fax: 282 42 09 / 282 64 56  
e-mail: postmaster@eurofound.eu.int - website: www.eurofound.eu.int

## **Einleitung: Zielsetzung und Vorgehensweise der Studie**

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Beschäftigungsprobleme in der Bundesrepublik wie in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union stellt die (Wieder-)Eingliederung von Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem eine der zentralen Aufgaben der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gegenwart in diesen Ländern dar. In dieser Bundesrepublik wie in den meisten anderen EU-Staaten die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels in der sozialpolitischen Diskussion eingefordert. Statt die am Arbeitsmarkt ausgegrenzten Gruppen lediglich „passiv“ mit staatlichen Transfers zu alimentieren, solle der Schwerpunkt sozialstaatlicher Bemühungen vielmehr auf einer „aktiven“ Integrationsförderung liegen. Die „Aktivierung“ der betroffenen Arbeitslosen gilt dabei als neuer Leitbegriff einer aktiven Eingliederungspolitik.

Der Begriff der „Aktivierung“ hat in diesem Zusammenhang allerdings in der Bundesrepublik bisher keine größere Verbreitung gefunden. Statt dessen wird von Integrations- oder Eingliederungsprogrammen und -maßnahmen gesprochen. Auch auf europäischer Ebene und in den einzelnen europäischen Staaten gibt es bisher keinen einheitlichen Gebrauch des Begriffs der „Aktivierung“ (vgl. z.B. European Foundation 1999). Der vorliegenden Untersuchung wurde ein weit gefasster Begriff der „Aktivierung“ zugrunde gelegt, der nicht nur die Förderung der Integrationsbereitschaft und -fähigkeit der betroffenen Arbeitslosen, sondern auch die tatsächliche Eingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt umfasst. Indem „Aktivierung“ auf die Verbesserung sowohl der Beschäftigungsfähigkeit als auch der Beschäftigungsbedingungen abstellt, sind alle Aspekte des Eingliederungsprozesses in den Arbeitsmarkt für die Ausgestaltung einer „Aktivierungspolitik“ mit einzubeziehen.

Vor allem die Gruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger ist als Zielgruppe von Reintegrationsprogrammen und -maßnahmen immer stärker in den Vordergrund gerückt. Handelt es sich doch bei diesen in der Regel um Erwerbslosengruppen, die durch eine besonders benachteiligte Position am Arbeitsmarkt gekennzeichnet sind und ein hohes Risiko tragen, dauerhaft aus dem Beschäftigungssystem ausgegrenzt zu bleiben. Zugleich signalisiert die Tatsache, dass diese Gruppen auf die Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind, dass sie im vorgelagerten und primär zuständigen Sicherungsnetz der Arbeitslosenversicherung keine ausreichende Absicherung gefunden haben. Schließlich wird gerade bei dieser Gruppe häufig die Gefahr gesehen, dass eine Alimentierung dieser Gruppe(n) durch sozialstaatliche Transfers zu einer motivationalen Fehlorientierung führen könne im Sinne eines Sicheinrichtens in der Sozialhilfe, wobei die Motivation zum „Überwinden der Sozialhilfeabhängigkeit“ mit zunehmender Bezugsdauer schwinde. Insofern scheint für den Sozialstaat gerade bei diesem Personenkreis aus arbeitsmarkt- wie aus sozialpolitischer Sicht ein besonderer

Handlungsbedarf im Hinblick darauf zu bestehen, geeignete Aktivierungs- und Eingliederungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen. Die Aktivierung und Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger scheint geradezu das ideale Anwendungsfeld für den „aktivierenden Sozialstaat“ zu sein.

Ob für die ökonomische und soziale (Wieder-)Eingliederung der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger allerdings der propagierte Paradigmenwechsel tatsächlich notwendig ist, kann im Rahmen der vorliegenden Studie nicht näher untersucht werden. Tatsächlich wird die Debatte darüber, wie die Massenarbeitslosigkeit überwunden und die Reintegration bestimmter Problemgruppen des Arbeitsmarkts realisiert werden kann, seit Jahren in der Bundesrepublik geführt. Die Kontroverse dreht sich dabei weniger darum, ob sondern vielmehr wie diese Integration herbeigeführt werden kann und soll. Nicht zuletzt geht es dabei um die Frage, ob die Eingliederungsaufgabe der Dynamik des Marktes überlassen bleiben soll oder ob, in welchem Maße und in welcher Form eine aktive staatliche Integrationsförderung betrieben werden soll. Aber auch die Frage, in welchem Maße die objektiven Strukturbedingungen des Arbeitsmarkts und gruppenspezifische Benachteiligungen oder die fehlende Anpassungs- und Eingliederungsbereitschaft der Ausgegrenzten für die anhaltende Arbeitslosigkeit bestimmten Bevölkerungsgruppen maßgeblich sind, ist nach wie vor Gegenstand arbeitsmarkttheoretischer und –politischer Kontroversen.

Mit der vorliegenden Studie wird der Versuch unternommen, die derzeit praktizierten Strategien der Arbeitsmarktintegration für arbeitslose Sozialhilfeempfänger in der Bundesrepublik einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Dabei liegt der Fokus der Analyse auf der Frage, wie das Aufgabenfeld der Arbeitsförderung im Spannungsfeld der verschiedenen Politikebenen und unterschiedlichen Politikakteure strukturiert ist, in welchem Maße es zu einem koordinierten Handeln im Bereich der Arbeitsförderung kommt, wie die verschiedenen Akteure zusammenarbeiten und welchen Einfluss diese Koordination auf den Gesamterfolg der Integrationsmaßnahmen haben.

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag der „European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions“ in Dublin, einer Institution der Europäischen Union, erstellt. Sie ist Bestandteil des Programms „Co-ordination in activation policies of minimum income recipients“, im Rahmen dessen elf nationale Studien in EU-Mitgliedsstaaten parallel durchgeführt werden. Diese werden durch einen zusammenfassenden Synthesis Report ergänzt werden.

Die Struktur des Berichts orientiert sich an einer für alle Studien gemeinsam entwickelten Darstellungslogik:

- In einem ersten Schritt (Kapitel 1) wird die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit skizziert, um die Bedeutung der Sozialhilfe als letztes Netz und die sich daraus ergebende Doppelstruktur von Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe für die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit verstehbar zu machen.
- In einem zweiten Schritt (Kapitel 2) werden Strategien und Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration im Kontext der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe vorgestellt und in ihrer praktischen Bedeutung diskutiert.
- In einem dritten Schritt (Kapitel 3) untersucht der vorliegende Bericht den spezifischen Bedarf an Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren dieses Politikfelds. Dem Koordinierungsbedarf werden die bisher entwickelten Koordinationsstrukturen und -initiativen gegenübergestellt.
- Im vierten Schritt (Kapitel 4) wird am Beispiel von vier lokalen Fallstudien die Praxis der Koordination von Integrationsmaßnahmen dargestellt und kritisch gewürdigt. Die Fallstudien wurden in der Stadt Köln, der Stadt Offenbach, der Stadt Dresden und im Landkreis Osnabrück durchgeführt.
- Den Abschluss (Kapitel 5) bilden Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Koordination auf den verschiedenen Politikebenen.

# **1 Soziale Sicherung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger**

## **1.1 Problemstellung**

Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, des offiziellen Forschungsinstituts der Bundesanstalt für Arbeit, betrug die Gesamtzahl der Erwerbslosen 1999 ebenso wie 1998 im Jahresdurchschnitt rund sieben Millionen. Davon waren 4,3 Mio. bei den Arbeitsämtern als Arbeitslose registriert, während 2,6 Mio. zur sog. „stillen Reserve“ nicht registrierter Erwerbsloser zählten. Die registrierte Arbeitslosigkeit entsprach einer Arbeitslosenquote von 12,3% aller abhängigen zivilen Erwerbspersonen (vgl. Autorengemeinschaft 1999; Bundesanstalt für Arbeit 1999a vgl. auch Tabelle 1).

Das Problem des hohen Umfangs der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit wird ergänzt und verschärft durch die Tendenz zu einer zunehmenden Ungleichverteilung von Arbeitsmarktrisiken am deutschen Arbeitsmarkt. Diese kommt sowohl in einer (sozial-)räumlich sehr ungleichmäßig verteilten Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit zum Ausdruck. So lag die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern mit 19,5% fast doppelt so hoch wie in den alten Ländern mit 10,5%. Aber auch innerhalb der alten wie der neuen Länder gibt es starke Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Regionen und Gemeinden. Vor allem schlägt sich die Ungleichverteilung des Arbeitslosigkeitsrisikos aber in einer "Strukturalisierung" von Arbeitslosigkeit - d.h. in der Verfestigung eines "harten Kerns" von Mehrfach- und Dauerarbeitslosen - nieder. Während die Zugangsrisiken in die Arbeitslosigkeit nach wie vor relativ breit streuen, konzentriert sich das Risiko des Verbleibs in Arbeitslosigkeit in zunehmendem Maße auf sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Je länger die Beschäftigungskrise anhält, um so geringer werden für diese Gruppen die Chancen, einen Zugang zu regulärer Erwerbsarbeit zu finden; um so größer wird das Risiko, dauerhaft am Arbeitsmarkt ausgegrenzt und auf staatliche Transferleistungen angewiesen zu sein.

Grundsätzlich liegt die Aufgabe der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit im deutschen Sozialstaatsmodell beim vorgelagerten Sicherungsnetz der Arbeitslosenversicherung. Dem Leistungsnetz der Sozialhilfe kommt dagegen lediglich die ergänzende Aufgabe zu, atypische Risiko- und besondere Bedarfslagen abzusichern. Im Gefolge der Arbeitsmarktentwicklung und der praktizierten Sozialpolitik der beiden letzten Jahrzehnte haben sich allerdings Verschiebungen in dieser Aufgabenverteilung ergeben. Als Folge dessen scheint das System der Arbeitslosenversicherung immer weniger in der Lage zu sein, eine sozialstaatlich angemessene Schutzfunktion gegenüber den materiellen Folgen von Arbeitslosigkeit wahrnehmen zu können. Zugleich hat das Problem der arbeitsmarktbedingten Sozialhilfebedürftigkeit aus der Sicht der Fachöffentlichkeit dramatische Ausmaße angenommen. Im folgenden sollen diese beiden Sicherungssysteme im Hinblick auf ihre sozialpolitische Schutzfunktion bei Arbeitslosigkeit vorgestellt und gewürdigt werden.

## 1.2 Absicherung in der Arbeitslosenversicherung

Im deutschen System sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit gibt es eine eindeutige Aufgabenverteilung: Während die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung – insbesondere Arbeitslosengeld und –hilfe – dafür vorgesehen sind, eine soziale Absicherung im Regelfall sicherzustellen, soll die Sozialhilfe lediglich in atypischen Not- und Bedarfslagen dieses vorgelagerte Sicherungsnetz ergänzen. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und einer steigenden Zahl Langzeitarbeitsloser hat zum einen die Zahl derer zugenommen, die Arbeitslosenhilfe beziehen. Zum anderen steigt die Zahl derer, die ausschließlich oder ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die Sozialhilfe hat sich dadurch immer mehr zu einer faktischen sozialen Grundsicherung für Arbeitslose entwickelt. So bezogen von den 4,3 Mio. im Jahresdurchschnitt 1998 registrierten Arbeitslosen (bei 1,5 Mio. Langzeitarbeitslosen) 3,5 Mio. Lohnersatzleistungen nach dem SGB III (davon 2,0 Mio. Arbeitslosengeld und 1,5 Mio. Arbeitslosenhilfe). Die Leistungsempfängerquote ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, dabei hat sich – parallel zum Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit - das Gewicht der Arbeitslosenhilfe kontinuierlich erhöht (vgl. Tabelle 2).

Welches sind die Ursachen dafür, dass nicht alle, die mit unfreiwilliger Arbeitslosigkeit konfrontiert werden, im Rahmen der deutschen Arbeitslosenversicherung auf der Rechtsgrundlage des Dritten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB III) in ausreichendem Maße abgesichert werden? Zwei Ursachengruppen sind dabei zu unterscheiden:

- Zum einen weist die Arbeitslosenversicherung in Deutschland traditionell Sicherungslücken im Hinblick auf das Ziel der Armutsvermeidung auf.
- Zum anderen ist durch wiederholte Änderungen des Leistungsrechts im Verlauf der beiden letzten Jahrzehnte der Umfang des Sicherungsschutzes eingeschränkt worden.

Dies soll im folgenden näher erläutert werden sind (vgl. zum folgenden z.B. Hanesch 1995; Bäcker 1995; Sell 1996):

(1) Die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung - insbesondere das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe - sind an eine Reihe von Anspruchsvoraussetzungen gebunden (vgl. Übersicht 1); sind diese nicht erfüllt, kann kein Anspruch geltend gemacht werden. Neben dem Tatbestand der Arbeitslosigkeit, der Arbeitslosmeldung beim Arbeitsamt und der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt müssen vor allem bestimmte Mindestzeiten einer Beitragszahlung als Anwartschaftszeit nachgewiesen werden. Ein Leistungsanspruch auf Arbeitslosenhilfe besteht allerdings nur bei Bedürftigkeit des Antragstellers; insofern liegt hier eine spezifische Verbindung von versicherungs- und fürsorgerechtlichen Anforderungen

vor. Die Existenz von Anwartschaftszeiten im SGB III hat zur Folge, dass Arbeitslose ohne bzw. mit zu kurzen Zeiten versicherungspflichtiger Beschäftigung über keine Leistungsansprüche verfügen; sie sind arbeitslos ohne jegliche Arbeitslosenunterstützung. Die ergänzende Voraussetzung der Bedürftigkeit bewirkt dagegen, dass beim Übergang in die Arbeitslosenhilfe ein weiteres Aussteuerungsprinzip in Kraft tritt. Viele insbesondere weibliche Arbeitslose verlieren dadurch spätestens beim Auslaufen des Arbeitslosengelds einen Anspruch auf weitere Arbeitslosenunterstützung.

(2) Die Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen im SGB III wird vor allem durch das Äquivalenzprinzip bestimmt: So sind Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes direkt an Höhe und Dauer der früheren Beitragszahlungen gekoppelt. Im Falle der Arbeitslosenhilfe existiert eine Koppelung an die frühere Beitragsleistung nur hinsichtlich der Höhe der Leistung, während die Leistungsdauer bei der Anschluss-Arbeitslosenhilfe unbegrenzt ist<sup>1</sup>. Die Höhe der Leistungen bemisst sich prozentual am früheren Nettoarbeitseinkommen. Die im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 eingeführte selektive Absenkung der Leistungssätze für Erwerbslose ohne Kinder wie auch die 1994 erneut vorgenommene Absenkung der Lohnersatzleistungen auf breiter Front haben bewirkt, dass von einer Lebensstandardsicherung durch die SGB III-Lohnersatzleistungen kaum mehr gesprochen werden kann. Hinzu kommt, dass sich die Leistungssätze nicht auf das tatsächliche, sondern auf das "bereinigtes" Nettoeinkommen beziehen, bei dem bestimmte Einkommensbestandteile unberücksichtigt bleiben. Insgesamt spiegelt die Struktur der Lohnersatzleistungen die Berufs- und Einkommenspyramide im Beschäftigungssystem weitgehend wider; sie wird somit geprägt von der Primärverteilung der abhängigen Erwerbseinkommen. Wegen des Verzichts auf eine bedarfsorientierte Gestaltung der Leistungen kann dadurch für ehemalige Bezieher niedriger Erwerbseinkommen bereits beim Bezug von Arbeitslosengeld ein Absinken des Lebensstandards unter die Armutsgrenze auftreten und Sozialhilfebedürftigkeit entstehen - vor allem dann, wenn besondere Bedarfstatbestände vorliegen. Lediglich in den neuen Bundesländern wurde als Übergangsregelung bis zum Aufbau einer leistungsfähigen Sozialhilfeverwaltung im Zeitraum 1990 bis 1995 ein sog. Sozialzuschlag eingeführt, durch den das Eintreten von Sozialhilfebedürftigkeit vermieden werden sollte. Allerdings war dieser Sozialzuschlag so unzulänglich ausgestaltet, dass eine Sicherung des notwendigen Lebensunterhalts dadurch nicht gewährleistet war.

(3) Die Zweiteilung und Abstufung des Leistungssystems der Arbeitslosenunterstützung hat zur Folge, dass nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld mit dem Übergang in die Arbeitslosenhilfe die reduzierten Leistungssätze und die ergänzende Bedürftigkeitsprüfung das Risiko verschärfen, auf ein unzureichendes Versorgungsniveau zurückgestuft oder gar völlig aus dem Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert zu werden. Mit wachsender Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit und/oder mit dem Auftreten wiederholter Arbeitslosigkeit sinkt also auch der Schutz des SGB III

---

<sup>1</sup> Bei der im Jahr 2000 aufgehobenen Anwartschafts-Arbeitslosenhilfe, auf die man nach einem halben Jahr beitragspflichtiger Beschäftigung einen Anspruch geltend machen konnte, betrug die Bezugsdauer seit 1994 ein Jahr.

gegenüber arbeitslosigkeitsbedingten Verarmungsrisiken. Zudem sieht das SGB III vor, dass mit zunehmender Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit die Berechnungsgrundlage der Arbeitslosenhilfe abgesenkt wird.

(4) ) Die Lohnersatzleistungen des SGB III sind insbesondere an die Bedingung geknüpft, dass der Leistungsempfänger dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, d.h. u.a. bereit ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder an zumutbaren Maßnahmen der Arbeitsverwaltung teilzunehmen, und alle Möglichkeiten nutzt, seine Arbeitslosigkeit zu beenden. Das Gebot des vorrangigen Einsatzes der eigenen Arbeitskraft zum Einkommenserwerb wurde im früheren Arbeitsförderungsgesetz durch Regelungen zum Schutze des erworbenen beruflichen Status ergänzt. Seit dem Übergang zum neuen SGB III ist der bisherige Berufsschutz durch Regelungen zu einem gestuften Einkommensschutz modifiziert worden. Im Unterschied dazu ist im Leistungssystem der Sozialhilfe ein solcher Berufs- und Einkommensschutz nicht vorgesehen.

Insgesamt führen die genannten Konstruktionsprinzipien der Arbeitslosenversicherung dazu, dass eine weitgehende materielle Absicherung nur für die Kerngruppe der ehemals besserverdienenden, langjährig beschäftigten Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen erreicht wird, während Angehörige der Randbelegschaften bzw. der sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes entweder überhaupt keine Ansprüche besitzen oder durch ein (absolut) niedriges Leistungsniveau auf armutsnahe Lebenslagen verwiesen sind. Benachteiligte Positionen im Beschäftigungssystem werden also in der Arbeitslosenversicherung lediglich reproduziert: Je niedriger die ursprüngliche Stellung in der Berufs- und Einkommenshierarchie, je kürzer die vorangegangene Zeit der Erwerbstätigkeit, je länger die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit und je häufiger der erzwungene Wechsel zwischen Arbeit und Arbeitslosigkeit, desto größer wird das Risiko, mit Einkommensarmut konfrontiert zu werden. Von diesen Ausgrenzungsprozessen in der Arbeitslosenversicherung sind wiederum die gleichen Gruppen in besonderem Maße betroffen, die bereits im Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystem überdurchschnittlich hohe Beschäftigungsrisiken tragen. Insofern wirken Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung bei der Erzeugung und Verfestigung von Armutskarrieren durch Arbeitslosigkeit in fataler Weise zusammen.

Nur wer auf der Basis eines Normalarbeitsverhältnisses eine qualifizierte und vergleichsweise gut bezahlte Tätigkeit ausübt und eine "normale" im Sinne ununterbrochene Erwerbsbiographie aufweist, kann beim Eintreten von allgemeinen Existenzrisiken davon ausgehen, einen ausreichenden Schutz zu finden. Alle anderen Gruppen - und dazu zählen in besonderem Maße Frauen - sind nur höchst unzureichend geschützt und laufen aufgrund weitgehend fehlender Mindestsicherungselemente Gefahr, beim Eintritt des Risikofalls Verarmungsprozesse hinnehmen zu müssen. Durch die sich abzeichnende Erosion des Normalarbeitsverhältnisses wird das Fundament der Arbeitslosenversicherung (wie auch des Gesamtsystems der Sozialversicherung) zunehmend schmaler. Es wächst die Zahl derer, die keinen aus-

reichenden Schutz in der Sozialversicherung erhalten und die beim Eintreten allgemeiner Existenzrisiken auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Indem durch die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung Benachteiligungen am Arbeitsmarkt tendenziell reproduziert werden, kann für bestimmte Gruppen von Arbeitslosen keine ausreichende Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos erreicht werden. Vor allem das Eintreten von Arbeitslosigkeit beim Berufsanfang oder beim Wiedereinstieg in das Berufsleben, Arbeitslosigkeit bei randständigen Positionen im Beschäftigungssystem sowie schließlich Dauer- und Mehrfacharbeitslosigkeit sind typische Problemkonstellationen, die im vorhandenen Sicherungssystem nicht oder doch nur höchst unzulänglich aufgefangen werden. Die Arbeitslosenversicherung ist somit keineswegs in der Lage, alle Erwerbslosen vor den materiellen Folgen der Arbeitslosigkeit zu schützen: Ihre strukturellen Konstruktionsmängel bewirken vielmehr, dass in der aktuellen Phase anhaltender Massenarbeitslosigkeit und zunehmender Ausbreitung atypischer Beschäftigungsformen die mit der Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt verbundenen existenziellen Risiken durch die Lohnersatzleistungen des SGB III nur unzureichend kompensiert werden. Diese aus der versicherungsförmigen Struktur resultierenden Konstruktionsmängel wurden im Verlauf der gegenwärtigen Beschäftigungskrise durch wiederholte politische Eingriffe in das Arbeitsförderungsrecht verstärkt. So wurden u.a. die Anwartschaftszeiten verlängert, wurde das Leistungsniveau abgesenkt, die Leistungsdauer selektiv verkürzt, eine Teilleistung wurde gänzlich eingestellt, die Regelung zumutbarer Arbeit restriktiver formuliert und der Druck für die Arbeitslosen erhöht, sich aktiv um eine Erwerbsarbeit zu bemühen (vgl. dazu Steffen 2000; vgl. z.B. auch Adamy 1998). Die Reformen des Arbeitsförderungsrechts durch die liberal-konservative Bundesregierung waren zum einen durch fiskalische Erwägungen bestimmt, wobei das Interesse vor allem der Frage galt, wie die Beitragslasten für die Unternehmen ebenso wie die Finanzierungslasten der Arbeitslosenhilfe für die Bundesregierung gesenkt werden könnten. Daneben hat aber ebenso die Debatte um die angeblich sehr hohen Lohnersatzraten und die fehlenden Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Bereich der Arbeitslosenversicherung die Reformmaßnahmen bestimmt. Seit dem Regierungswechsel in Bonn/Berlin ist dieser „negative Reformprozess“ vorerst zum Stillstand gekommen. Einige der Ungereimtheiten und sozialen Härten der Arbeitsförderungsreformen der alten Bundesregierung sind 1999 korrigiert worden (vgl. Rockstroh 1999).

Anspruch und Aufgabe des bestehenden Systems der Sozialversicherung liegen darin, allgemeine, standardisierbare Lebensrisiken im Rahmen des jeweils zuständigen Sicherungszweigs in vollem Umfang abzudecken. Lediglich in besonderen, nichtstandardisierbaren Not- und Bedarfslagen soll ersatzweise oder ergänzend das letzte Netz der Sozialhilfe zur Verfügung stehen. Eine zunehmende Zahl von Personen, die keinen bzw. keinen ausreichenden Schutz im Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung finden, ist mit dieser Vorgabe nicht zu vereinbaren. Damit stellt sich die Frage, durch welche Reformmaßnahmen die soziale Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung (wieder-)hergestellt werden kann. Ausgehend

von dieser Zielsetzung sind zwei Reformstrategien denkbar: Zum einen können die bestehenden Lohnersatzleistungen selbst umgestaltet bzw. ausgebaut werden (Ausbau der versicherungsrechtlichen Lohnersatzleistungen). Zum anderen wird von verschiedener Seite die Einführung einer Mindest- oder Grundsicherung innerhalb der (Renten- und) Arbeitslosenversicherung vorgeschlagen (Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung in der Arbeitslosenversicherung). In der gegenwärtigen sozialpolitischen Diskussion spielen diese beiden Optionen allerdings keine zentrale Rolle. Vielmehr hat sich die Reformdebatte zunehmend auf die Frage hin verlagert, ob die soziale Absicherung insbesondere der Langzeitarbeitslosen nicht grundsätzlich auf die Sozialhilfe verlagert werden sollte, etwa durch die Angleichung oder Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (vgl. z.B. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit 2000; Berthold 2000; zur Kritik vgl. z.B. Adamy/Steffen 1999). Parallel dazu wird darüber debattiert, ob die gegenwärtige Sozialhilfe nicht völlig neu gestaltet werden sollte im Sinne einer negativen Einkommensteuer oder eines sog. Kombi-Lohns (vgl. z.B. Bäcker/Hanesch 1998).

### **1.3 Absicherung in der Sozialhilfe**

Mit der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) wurde der Sozialhilfe 1961 die Aufgabe zugewiesen, als letztes Netz sozialer Sicherung besondere, atypische Not- und Bedarfslagen abzudecken (vgl. zum folgenden Hanesch 1995 und 1996). Sie ergänzt die vorgelagerten, an das Arbeitnehmerverhältnis gekoppelten Sozialversicherungssysteme, deren Aufgabe darin liegt, beim Auftreten allgemeiner, standardisierbarer Lebensrisiken insbesondere Lohnersatzleistungen bereitzustellen, durch die eine Stabilisierung der materiellen Lebenslage gemäß dem Prinzip der Lebensstandardsicherung erreicht werden soll. Das BSHG sichert im Prinzip jedem Bürger einen Rechtsanspruch auf Hilfe zu. Die Hilfeleistungen sollen den Bedürftigen, d.h. all denen, die über kein oder kein ausreichendes Einkommen verfügen, deren Vermögen bestimmte Grenzen nicht übersteigt und die über keine Ansprüche auf vorrangige öffentliche Sozialleistungen oder private Unterhaltsleistungen verfügen, die Führung eines menschenwürdigen Lebens ermöglichen. Während die "Hilfe in besonderen Lebenslagen" (HBL) überwiegend Sachleistungen zur Überwindung besonderer, gesetzlich definierter Notsituationen bereitstellt, soll durch die "Hilfe zum Lebensunterhalt" (HLU) eine Deckung des notwendigen Lebensbedarfs im Sinne eines sozialkulturellen Existenzminimums gewährleistet werden.

Im Rahmen der HLU werden sog. Regelsätze, ggf. sog. Mehrbedarfzuschläge, einmalige Beihilfen sowie die Kosten der Unterkunft (Miete mit Mietnebenkosten und Aufwendungen für Heizung) gewährt. Dabei werden die Kosten der Unterkunft in ihrer tatsächlichen Höhe übernommen, soweit sie ein „vertretbares Maß“ nicht übersteigen. Vergleichbares gilt für die Palette möglicher einmaliger

Leistungen, wobei diese im Einzelfall in sehr unterschiedlicher Höhe anfallen. Die Mehrbedarfszuschläge sind für bestimmte Bedarfstatbestände per Gesetz prozentual an den jeweils maßgeblichen Regelsatz gekoppelt. Die Festsetzung der Regelsätze erfolgt durch die Bundesländer und richtet sich seit Einführung des sog. Statistik-Standards 1990 nach der Entwicklung der tatsächlichen Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen. Dabei ist im Mehrjahresabstand eine Neufestsetzung auf der statistischen Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorgesehen, während in den Zwischenjahren die Regelsätze mit dem jährlichen Anstieg der Verbraucherpreise fortgeschrieben werden. Insgesamt soll sich der durch das Regelsatzniveau definierte Konsumstandard in etwa parallel zum Einkommens- und Verbrauchsniveau unterer Haushaltsgruppen entwickeln.

Die Leistungen der Sozialhilfe werden grundsätzlich nachrangig gewährt; Vorrang haben nicht nur vorhandenes Einkommen und Vermögen im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft sowie bestehende Sozialleistungs- und Unterhaltsansprüche, sondern hat ebenso die Verpflichtung, den Lebensunterhalt für sich und seine Angehörigen durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft zu bestreiten. Sofern Leistungsempfänger dieser Verpflichtung nicht nachkommen, erlöscht ihr Sozialhilfeanspruch, wobei in der Sozialhilfepraxis stufenweise Kürzungen der HLU vorgenommen werden (Sanktionsnorm des § 25). Die Ausgestaltung des Vorrangs der eigenen Arbeitskraft erfüllt - in Verbindung mit dem Individualisierungsgrundsatz, einer weit gefassten Familiensubsidarität und restriktiven Prüfungen der Bedürftigkeit - nicht zuletzt die Aufgabe, den Zugang zu dieser Hilfeleistung möglichst "eng" zu halten. Um die Möglichkeit von Überschneidungen zwischen Sozialhilfebedarf und unterem Arbeitnehmereinkommen im Regelfall auszuschließen, wurde das sog. Abstandsgebot in das BSHG (§ 22, Abs. 4) aufgenommen. Dieses gibt in seiner heutigen Version vor, dass das Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt bei Ehepaaren mit drei Kindern unter dem durchschnittlichen Haushaltseinkommen unterer Lohngruppen (bei einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten) liegen soll. Mit dieser - wiederholt modifizierten - Regelung wurde eine Obergrenze für das Sozialhilfeniveau eingeführt, die die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes dadurch sichern soll, dass - in Ergänzung zur Arbeitspflicht - auch vom Sozialhilfeniveau her ein Anreiz zur Erwerbsarbeit erhalten bleibt.

Kennzeichnend für das Leistungssystem der Sozialhilfe in der Bundesrepublik ist schließlich die Tatsache, dass die Regelungskompetenz primär auf der Ebene des Bundes und z.T. auch der Länder angesiedelt ist, während die Kommunen als örtliche Träger für die Finanzierung und administrative Umsetzung des Großteils der BSHG-Aufgaben zuständig sind. Zwar beteiligen sich die Länder an den Sozialhilfearaufwendungen, die im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit wichtige laufende Hilfe zum Lebensunterhalt wird jedoch fast ausschließlich von den Kommunen finanziert. Für die Umsetzung der Sozialhilfe ist zum einen bedeutsam, dass das BSHG den Charakter eines

Rahmengesetzes hat, das den ausführenden Stellen erhebliche Ermessensspielräume lässt, die lediglich durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte eingeschränkt wird. Zum anderen findet die Umsetzung der Sozialhilfe als Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden statt. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben sind diese also frei zu entscheiden, in welcher administrativen Form und mit welchen Prioritäten und Konzepten die Sozialhilfeaufgaben realisiert werden.

Betrachtet man die Entwicklung des Sozialhilfebezugs – genauer des Bezugs von laufender Hilfe zum Lebensunterhalts -, so ist diese seit den 80er Jahren durch einen nahezu ungebrochenen Anstieg gekennzeichnet (vgl. Tabelle 3). Zum Jahresende 1998 bezogen 2,9 Mio. Personen laufende HLU, von denen 709.000 als Arbeitslose registriert waren. Von diesen bezogen wiederum 285.000 Lohnersatzleistungen nach dem SGB III, 424.000 waren ohne solche Leistungen. Insgesamt waren es also 24% der HLU-Empfänger, die als Arbeitslose bei den Arbeitsämtern registriert waren, darunter 9% mit und 16% ohne Arbeitslosenunterstützung. Bezogen auf die Empfänger im erwerbsfähigen Alter waren dies 40,1%. Rechnet man diejenigen hinzu, die als Teil der „stillen Reserve“ nicht bei den Arbeitsämtern registriert waren, lag der Anteil der Arbeitslosen wesentlich höher, als es dieser Wert ausdrückt. Angesichts einer Gesamtzahl von 4,3 Mio. registrierter Arbeitslosen bedeuteten die 703.000 arbeitslosen Sozialhilfeempfänger, dass in diesem Jahr 16,5% der registrierten Arbeitslosen auf Sozialhilfe angewiesen waren, von denen 6,6% die laufende HLU in Ergänzung zu SGB III-Leistungen bezogen und 9,9% ausschließlich von laufender HLU lebten (vgl. Tabelle 4).

Seit Beginn der 80er Jahre hat sich das Problem der Arbeitslosigkeit zu einer Hauptursache des Sozialhilfebezugs in Deutschland entwickelt. Hintergrund ist zum einen die anhaltende Massenarbeitslosigkeit und der steigende Anteil von Langzeitarbeitslosen als Ausdruck eines sich beschleunigenden ökonomischen und sozialen Strukturwandels. Hintergrund ist zum anderen die Verlagerung der politischen und finanziellen Verantwortung für dieses Problem von der Bundesebene auf die der Kommunen - nicht zuletzt durch wiederholte Kürzungen im dafür zuständigen Sicherungssystem der Arbeitslosenversicherung. Zwei Faktoren sind es vor allem, die zu einem arbeitsloskeitsbedingten Sozialhilfeanspruch führen können:

- Zum einen liegen die ausgezahlten Lohnersatzleistungen insbesondere in der Arbeitslosenhilfe teilweise unter dem Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt, was zur Folge hat, dass in zunehmender Zahl Arbeitslose ergänzende Sozialhilfeleistungen zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts in Anspruch nehmen müssen.
- Zum anderen bleibt ein beträchtlicher Teil der registrierten Arbeitslosen während der gesamten Dauer oder in bestimmten Phasen der Arbeitslosigkeit ohne SGB III-Lohnersatzleistungen. Fehlende oder auslaufende Ansprüche auf Lohnersatzleistungen sind zudem ein wichtiger Grund dafür, dass

Erwerbslose darauf verzichten, sich als Arbeitslose registrieren zu lassen und sich in die Stille Reserve zurückziehen.

Zwar liegt der Anteil der Sozialhilfeausgaben am gesamten Sozialbudget nach wie vor unter 5% und ist damit im Vergleich zu den Sozialversicherungssystemen vergleichsweise niedrig. Für die Gemeinden als Hauptkostenträger stellt dieser Anstieg der Sozialhilfeausgaben jedoch eine in der gegenwärtig angespannten Haushaltslage kaum verkraftbare Belastung dar. Insgesamt signalisiert die Entwicklung der Zahl und Struktur der Leistungsempfänger wie der Ausgaben, dass die Sozialhilfe im Verlauf der letzten 15 Jahre einen tiefgreifenden Bedeutungswandel durchlaufen hat. Faktisch muss dieses letzte Netz heute die Funktion einer allgemeinen Grundsicherung nicht nur bei atypischen Notlagen, sondern auch beim Eintreten allgemeiner Lebensrisiken übernehmen. Eine solche Zweckbestimmung war bei Einführung der heutigen Sozialhilfe nicht vorgesehen und entsprechend ist dieses Leistungsnetz für eine solche Aufgabenbestimmung nicht geeignet.

Die Tatsache, dass in der Bundesrepublik 1998 9,1% der Bevölkerung unter der Armutsschwelle von 50% des durchschnittlichen, bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommens lebten (vgl. Hanesch u.a. 2000), verweist darauf, dass es mit der Hilfe zum Lebensunterhalt nicht gelingt, Armut zu vermeiden bzw. zu beseitigen. Dies ist nicht nur auf die sog. Dunkelziffer der Armut, d.h. auf die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen, zurückzuführen. Vielmehr erweisen sich auch Niveau und Struktur der Hilfe zum Lebensunterhalt als nicht ausreichend, die Leistungsempfänger über die relative Armutsgrenze zu heben. Vor allem die wiederholten Eingriffe in das Leistungsrecht des BSHG und die politische Deckelung der Regelsatzanpassung haben dazu beigetragen, dass eine Bedarfsdeckung durch die heutige Hilfe zum Lebensunterhalt nur sehr unvollkommen erreicht wird (vgl. Steffen 2000).

Vor dem Hintergrund wachsender Empfängerzahlen und steigender Aufwendungen ist das Leistungssystem der Sozialhilfe - und hier vor allem die Hilfe zum Lebensunterhalt - in den letzten Jahren immer stärker zum Gegenstand sozialpolitischer Kontroversen geworden, in denen höchst unterschiedliche Erklärungsmodelle wie auch Therapieansätze für die "Lösung" des zunehmenden arbeitslosigkeitsbedingten Sozialhilfebezugs angeboten werden. Vor allem zwei Themen stehen im Zentrum der Reformdebatte (vgl. Hanesch 1995 und 1996):

(1) Vor dem Hintergrund der Aufgabe der Sozialhilfe, ein sozialkulturelles Existenzminimum bereitzustellen, geht es zum einen um die Frage, welche Rolle die Sozialhilfe künftig für die Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos übernehmen soll. So fordern die einen, durch die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung alle Erwerbslosen systemgerecht in den Geltungsbereich des SGB III zu reintegrieren und die Sozialhilfe von diesem allgemeinen Lebensrisikos zu entlasten.

Umgekehrt sehen Vorschläge zur Verlagerung der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe eine umfassende Zuständigkeit der kommunalen Sozialhilfeträger für alle Langzeitarbeitslosen vor – sowohl im Hinblick auf die Aufgabe der Einkommenssicherung als auch im Hinblick auf die Aufgabe, die am Arbeitsmarkt Ausgegrenzten wieder zu reintegrieren.

(2) Zum anderen wird das Verhältnis zwischen Arbeitsmarkt und Sozialhilfe zunehmend kritisch thematisiert, wobei es nicht zuletzt um die Frage geht, ob die anhaltende Massenarbeitslosigkeit und die zunehmende Zahl arbeitsloser Sozialhilfebezieher nicht durch das Leistungsnetz der Sozialhilfe mit bedingt sind. Die Frage lautet also, ob durch die Transfers der Arbeitslosenunterstützung und Hilfe zum Lebensunterhalt nicht ein zu hohes Absicherungsniveau bei zu schwach ausgeprägten Anreizen bereitgestellt wird, wodurch die Motivation zur Aufnahme oder Aufstockung einer Erwerbsarbeit gebremst wird. In der Konsequenz wird eine stärker anreizorientierte Umgestaltung insbesondere des letzten Netzes gefordert (Kombi-Lohn-Varianten). Die Gegenposition verlangt statt dessen eine bedarfsgerechte Ausgestaltung des letzten Netzes, da die viel beschworene Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle in der Praxis keine Relevanz besitzt und der Großteil der arbeitsfähigen Leistungsbezieher sehr wohl interessiert sei, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen.

Zwar ist die Sozialhilfe im Verlauf der 90er Jahre mehrfach reformiert worden, trotz der anhaltenden Reformdiskussion ist es jedoch bisher zu keiner grundlegenden Neuordnung der Sozialhilfe gekommen. Statt dessen haben die Kommunen – als Folge des anhaltenden Problemdrucks auf der örtlichen Ebene – mehr oder weniger weitreichende Neuerungen in der praktischen Umsetzung und Handhabung des BSHG entwickelt. So haben die Kommunen ihre Anstrengungen verstärkt, den Anstieg der Sozialhilfeempfängerzahlen und Sozialhilfeaufwendungen zu bremsen – nicht zuletzt indem sie neue Strategien und Programme entwickelt haben, ihre arbeitsfähigen aber arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Da diese neuen Initiativen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung stattfinden, weisen sie eine große Heterogenität auf. Zugleich fehlt es bislang an Untersuchungen, die ein Gesamtbild dieser neuen Ansätze vermitteln.

Insgesamt ist festzustellen, dass zwar nach wie vor die überwiegende Mehrheit der Arbeitslosen Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezieht, dass aber die Zahl der Arbeitslosen zunimmt, die auf Leistungen der Sozialhilfe ergänzend oder ausschließlich angewiesen sind. Damit sind auch zwei unterschiedliche „Aktivierungssysteme“ für die Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zuständig, da beide Rechts- und Leistungssysteme jeweils eigene Regelungen und Instrumente zur Arbeitsförderung umfassen. Diese sollen daher im folgenden Kapitel dargestellt und gewürdigt werden. Dabei soll insbesondere auf kommunale Strategien zur Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger eingegangen und das Spannungsverhältnis zwischen Aktivierung und Disziplinierung, in dem viele dieser Initiativen stehen, diskutiert werden.

## **2 Aktivierung und Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger**

### **2.1 Problemstellung**

Für den einzelnen Arbeitslosen haben Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung einmal die Funktion, die materielle Absicherung zu verbessern bzw. wiederherzustellen. Zugleich sollen sie als „Brücke“ beim (Wieder-)Einstieg in die Erwerbsarbeit dienen. Auf der volkswirtschaftlichen Ebene haben arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen zudem eine Entlastungsfunktion für den Arbeitsmarkt, sie können und sollen schließlich auch dazu beitragen, die volkswirtschaftliche Angebotsstruktur zu verbessern. Sowohl die Funktion der sozialen Absicherung als auch die der Arbeitsmarktentlastung zielen auf sofortige Wirksamkeit. Erst in ihrer individuellen wie volkswirtschaftlichen Brückenfunktion trägt die Arbeitsmarktpolitik zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage bei.

Im deutschen Sozialstaatsmodell ist die aktive Arbeitsförderung Bestandteil einer umfassenden beschäftigungspolitischen Aufgabenstellung: So liegt die Aufgabe der Beschäftigungspolitik im weiteren Sinne mit ihren Programmen und Maßnahmen darin, Höhe und Struktur der Beschäftigung mit dem vorhandenen Erwerbspersonenpotential in Einklang zu bringen, die vollwertige Beschäftigung aller Erwerbstätigen zu sichern und die regionalen und sektoralen Beschäftigungsstrukturen zu verbessern. Die aktive Arbeitsförderung als Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne umfasst dabei Maßnahmen, die direkt auf die Angebots- oder Nachfrageseite des Arbeitsmarkts gerichtet sind und die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt unterstützen sollen.

Traditionell lag und liegt die Verantwortung für die Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik beim Bund und bei den Ländern. Die Arbeitsmarktpolitik war und ist dagegen der Bundesanstalt für Arbeit mit ihren örtlichen Arbeitsämtern als Trägern der Arbeitslosenversicherung und der aktiven Arbeitsförderung zugewiesen. Die Kommunen waren dagegen bisher auf das begrenzte Feld der lokalen Wirtschaftsförderung konzentriert. Diese Arbeitsteilung ist in den letzten beiden Jahrzehnten kräftig durcheinander gewirbelt worden. Dazu trug bei, dass sich der Bund zunehmend beschäftigungspolitisch abstinenter verhalten hat und statt selbst initiativ zu werden auf die Selbstheilungskräfte des Marktes gesetzt hat. Auch die Arbeitsverwaltung als traditioneller Träger der Arbeitsmarktpolitik zeigte sich zunehmend überfordert und nur bedingt in der Lage, ihrer gesetzlichen Vermittlungs- und Integrationsaufgabe insbesondere im Hinblick auf die Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger gerecht zu werden. Durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit und der arbeitslosigkeitsbedingten Sozialhilfebedürftigkeit sahen und sehen sich die Kommunen daher immer stärker mit der Notwendigkeit konfrontiert, eigene arbeitsmarktpolitische Initiativen zu entwickeln. Mittlerweile sind die Kommunen fast flächendeckend aktiv im Bemühen, die Probleme der Arbeitslosigkeit und der arbeitsmarktbedingten Armut in ihren Gemeindegrenzen in den Griff zu

bekommen (vgl. z.B. Blanke/Evers/Wollmann 1986; Maier/Wollmann 1986; Freidinger/Schulze-Böing 1993).

Betrachtet man die Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger, hat die Doppelstruktur von rechtlichen Regelungen und institutionellen Strukturen sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit zur Folge, dass es in der Bundesrepublik auch eine Doppelstruktur von Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen gibt. Im folgenden sollen die Aktivitäten zur Aktivierung und (Wieder-)Eingliederung der Erwerbslosen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung wie im Rahmen der Sozialhilfe näher dargestellt werden: Ausgehend von den rechtlichen Rahmenbedingungen sollen das Spektrum der Maßnahmen und die damit bisher erzielten Ergebnisse skizziert werden.

## **2.2 Aktivierung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung**

Mit der Überführung des früheren Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von 1969 in das neue, 1998 in Kraft getretene Dritte Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB III) hat sich auch die Aufgabenstellung der aktiven Arbeitsmarktpolitik verändert. Kannte das alte AFG noch eine gesetzlich klar definierte Ziel- und Aufgabenstruktur, ist das neue SGB III bewusst offener gehalten: So sind die Leistungen der Arbeitsförderung nach § 2 Abs. 2 SGB III so einzusetzen, dass sie „der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen sowie der besonderen Verantwortung der Arbeitgeber ... und der Arbeitnehmer ... Rechnung tragen ...“. Betont wird also der grundsätzlich subsidiäre Charakter der Arbeitsförderung gegenüber der primären Verantwortung der Arbeitsmarktparteien für das Arbeitsmarktgeschehen. Zugleich ist die Zieldefinition für die Arbeitsförderung im neuen SGB III der jeweiligen Bundesregierung anheimgestellt. Geblieben ist allerdings der Vorrang der aktiven Arbeitsförderung vor der Bereitstellung von Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung. Dabei sind erstere gemäß § 5 SGB III so einzusetzen, dass „sonst erforderliche Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Arbeitslosigkeit nicht nur vorübergehend“ vermieden werden. Vorrang vor den sonstigen Leistungen der Arbeitsförderung hat also in der Regel die nachhaltige Vermittlung in Ausbildung und Arbeit.

Träger der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung ebenso wie der Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung ist die Bundesanstalt für Arbeit als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Die Bundesanstalt gliedert sich in die Hauptstelle als oberste Entscheidungs- und Verwaltungsebene in Nürnberg, die Landesarbeitsämter auf der mittleren Verwaltungsebene und die Arbeitsämter mit ihren Geschäftsstellen auf der örtlichen Verwaltungsebene. Die Selbstverwaltung wird drittelparitätisch durch die Arbeitnehmer, die Arbeitgeber und die öffentlichen Körperschaften ausgeübt. Während auf Bundesebene der

Verwaltungsrat als oberstes Entscheidungsorgan drittelparitätisch besetzt ist, gilt dies auf der mittleren und unteren Ebene für den Verwaltungsausschuss. Dieser wirkt bei der Erfüllung der Aufgaben der Ämter mit und ist insbesondere zuständig für die Aufteilung der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung.

Die kundenorientierten Kernbereiche des örtlichen Arbeitsamts sind die Berufsberatung, die für die Beratung und Vermittlung in Ausbildungsplätze zuständig ist, die Arbeitsberatung und -Vermittlung, die die Arbeitslosmeldung entgegennimmt und Hilfestellung bei der Arbeitsuche und Stellenvermittlung bietet, sowie die Leistungsabteilung, die Anträge auf Lohnersatzleistungen entgegennimmt, bearbeitet und bewilligt. Antragsteller und Klienten, die Ansprüche auf Lohnersatzleistungen geltend machen, haben es also in der Regel mit mindestens zwei Abteilungen des Arbeitsamtes zu tun. Das große Gewicht, das der Arbeitsvermittlung zukommt, wird u.a. daran erkennbar, dass 1998 rund 3,7 Mio. Arbeitsvermittlungen stattgefunden haben. Trotz eines hohen Durchschnittsbestands an registrierten Arbeitslosen von 4,3 Mio. Personen findet also eine Umschichtung dieses Bestandes durch die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter von ganz erheblichem Umfang statt. Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung sind der Berufsberatung und der Arbeitsvermittlung zugeordnet und werden über die Vermittler angeboten und besetzt.

Gemäß SGB III hat das Arbeitsamt spätestens nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit zusammen mit dem Arbeitslosen festzustellen, durch welche Maßnahmen, Leistungen oder eigene Bemühungen des Arbeitslosen eine drohende Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden kann. Sind Maßnahmen oder Leistungen des Arbeitsamtes noch nicht erforderlich oder möglich, sind entsprechende Feststellungen nach angemessener Zeit, spätestens nach sechs Monaten, zu wiederholen (§ 6 SGB III). Die Maßnahmen der Arbeitsförderung werden durch die örtlichen Arbeitsämter unter Berücksichtigung der Bedingungen des örtlichen Arbeitsmarktes erbracht. Dabei hat jedes Arbeitsamt über seine Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung nach Abschluss des Haushaltsjahres eine Eingliederungsbilanz zu erstellen. Diese wird nach einheitlichen Berechnungsmaßstäben ausgewiesen und soll Aufschluss über den Mitteleinsatz, die geförderten Personengruppen und die Wirksamkeit der Förderung geben. Seit in Kraft treten des SGB III können die Arbeitsämter bis zu 10% der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einsetzen, um die Möglichkeiten der gesetzlich geregelten aktiven Arbeitsförderungsleistungen durch „freie Leistungen“ der aktiven Arbeitsförderung zu erweitern (§ 10 SGB III). Damit hat sich der Handlungsspielraum der örtlichen Arbeitsämter im Hinblick auf die Ausgestaltung der Arbeitsförderung auf der Grundlage des SGB III seit 1998 ganz erheblich erweitert. Waren die Arbeitsämter zuvor lediglich ausführende Organe der Vorgaben einer hochzentralisierten Bundesbehörde, so ist mit Einführung des „Eingliederungstitels“ ein Großteil des Arbeitsamtsetats Gegenstand von Entscheidungen auf örtlicher Ebene geworden.

Wie das alte AFG kennt auch das neue SGB III ein breit gefächertes Instrumentarium aktiver Arbeitsförderung (vgl. dazu Übersicht 3). Abgesehen von Beihilfen zur Berufsausbildung, Leistungen zur beruflichen Eingliederung Behinderter, Kurzarbeitergeld, Wintergeld, Winterausfallgeld und Eingliederungszuschüssen bei der Einarbeitung von Berufsrückkehrern sind alle Leistungen der aktiven Arbeitsförderung Ermessensleistungen. Diese umfassen insbesondere Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fördermaßnahmen für benachteiligte Jugendliche und Eingliederungszuschüsse. Die Finanzierung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung erfolgt aus Beitragsmitteln der Versicherten und der Arbeitgeber. Lediglich die Strukturanpassungsmaßnahmen (anteilig) und die Sonderprogramme des Bundes, die von der Bundesanstalt im Auftrag des Bundes durchgeführt werden, werden aus Steuermitteln des Bundes finanziert<sup>2</sup>. 1998 gaben Bundesanstalt für Arbeit und der Bund 133,2 Mio. DM für Leistungen der Arbeitsförderung aus, davon 85,2 Mio. für Lohnersatzleistungen und 39,4 Mio. für die aktive Arbeitsförderung (vgl. Tabelle 5). Von diesen entfielen 24,7 Mio. auf die sog. Ermessensleistungen, über deren Verteilung die örtlichen Arbeitsämter entscheiden, 10,8 Mio. für sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung und 3,9 Mio. für Sonderprogramme des Bundes. Allein 12,5 Mio. entfielen auf die berufliche Weiterbildung, 7,4 Mio. auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, 4,6 Mio. auf die ähnlich ausgestalteten Strukturanpassungsmaßnahmen und 3,9 Mio. auf Leistungen der beruflichen Rehabilitation. Das unterschiedliche finanzielle Gewicht spiegelt sich in der Verteilung der Teilnehmer auf die genannten Maßnahmen wider.

Drei Förderkomplexe sollen an dieser Stelle besonders hervorgehoben werden (vgl. z.B. Fitzenberger/Speckesser 2000):

- (1) Die Förderung der beruflichen Weiterbildung: Diese Maßnahmen umfassen die Anpassung der Qualifikation an neue Techniken innerhalb eines erlernten Berufs und die Förderung einer Umschulung, wenn die Ausübung des erlernten Berufs nicht mehr möglich ist. Die Laufzeiten der Weiterbildungsmaßnahmen variieren zwischen drei und 24 Monaten. Neben der Übernahme der Maßnahmenkosten und Fahrtkosten kann auch Unterhaltsgeld in Höhe des Arbeitslosengelds gewährt werden.
- (2) Die subventionierte Beschäftigung: Das wichtigste Programm subventionierter Arbeit bilden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die eine befristete Beschäftigung in Projekten bieten, die gesellschaftlich nützliche Arbeiten beinhalten und zusätzlichen Charakter haben sollen (d.h. ohne Subventionierung nicht ausgeführt würden). Das Arbeitsamt übernimmt bis zu 75% der Lohnkosten, die restlichen Kosten trägt der Maßnahmenträger (oder ein weiterer Kostenträger wie

---

<sup>2</sup> Die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des SGB III werden mit Finanzmitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) unterstützt. Aus ESF-Mitteln kann die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung und die Beschäftigungsaufnahme ergänzend gefördert werden.

z.B. die Kommune). ABM haben im Regelfall eine Laufzeit bis zu 24 Monaten, in Ausnahmefällen bis zu 36 Monaten. Die Vergütung darf 80% des vergleichbaren tariflichen oder ortsüblichen Lohns nicht übersteigen. Um eine subventionierte Beschäftigung handelt es sich auch bei den Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), die vor allem in den neuen Bundesländern eine wichtige Rolle spielen. Eine weitere Form stellt die befristete Subventionierung bestimmter Zielgruppen am ersten Arbeitsmarkt dar. Beim Eingliederungsvertrag erhält schließlich der Arbeitgeber, der einen Langzeitarbeitslosen einstellt, die Einarbeitung bis zu sechs Monaten und bis zu 100% bezuschusst.

- (3) Mobilitätshilfen: Diese Maßnahmen sind einmal darauf gerichtet, die Aufnahme einer Beschäftigung in einer anderen Region zu erleichtern und zum anderen die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit zu unterstützen. Die Förderung reicht von Darlehen, Zuschüssen und Beihilfen bis zu einem sog. Überbrückungsgeld.

Es ist an dieser Stelle nicht möglich, die große Bandbreite an Maßnahmen und Fördermöglichkeiten im Detail darzustellen und zu würdigen. In jedem Fall tritt das örtliche Arbeitsamt als Planer, Auftraggeber und Finanzier der Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen nach SGB III auf. Die Durchführung der Maßnahmen liegt einmal bei Bildungs- und Beschäftigungsträgern, die sich mehr oder weniger stark darauf spezialisiert haben, solche Bildungs- und/oder Beschäftigungsmaßnahmen vor Ort durchzuführen. Während daneben die Kommunen und sonstige öffentliche Körperschaften als Maßnahmenträger an Bedeutung verloren haben – nicht zuletzt deswegen, weil sie ihre Aktivitäten in diesem Bereich ausgelagert und rechtlich verselbständigt haben –, werden zunehmend mehr Maßnahmen bei und von gewerblichen Unternehmen durchgeführt. Damit soll erreicht werden, dass die Übergangschancen in den ersten Arbeitsmarkt optimiert werden. Aber auch Kombinationen von Lern- und Praxisphasen werden immer häufiger eingesetzt, bei denen die Teilnehmer abwechselnd bei einem Bildungsträger und bei einem Unternehmen tätig sind.

Die Bundesanstalt für Arbeit liefert keine Informationen darüber, in welchem Umfang arbeitslose Sozialhilfeempfänger von diesen Maßnahmen und Leistungen profitieren. Grundsätzlich gilt, dass Anspruch auf Leistungen der aktiven Arbeitsförderung nur solche Personen haben, die Lohnersatzleistungen nach dem SGB III beziehen. Dies bedeutet, dass lediglich die sog. Aufstocker oder Kombi-Leistungsempfänger auch vom normalen Leistungsangebot profitieren können. Ob dies in der Praxis tatsächlich eingelöst wird, ist nicht belegt. Von Seiten der Kommunen wird kritisiert, dass gerade diese Gruppe eher schlechte Chancen hat, vom Leistungsangebot der Arbeitsverwaltung zu profitieren, da sie – aus der Sicht der Arbeitsverwaltung – zum Klientel der Sozialämter zu rechnen ist. Im Regelfall haben all diejenigen überhaupt keinen rechtlich gesicherten Zugang zu den SGB III-Aktivierungsmaßnahmen, die ausschließlich auf Sozialhilfe angewiesen sind. Lediglich im Rahmen

der „freien Förderung“ ist es den örtlichen Arbeitsämtern gestattet, auch diese Gruppe in die Förderung einzubeziehen, eine Möglichkeit, die – soweit erkennbar - bisher aber erst wenig genutzt wird. Die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit liefern auch dazu keine Informationen, so dass gesicherte Aussagen nicht möglich sind.

Gemessen an der Zahl von 4,3 Mio. registrierten Arbeitslosen haben die Fallzahlen – aber auch die Aufwendungen - der aktiven Arbeitsförderung in der Bundesrepublik ein erhebliches Gewicht. Insgesamt wurden die Maßnahmen im Jahresdurchschnitt 1998 von 912.000 Personen in Anspruch genommen, was einer Entlastung des Arbeitsmarkts im Umfang von 765.000 Personen entsprach (vgl. Autorengruppe 2000). Ohne die Maßnahmen hätte also die Arbeitslosenzahl bei über 5 Mio. Personen gelegen. Die hohen Aufwendungen für Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung bei unverändert hoher Arbeitslosigkeit haben in den letzten Jahren aber zunehmend die Frage aufgeworfen, ob diese Aufwendungen durch eine entsprechend hohe Effektivität gerechtfertigt sind. Zwar muss die Arbeitsverwaltung mit den Eingliederungsbilanzen auf Bundes- wie auf örtlicher Ebene seit Einführung des SGB III darlegen, wie die Eingliederungsmittel eingesetzt worden sind und welche unmittelbare Wirkung sie haben. Allerdings informieren diese Bilanzen bisher weder darüber, wie viele Personen auch ohne eine Arbeitsmarktförderung eine Beschäftigung gefunden hätten (zur Ermittlung des Nettoeffekts der Arbeitsförderungsinstrumente), noch liegen bisher Analysen zum Verbleib der vermittelten bzw. eingegliederten Personen vor (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999b). Wegen des eindimensionalen Zielerreichungsindikators – Eingliederung in irgendeine Beschäftigung – ist zu befürchten, dass die Politik der Arbeitsämter zu einem Statistik-Wettbewerb unter Verwendung der „kostengünstigsten“ Instrumente degeneriert (vgl. z.B. Sell 1996).

Auch die bisher vorliegenden Analysen zur Wirksamkeit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums in der Bundesrepublik haben bisher keine eindeutigen Ergebnisse gezeigt (vgl. die Übersichten bei Schmid/Mosley/Hilbert/Schütz 1999; Fitzenberger/Speckesser 2000). In einer Analyse regionaler Variationen der SGB III-Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik sind Schmid/Mosley/Hilbert/Schütz zu dem Ergebnis gekommen, dass sich aktive Arbeitsämter, denen es in besonderem Maße gelingt, die Langzeitarbeitslosen zu erreichen, vor allem durch Kooperation mit einer professionellen Trägerstruktur und durch konstruktive Einbindung der Unternehmensseite auszeichnen. Der Erfolg solcher Integrationsprogramme kann vor allem durch die Konzipierung zielgruppengenaue Maßnahmen gesteigert werden, etwa durch den Einsatz des neuen Instrumentariums der unterstützenden Vermittlung durch Dritte. Eine solche Aufgabe kann durch prominente überregional tätige Agenturen wie Maatwerk oder START oder durch qualifizierte lokale Träger durchgeführt werden. Auch mit Blick auf die hier besonders interessierende Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger wird einerseits hervorgehoben, dass keineswegs überall in der Bundesrepublik leistungsfähige Implementationssysteme kommunaler Arbeitsmarktpolitik vorhanden

sind. Daher müsse vor einer raschen Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik gewarnt werden. Allerdings könnten Kooperationsverträge zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern, geregelter Datenaustausch, gemeinsame Einrichtungen und Agenturen sowie formal institutionalisierte oder auch informell organisierte Steuerungs- und Beratungsgremien die Zusammenarbeit bei der Schnittstellenproblematik von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe erfolgreich befördern (vgl. Schmid/Mosley/Hilbert/Schütz 1999: 554).

Die Kritik an der angeblich fehlenden Effektivität der Leistungen der Arbeitsverwaltung hat u.a. dazu geführt, dass unter dem Titel „Arbeitsamt 2000“ eine organisatorische Neugestaltung der Arbeitsverwaltung in Gang gesetzt worden ist. Ziel dieser Verwaltungsreform ist es, eine ganzheitlich ausgerichtete, kundenorientierte Teamorganisation in Verbindung mit einer stärkeren Dezentralisierung des Dienstleistungsangebots einzuführen (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999c). In der Praxis stößt dieser Reformprozess jedoch auf viele Hindernisse, so dass ein erfolgreicher Abschluss dieses Prozesses vorerst noch nicht abzusehen ist. Aber auch zur inhaltlichen Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsförderung sind eine Fülle von Reformvorschlägen eingebracht worden. So plädiert z.B. das Institut der deutschen Wirtschaft dafür, den Umfang der aktiven Arbeitsförderung einzuschränken, sie zugleich zu dezentralisieren und auf die Kommunen zu verlagern. Schließlich solle sie auf die unmittelbare Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt konzentriert werden, wobei hierfür eine Kombination aus mehr Druck und mehr Anreize am ehesten förderlich sein (vgl. Klös 1994 und 1998). Andere wie eine Wissenschaftlergruppe des Wissenschaftszentrums Berlin fordern dagegen unter Beibehaltung des bisherigen Instrumentariums eine stärkere Konzentration (nicht Beschränkung!) auf die benachteiligten Gruppen des Arbeitsmarkts, eine stärker investive Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und eine Kooperation und Vernetzung der relevanten Akteure, um die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen (vgl. Schmid/Mosley/Hilbert/Schütz 1999).

## **2.3 Aktivierung im Rahmen der Sozialhilfe**

### **2.3.1 Aktive Arbeitsförderung als Aufgabe für die kommunale Wirtschafts- und Sozialpolitik**

Grundsätzlich sind die kreisfreien Städte und Landkreise als örtliche Träger der Sozialhilfe gemäß §§ 18-20 BSHG verpflichtet, für ihre arbeitslosen Sozialhilfeempfänger Hilfen zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit und zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt bereitzustellen. Da die „Hilfe zur Arbeit“ im BSHG jedoch vergleichsweise wenig normiert ist, bestehen für die Kommunen große Ermessensspielräume, die Arbeitsmarktintegration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger nach ihren eigenen konzeptionellen Vorstellungen zu gestalten. Ziele, Instrumente, Mitteleinsatz und Wirkungen differieren daher von Kommune zu Kommune.

Vor dem Hintergrund einer Beschleunigung des wirtschaftlichen Strukturwandels und der anhaltenden Arbeitsmarktprobleme auf der nationalen wie auf der örtlichen Ebene steht die kommunale Arbeitsförderung gegenwärtig vor einer doppelten Aufgabenstellung: Als Element der kommunaler Sozial(hilfe)politik steht sie vor der Aufgabe, Problemgruppen des Arbeitsmarkts im Gemeindegebiet zu fördern und dabei insbesondere den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern Hilfestellung bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu bieten. Zugleich muss es der Arbeitsförderung als Element der Wirtschafts- und Strukturpolitik darum gehen, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten bzw. neue Arbeitsplätze für arbeitsmarktpolitische Problemgruppen zu schaffen, neue Beschäftigungsbereiche im Rahmen lokaler bzw. regionaler Entwicklungskonzepte zu erschließen und den wirtschaftlichen Strukturwandel im Gemeindegebiet zu fördern.

Die Kommunen gehen mit dieser doppelten Aufgabenstellung sehr verschieden um: So haben manche Kommunen dieses Aufgabenfeld organisatorisch im Bereich der Sozialverwaltung angesiedelt, da sie den Schwerpunkt in der Aktivierung der Sozialhilfeempfänger und in der Steuerung des Eingliederungsprozesses im Rahmen der Hilfeplanung sehen. Andere haben dagegen die Arbeitsförderung unter dem Dach der Wirtschaftsförderung verortet, um dadurch die Verknüpfung mit der wirtschafts- und strukturpolitischen Aufgabenstellung sicherzustellen. Schließlich haben viele Kommunen Teilaspekte dieser Aufgabenstellung ausgelagert und eigene Ausbildungs- und Beschäftigungsgesellschaften gegründet, die in Zusammenarbeit mit anderen Trägern mit der Umsetzung des Eingliederungsauftrags betraut sind.

### **2.3.2 Kommunale Arbeitsförderung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger**

Im Zentrum der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Strategien der Kommunen stehen die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger. Dabei sind zwei Gruppen zu unterscheiden:

- (1) Die erste Gruppe kann Ansprüche nach dem SGB III geltend machen und bezieht lediglich ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt. Dies waren Ende 1998 285.000 Personen oder 9% aller Empfänger von laufender HLU. Die Ansprüche dieser Gruppe gegenüber der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsverwaltung richten sich nicht nur auf Transferleistungen, sondern auch auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III.
- (2) Die zweite Gruppe verfügt über keine solchen Ansprüche (mehr) und ist allein auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Dies betraf 1998 424.000 Personen oder 15% aller HLU-Leistungsbezieher. Diese Gruppe hat im Regelfall keinen Zugang zu den Arbeitsförderungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung.

Zwar richten sich die Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz grundsätzlich an die gesamte Gruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger, in der Praxis steht aber doch die zweite Gruppe im Vordergrund, während für die erste Gruppe auf die vorrangige Verantwortung der Arbeitsämter (bzw. des SGB III) verwiesen wird. Fragt man nach den Zielen der in den Kommunen existierenden bzw. neu entwickelten Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration, lassen sich mehrere Zieldimensionen und Erfolgskriterien unterscheiden:

- Die ordnungspolitische Zieldimension: Hierbei geht es vorrangig darum, eine Begrenzung oder gar Senkung der Fallzahlentwicklung zu erreichen. Begründet wird diese Zielsetzung mit dem Nachrangprinzip und der Verpflichtung der Sozialhilfeträger, Hilfe zur Selbsthilfe zu gewähren. Sie sollen also keine Dauerleistung sondern eine Überbrückungsleistung zur Verfügung stellen und zugleich die Hilfeempfänger so unterstützen, dass sie nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen sind.
- Die finanzpolitische Zieldimension: Im Vordergrund steht hierbei die Interessenlage, den Anstieg der Sozialhilfeaufwendungen in Grenzen zu halten oder gar das Ausgabenvolumen zu senken. Auch wenn diese Zielsetzung mit dem Leistungsgebot des BSHG nur bedingt zu vereinbaren ist, kommt ihr in der Praxis kommunalen Handelns eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu.
- Die arbeitsmarktpolitische Zieldimension: Im Vordergrund der Hilfe zur Selbsthilfe steht die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit, die mit Qualifizierungs- und Beschäftigungsangeboten zur Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden soll. Diese Zielsetzung kann am ehesten mit Hilfe des Erfolgskriteriums der nachhaltigen bzw. dauerhaften Arbeitsmarktintegration überprüft werden. Hinzu kommt der Nachranggrundsatz, der auf den vorrangigen Einsatz der eigenen Arbeitskraft verweist.
- Schließlich die sozialpolitische Zieldimension: Die Integrationsaufgabe des BSHG lässt sich nicht allein auf die Arbeitsmarktintegration beschränken: vielmehr liegt die Aufgabe darin, Benachteiligungen unterschiedlichster Art auszugleichen und Prozesse sozialer Ausgrenzung zu vermeiden bzw. zu beseitigen. Diese Zielsetzung der Sozialintegration lässt sich an Kriterien der Erhaltung bzw. Wiederherstellung der sozialen und kulturellen Teilhabe messen.

Es sind also höchst unterschiedliche Zielsetzungen, die von der kommunalen Politik und Verwaltung mit Integrationsmaßnahmen nach dem BSHG verfolgt werden können. In Anlehnung an Trube (1997) kann man von einem magischen Viereck von Zielen sprechen, die nur bedingt miteinander zu vereinbaren sind. Zu vermuten ist, dass in den meisten Kommunen die beiden ersten Dimensionen im Vordergrund stehen, d.h. es geht darum, die Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben zu bremsen. Selbst wenn die Integrationszielsetzung betont wird, steht sie doch zumeist unter der Maßgabe, dass sich ihre Einlösung finanziell selbst tragen muss. Offen bleibt dagegen, in welchem

Maße es mit solchen Maßnahmen tatsächlich gelingt, eine nachhaltige Integration in Arbeit und Gesellschaft zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund hat sich in den Gemeinden eine breite Palette von Maßnahmen und Konzepten entwickelt, die jeweils unterschiedlich miteinander kombiniert und zu einem mehr oder weniger konsistenten, auf die örtlichen Bedingungen zugeschnittenen Gesamtkonzept integriert werden. Als Einzelbausteine solcher Integrations- und Aktivierungsmaßnahmen sind vor allem die folgenden Elemente zu nennen, ohne dass hier darauf näher eingegangen werden kann (vgl. z.B. Seligmann 1996 und 1998; Bundesministerium für Gesundheit 1995; Fuchs/Schulze-Böing 1999; Blanke/Lamping/Schridde 1999; Empter/Frick 1999; Institut für angewandte Wirtschaftsforschung 1999): Die Auswegberatung der Sozialhilfeempfänger, die berufliche Orientierung/Berufswegplanung, die Qualifizierung/Ausbildung, die befristete Beschäftigung, die Direktvermittlung, der eingliederungsorientierte Arbeitnehmerverleih, die Existenzgründungshilfen. Versucht man die bisherigen Erfahrungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, hängt die Wirkung derartiger Programme vor allem davon ab, dass es gelingt,

- ein breitgefächertes Angebot unterschiedlichster Integrationshilfen für die verschiedenen Zielgruppen und Problemkonstellationen bereitzustellen und
- dass flexible Übergänge zwischen den Maßnahmen und vor allem in den ersten Arbeitsmarkt möglich sind.
- Schließlich erweist sich die Kooperation und Vernetzung der verschiedenen Akteure und Aktivitäten im Rahmen eines integrierten Gesamtkonzepts als unabdingbar für den Erfolg der Integrationszielsetzung.

Betrachtet man die konzeptionelle Grundausrichtung kommunaler Arbeitsförderung, lässt sich eine Schwerpunktverlagerung seit den 80er Jahren feststellen: Stand in den 80er Jahren die Ausrichtung am Konzept des „zweiten Arbeitsmarktes“ im Vordergrund, so dominiert in den 90er Jahren die Idee des „Übergangsarbeitsmarktes“. Dabei geht es weniger um die Schaffung eines Ersatzarbeitsmarktes zeitlich befristeter und öffentlich subventionierter Beschäftigungsverhältnisse, wie sie etwa traditionell in Maßnahmen der „Arbeit statt Sozialhilfe“ dominierten. Statt dessen steht heute in vielen Kommunen die direkte Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund, wobei diese Direktvermittlung mehr oder weniger eingebettet ist in eine breite Palette von vorbereitenden und begleitenden Maßnahmen, durch die die Erfolgsaussichten der Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbessert werden soll. Möglich wurde diese Neuorientierung nicht zuletzt durch die Aufweichung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit Mitte der 90er Jahre. Vor allem die scheinbar positiven Erfahrungen mit dem Maatwerk-Konzept in einzelnen Kommunen haben dazu beigetragen, in der Bundesrepublik die Direktvermittlung stärker in den Vordergrund zu rücken.

In immer mehr Kommunen hat sich das Konzept des „Work First“ durchgesetzt, bei der die Vermittlung in den Arbeitsmarkt absoluten Vorrang in den Bemühungen des Sozialhilfeträgers hat: In manchen Kommunen wird die Sozialhilfezahlung an die Bereitschaft gekoppelt, an Einschätzungs-, Beratungs- und Vermittlungshilfen teilzunehmen. Zum Teil muss von Neuantragstellern sogar ein sog. Praktikum ohne reguläre Vergütung angetreten werden, damit es zur Antragsbearbeitung kommt. Hierbei hat unzweifelhaft das amerikanische Modell der Sozialhilfereform von 1996 Pate gestanden (vgl. Hanesch 1997b). Positiv ist hervorzuheben, dass mit diesem Ansatz die Konzentration der Sozialhilfeverwaltung auf die Zahlbarmachung der Sozialhilfe aufgebrochen wurde und der Integrationsaspekt in der Sozialhilfe (wieder) in den Vordergrund gerückt wurde. Umgekehrt liegt die Gefahr darin, dass bei diesem Ansatz die Integration in Arbeit verabsolutiert wird, während die weiteren Aufgaben nach dem BSHG in den Hintergrund zu treten drohen. Insofern wird der Druck verschärft, in Arbeit einzumünden, wobei häufig genug offen bleibt, um welche Arbeit es sich handelt und welche Perspektiven sich daraus für die Betroffenen eröffnen. Soweit weitere Hilfeangebote bereitgestellt werden, stehen sie dann zumeist unter dem Vorzeichen, Hemmnisse für die Integration in den Arbeitsmarkt zu beseitigen. Die Gesamtperspektive einer gesellschaftlichen Integration bleibt dagegen häufig genug ausgeblendet.

Initiativen, die Integration von arbeitslosen Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt zu verbessern, sind somit von unterschiedlichen sozialpolitischen Philosophien getragen, wird „Aktivierung“ in der Politik- und Verwaltungspraxis doch höchst unterschiedlich interpretiert: Zum einen wird sie zur Begründung eines Rückzugs des Staates aus sozialen Leistungsverpflichtungen durch eine Politik des Sparens und der Leistungskürzungen herangezogen. Die Aktivierung kann dagegen auch als eine Politik der sozialen Kontrolle interpretiert und umgesetzt werden, bei der vor allem das Element der Sanktionierung und der Abschreckung im Vordergrund steht. Schließlich kann Aktivierung aber auch verstanden werden als eine Politik, die auf soziale Förderung im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe setzt. Während das neoliberale Anreizmodell die Elemente der Leistungsreduktion und der sozialen Kontrolle im Sinne einer „negativen Aktivierung“ miteinander kombiniert, setzt das „positive Konzept“ einer Aktivierung auf eine aktive Integrationsförderung, wobei eine stärkere soziale Kontrolle im Sinne eines Förderns und Forderns damit durchaus vereinbar sein kann (vgl. Leisering/Hilkert 2000).

Im Mittelpunkt der kommunalen Arbeitsförderung steht das Instrument der „Hilfe zur Arbeit“ (HzA) nach dem Bundessozialhilfegesetz. Sind doch die kommunalen Sozialhilfeträger gemäß § 18 BSHG verpflichtet, ihren arbeitslosen Sozialhilfeempfängern Hilfestellung bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt anzubieten. Umgekehrt sind aber auch arbeitslose und arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger verpflichtet, ihren Lebensunterhalt durch den Einsatz ihrer Arbeitskraft zu

bestreiten. Soweit dies nicht möglich ist, sind sie verpflichtet, Integrationshilfen des Sozialamtes nach §§ 18-20 BSHG anzunehmen. Dabei bestehen größtmögliche Spielräume für die Sozialhilfeträger im Hinblick auf die Ausgestaltung der Integrationshilfen, umgekehrt ist der berufliche Statusschutz in der Zumutbarkeitsregelung des BSHG im Vergleich zum SGB III drastisch eingeschränkt.

Bei der Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten unterscheidet das BSHG zwischen der sog. Entgeltvariante und der Mehraufwandsvariante:

- (1) Während bei der Entgeltvariante Arbeitsmöglichkeiten auf der Basis eines regulärer Arbeitsvertrags zum „üblichen Arbeitsentgelt“ geschaffen bzw. angeboten werden,
- (2) verbleiben bei der Mehrbedarfsvariante die Teilnehmer in einem öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnis, bei dem sie weiterhin laufende HLU – aufgestockt um eine Mehraufwandsentschädigung – beziehen.

Wie Umfragen des Deutschen Städtetags (zuletzt: 1999) zeigen, hat sich der Umfang der „Hilfe zur Arbeit“-Maßnahmen bzw. der darin geförderten Teilnehmer im Verlauf der 90er Jahre kontinuierlich erhöht: Waren es 1993 noch rund 120.000 Personen, die in solchen Maßnahmen untergebracht waren, so waren es 1998 bereits mehr als 300.000 Sozialhilfeempfänger, die allein im Rahmen von Maßnahmen nach § 19 und 20 BSHG beschäftigt waren. Darüber hinaus wurden knapp 100.000 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (1993: rund 90.000) von den Kommunen ko-finanziert. Legt man – ausgehend von der Gesamtzahl von Leistungsempfängern am Jahresende 1998 im Umfang von 2,9 Mio. Personen - einen Anteil von 29% für das Nettoarbeitspotential zugrunde, betrug die Zahl der dem Arbeitsmarkt potentiell zur Verfügung stehenden Leistungsempfänger rund 841.000 Personen. Auch wenn diese Bestandszahl von Leistungsempfängern mit der zeitraumbezogenen HzA-Teilnehmerzahl nur bedingt zu vergleichen ist, wurde doch ein beträchtlicher Teil der Leistungsempfänger in Arbeitsmarktintegrationsmaßnahmen einbezogen. Allerdings handelte es sich bei lediglich der Hälfte der HzA-Beschäftigungsverhältnisse um die sog. Entgeltvariante, in gleichem Umfang lagen Beschäftigungsverhältnisse nach der Mehrbedarfsvariante vor. Der Anteil der Beschäftigten in der Entgeltvariante ist gegenüber 1993 ( 53%) sogar leicht zurückgegangen. Insofern ist also der Umfang der kommunalen Arbeitsförderung zwar ganz beträchtlich, die Integrationsperspektive klafft bei den beiden Maßnahmen jedoch eklatant auseinander.

Weigert sich ein Hilfeempfänger, seiner Mitwirkungspflicht nachzukommen oder zumutbare Arbeit oder Arbeitsgelegenheit anzunehmen, droht eine Kürzung oder gar der Verlust des Sozialhilfeanspruchs. Dabei wurde die Sanktionsnorm des § 25 BSHG Mitte der 90er Jahre sogar noch verschärft. Rechtlich gesehen ist der Zweck des Hilfeausschlusses allerdings weniger, den Arbeitsverweigerer für sein Verhalten zu bestrafen, sondern dem Sozialhilfeträger eine Möglichkeit an

die Hand zu geben, seinem mangelnden Selbsthilfestreben zu begegnen und ihn von der Sozialhilfe unabhängig zu machen. Der Sozialhilfeträger hat daher in jedem Einzelfall zu prüfen, welche Maßnahme für den Betroffenen am ehesten geeignet ist. Nur dann, wenn die Voraussetzungen für einen Wegfall der Hilfe gegeben sind, greift die Kürzungs- und Ausschlussregelung des § 25 BSHG. Die Hilfen nach §§ 18-20 BSHG stehen damit unter dem Vorbehalt, dass sie jederzeit auch als Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen eingesetzt werden können.

Als Ergebnis einer intensiven rechtlichen und politischen Debatte besteht heute weitgehend Konsens, dass zwischen der arbeitsvertraglichen Variante (§ 19 Abs. 1 und 2 BSHG) und der Mehrbedarfsvariante der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit nach §§ 19 Abs. 2 sowie 20 BSHG ein Vorrangverhältnis besteht:

- (1) Im Falle der Mehrbedarfsvariante ist die Chance, unabhängig von Sozialhilfe leben zu können, nicht einmal kurzfristig gegeben. Zwar muss aufgrund richterlicher Vorgaben der Umfang der Beschäftigung zum Entgelt aus Sozialhilfe plus Mehraufwand in einem angemessenen Verhältnis stehen. Dennoch wird das HLU-Niveau im Regelfall nur wenig aufgestockt (bei einem Stundenlohn von 1,50 DM und 80 Stunden pro Monat um 120 DM). Da Arbeitsrecht und Betriebsverfassungsrecht auf diese Arbeitsverhältnisse keine Anwendung findet, handelt es sich bei dieser Beschäftigungsform faktisch um einen entrechteten Arbeitsdienst. Im Regelfall bieten diese Maßnahmen auch mittelfristig keine Chance, in das Beschäftigungssystem einmünden zu können. Daher ist die Perspektive im Hinblick auf eine Überwindung von Sozialhilfeabhängigkeit und eine Integration in Arbeit in der Regel nur negativ – im Sinne einer Abschreckung von der Inanspruchnahme der Sozialhilfe - gegeben. Da die Verpflichtung zur Mehrbedarfsbeschäftigung von vielen Antragstellern als abschreckend und diskriminierend erlebt wird, verzichtet ein erheblicher Teil von ihnen darauf, seinen Sozialhilfeanspruch weiterzuverfolgen. Die daraus resultierende Dunkelziffer von sog. „Verzichtern“ ist bis heute nicht untersucht worden. Sicherlich gelingt es einem Teil von denen, die auf die Sozialhilfe verzichten, in Erwerbsarbeit einzumünden. Wie groß dieser Anteil ist, ist jedoch nicht bekannt. Für sie gilt, dass die Mehrbedarfsvariante in „negativer Form“ zu einer Einmündung in Arbeit führen kann. Sehr viel größer ist allerdings das Risiko, dass diese Gruppe außerhalb des Arbeitsmarkts verbleibt und ein Leben unterhalb der Sozialhilfeschwelle führt. Hält man sich vor Augen, dass in manchen Kommunen alle Neuantragsteller auf eine zeitlich begrenzte Beschäftigung in Form der Mehrbedarfsvariante verwiesen werden und dass das Volumen der Beschäftigung in dieser Form die der arbeitsvertraglichen Form übersteigt, wird der restriktive Charakter mancher kommunaler Aktivierungsprogramme offensichtlich. Vieles spricht dafür, dass es hier vor allem darum geht, Antragsteller in pauschalierter Form abzuschrecken und sie einer generalisierten zweiten Bedarfsprüfung zu unterwerfen. Vom Einsatz der Mehrbedarfsvariante in generalisierter Form zu

unterscheiden ist der Einsatz dieser Variante in Einzelfällen, wenn konkrete Verdachtsmomente für einen möglichen Missbrauch gegeben sind oder wenn arbeitstherapeutische Maßnahmen angemessen erscheinen.

- (2) Im Vergleich zur Mehrbedarfsvariante sind bei der Entgeltvariante die Chance zur Integration in den Arbeitsmarkt grundsätzlich günstiger, da ein reguläres Arbeitsverhältnis zustande kommt. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Chance zu einer dauerhaften Einmündung in den Arbeitsmarkt um so größer sind, je mehr die folgenden Bedingungen erfüllt sind: (1) Bei der Beschäftigung sollte es sich um ein reguläres Arbeitsverhältnis mit tariflicher oder ortsüblicher Vergütung und vollem arbeits- und sozialrechtlichem Schutz handeln. (2) Das Beschäftigungsverhältnis sollte an der bisherigen beruflichen Qualifikation und/oder Berufserfahrung anknüpfen. (3) Der Zugang sollte durch Wahlfreiheit gekennzeichnet sein. Erst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, sind die Chancen vergleichsweise günstig, dass es zu einem Einstieg in eine nachhaltige Beschäftigung kommt. Insofern steht in diesem Falle der rechtlichen Verpflichtung eine nicht nur formale, sondern auch materielle Integrationschance gegenüber. Tatsächlich sind in der Praxis die meisten Programme durch die Ambivalenz gekennzeichnet, dass in ihnen eine Arbeitsmarktintegration unter restriktiven Vorzeichen stattfindet, dass sie aber auch Chancen bieten, der Arbeitslosigkeit zumindest kurzzeitig zu entkommen. Da viele dieser Programme erst in den letzten Jahren eingeführt worden sind, ist es für eine abschließende Einschätzung und Bewertung noch zu früh.

Entscheidend für die Beantwortung der Frage, wie derartige Programme einzuschätzen und zu bewerten sind, sind Informationen über ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die eingangs genannten Ziele. Betrachtet man die Ergebnisberichte der meisten Kommunen, liegen bislang jedoch kaum Ergebnisse von Evaluationen zu den Wirkungen der Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen vor (vgl. z.B. die Übersichten von Schulze-Böing/Johrend 1994; Böckmann-Schjewe/Röhrig 1997; Institut für angewandte Wirtschaftsforschung 1999; Jacobs 2000). Fasst man die Ergebnisse der vorliegenden Studien zusammen, sind noch am ehesten Daten zur Fallzahlentwicklung und zum fiskalischen Kosten-Nutzen-Verhältnis verfügbar. Dies lässt darauf schließen, dass letztlich doch die ordnungspolitische und die finanzpolitische Zieldimension bei den Maßnahmen im Vordergrund steht. Verfügbar sind zumeist auch Angaben zum unmittelbaren Übergang in Ausbildung oder Arbeit. Dagegen liegen nur aus wenigen Kommunen Daten zum längerfristigen Verbleib in Beschäftigung oder gar zur (erheblich schwieriger zu definierenden bzw. abzugrenzenden) Sozialintegration vor. Die dazu notwendigen Nacherhebungen (in Form von schriftlichen oder mündlichen Befragungen) sind allerdings zeit- und kostenaufwendig. Dies kann als Hinweis dafür gelten, dass diese Zieldimensionen bisher eher von nachrangiger Bedeutung sind. Von Interesse sind aber nicht nur Daten zum Übergang und Verbleib von Absolventen/Abbrechern von Aktivierungs-/Integrationsmaßnahmen, sondern

ebenso zum Verbleib von Antragstellern, die gleich zu Beginn des Beratungs- und Vermittlungsprozesses aussteigen bzw. auf die Verfolgung ihres Sozialhilfeantrags verzichten. Auch solche Daten werden – soweit sie überhaupt verfügbar sind - nur selten an die Öffentlichkeit gegeben. Schließlich wechseln auch HLU-Empfänger ohne Aktivierungsmaßnahmen in Arbeit. Will man den Nettoeffekt von Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen erfassen, muss eine Kontrollgruppe ohne Aktivierung herangezogen werden, um die Differenz zwischen der Übergangsrate der Untersuchungs- und der der Kontrollgruppe ermitteln zu können (vgl. dazu auch Jacobs 2000). Schließlich sollten Informationen über den weiteren Verbleib am Arbeitsmarkt - gemäß den sozialhilferechtlichen Aufgabenstellungen des Sozialhilfeträgers - ergänzt werden durch Informationen zu weiteren Aspekten der materiellen und sozialen Lage nach Beendigung der Maßnahmen (z.B. zur Einkommenslage innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach Beendigung der Maßnahme). Interessant wären in diesem Zusammenhang auch längerfristige Verlaufsstudien mit wiederholten Befragungen. Ein erster Ansatz zur Weiterverfolgung könnte auf Basis der Verwaltungsdaten der Sozialhilfe anvisiert werden: Bisher fehlt es jedoch an einer EDV-Software, die nicht primär auf die Zahlbarmachung der Sozialhilfe abgestellt ist, sondern die eine längerfristige Verfolgung der Antragsteller in ihrer Sozialhilfe- und Erwerbskarriere möglich macht.

Wirkungsanalysen in dem genannten Sinne sind methodisch keineswegs einfach und erfordern erheblichen Aufwand. Solange solche Ergebnisse jedoch nicht bereitgestellt werden, ist es kaum vertretbar, von einem Erfolg der Integrationsmaßnahmen zu sprechen, wie dies häufig genug geschieht. Angesichts der Traditionen und Erfahrungen im Ausland muss erstaunen, wie wenig das Instrumentarium der Evaluationsforschung bisher in der Bundesrepublik zum Einsatz kommt. Das sozialpolitische Agieren im Blindflug erscheint, solange vertretbar zu sein, solange man auf die ordnungs- und fiskalpolitischen Zieldimensionen beschränkt bleibt, da die Fall- und Aufwandszahlen noch am ehesten verfügbar sind. Legt man jedoch den weiter gefassten Aufgabenkatalog des BSHG und die eingangs genannten Zieldimensionen zugrunde, ist ein derartiger Verzicht nicht zu rechtfertigen. Dies gilt um so mehr angesichts der sozial- und gesellschaftspolitischen Brisanz der neuen Aktivierungsansätze: Fordert man eine neue Balance zwischen Rechten und Pflichten auf Seiten der Hilfebedürftigen wie auf Seiten der Sozialhilfeträger, muss die Frage beantwortet werden, ob und in welchem Maße den neuen Pflichten tatsächlich auch neue, verbesserte Integrationschancen gegenüber stehen.

### **3 Koordinierung von Aktivierungs- und Integrationsprogrammen: Aufgaben, Problemstellungen, Reforminitiativen**

#### **3.1 Ebenen und Dimensionen der Koordination**

Die gegenwärtige rechtliche und politische Verteilung der Zuständigkeiten im Handlungsfeld der Arbeitsförderung für die Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger ist in der Bundesrepublik gekennzeichnet durch

- eine Doppelstruktur von sozialen Sicherungssystemen, bestehend aus Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe und – parallel dazu -
- eine Doppelstruktur von Aktivierungssystemen, bestehend aus aktiver Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit und der kommunalen Sozialhilfeträger.

Eine systematische Abstimmung oder gar Verzahnung dieser beiden Rechtsgebiete und Handlungssysteme im Hinblick auf die Arbeitsförderung ist bisher nicht gegeben. Im folgenden wird das Politikfeld der Arbeitsförderung im Hinblick auf die Frage untersucht, welcher Koordinierungsbedarf aus diesen Strukturen resultiert und in welchen Formen und mit welchen Ergebnissen diese Koordination bis heute geleistet wird. Aber auch wie diese Strukturen künftig gestaltet sein könnten und sollten, um die Wirksamkeit der Aktivierungs- und Integrationsaufgabe zu verbessern, ist eine Frage, der im folgenden nachgegangen werden soll.

Durch die bestehenden Leistungs- und Maßnahmensysteme wird ein Handlungszusammenhang bzw. ein Interaktionsnetz zwischen verschiedenen Akteuren definiert. Dabei handelt es sich einmal um Politikakteure in dem Sinne, dass sie für die Planung und Gestaltung der Programme und Maßnahmen zuständig sind. Dieses sind vor allem die Politiker und Verwaltungsspitzen in den beteiligten politischen Körperschaften, aber auch Repräsentanten der Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände etc. Zum anderen handelt es sich um die Leistungsanbieter bzw. Durchführer der Programme und Maßnahmen. Als solche sind im wesentlichen die Geschäftsführer der Maßnahmenträger und die Fachkräfte in den beteiligten Ämtern, Gesellschaften und Verbände zu nennen. Schließlich sind als dritte Gruppe die Adressaten bzw. Nutzer der Programme an diesem Akteursnetz beteiligt.

Bei der genannten Doppelstruktur handelt es sich – genauer betrachtet - um eine Mehrebenenstruktur. Sind doch – schaut man nur auf die Politikakteure - rechtlich, politisch, fiskalisch und administrativ nicht nur die Bundesebene mit der Bundesregierung und der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit beteiligt, sondern ebenso die Länder und die lokale Ebene mit den Städten und Landkreisen. Beteiligt

sind weiterhin auf allen drei Ebenen des Handlungsfelds der Aktivierung die übrigen genannten Akteure, also die Unternehmen und Unternehmensverbände, die Gewerkschaften, die bürgergesellschaftlichen Vereinigungen, die (sonstigen) Träger von Aktivierungsmaßnahmen und schließlich die arbeitslosen Hilfeempfänger. Insofern handelt es sich um ein komplexes Akteursnetz, das diese Politikarena mit seinen Interessenlagen und Aktivitäten bestimmt (vgl. z.B. Windhoff-Heritier 1987 und 1993).

Angesichts dieser komplexen Struktur stellt sich die Frage, wie das Handeln der verschiedenen Akteure so abgestimmt werden kann, dass ein problemadäquates, integriertes Gesamtkonzept von Arbeitsförderung formuliert und umgesetzt werden kann. Insofern kann das Element der „Koordination“ als eine notwendige Voraussetzung für ein zielorientiertes Funktionieren der Arbeitsförderung verstanden werden. Wenn im folgenden von Koordinierung oder Koordination gesprochen wird, wird darunter ein Prozess wechselseitiger Abstimmung des Handelns verstanden. In Anlehnung an Mattessich/Monsey (1999) und Taylor-Powell/Rossing/Geran (1998) wird in dieser Studie ein Konzept von Koordination zugrunde gelegt, bei dem mehrere Stufen oder Grade der Intensität von Koordination unterschieden werden können:

- (1) Eine erste Stufe der Koordination beinhaltet den wechselseitigen Austausch von Informationen nach dem Modell eines bilateralen Austauschs oder eines „runden Tisches“, wobei dieser Austausch in der Regel in einem informellen Rahmen stattfindet.
- (2) Auch die zweite Stufe der Koordination findet in einem informellen Rahmen statt, hat allerdings einen höheren Grad an Verfestigung, bei der zu bestimmten, begrenzten Fragestellungen gemeinsame ad.hoc-Gruppen gebildet werden. Diese Koordinationsstufe beinhaltet also eine erste Form, sachlich und zeitlich begrenzter Kooperation.
- (3) In der dritten Stufe wird ein gemeinsamer Planungs- und Abstimmungsprozess auf der Grundlage formeller Arbeitsgruppe oder Netzwerkstrukturen vereinbart und umgesetzt.
- (4) In einer weiteren Stufe hat sich die Kooperation zu auf Dauer eingerichteten, gemeinsamen Arbeitsstrukturen verfestigt, denen gemeinsame Ziele und Prinzipien zugrunde liegen, die durch Gesetz, Satzung oder Vertrag verbindlichen Charakter erhalten.
- (5) In einer fünften Stufe werden Institutionen auf der Grundlage gemeinsam formulierter Ziele und Aufgaben geschaffen, die von den beteiligten Institutionen gemeinsam (finanziell, personell etc.) getragen werden und in denen eine partielle Verschmelzung der an der Koordination beteiligten Institutionen stattfindet.

Versucht man, das Akteursnetz der Arbeitsförderung systematisch zu erfassen, lassen sich zum einen die drei genannten Ebenen unterscheiden, auf denen relevante Akteure angesiedelt sind, die Bundesebene, die Länderebene und die Gemeindeebene, wobei letztere noch um eine vierte Ebene, die

sublokale bzw. Quartiersebene, ergänzt werden kann, die vor allem für das bürgergesellschaftliche Handeln von Bedeutung ist. Zum anderen sind zumindest zwei Dimensionen von Bedeutung, in denen die Akteure zueinander in Beziehung bzw. Austausch treten, die vertikale und die horizontale Dimension, je nachdem, ob die Austausch- und Abstimmungsprozesse auf der jeweiligen Ebene oder zwischen den einzelnen Ebenen stattfindet. Wie Übersicht 6 zu entnehmen ist, lässt sich daraus eine zweidimensionale Matrix erstellen, in der die verschiedenen Akteure, ihre Austauschbeziehungen sowie die jeweiligen Koordinationsbedarfe lokalisiert werden können. Im folgenden sollen in einem ersten Schritt – ausgehend von dieser zweidimensionalen Matrix - die Ebenen und Dimensionen der Koordinierung bzw. die daraus resultierenden Koordinierungsbedarfe kurz skizziert werden. Im Anschluss daran werden die Akteure und Koordinationsaufgaben für zwei Schwerpunktbereiche konkretisiert. Dabei geht es einmal um die vertikale Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und zum anderen um die horizontale Koordination auf der Gemeindeebene. Welche sind nun die Koordinationsaufgaben, die sich vor dem Hintergrund der bestehenden Strukturen sozialer Sicherung und Aktivierung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger stellen? Im folgenden sollen diese Koordinationsbedarfe in einem Gesamtüberblick skizzenhaft erläutert werden:

**(A) Vertikaler Koordinationsbedarf:**

- (1) Koordination zwischen Bundesregierung/Bundesgesetzgeber, Ländern und Gemeinden  
Zwischen der Bundes- und der örtlichen Ebene besteht ein komplexer Koordinierungsbedarf im Hinblick auf die Austauschbeziehung zwischen Bund, Länder und Gemeinden: So ist auf der Bundesebene bei Bundestag und Bundesrat die Gesetzgebungskompetenz für das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und das Dritte Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB III) angesiedelt. Die Kommunen als unterste Ebene des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik sind zwar rechtlich selbständige, öffentliche Gebietskörperschaften, haben jedoch als örtliche Träger die Aufgaben des BSHG als Selbstverwaltungsaufgaben und mit eigenen Mitteln auszuführen. Der Bund ist daher in der Lage, den Gemeinden neue Aufgaben zuzuweisen, z.B. indem er durch Leistungskürzungen im SGB III Teilgruppen von Arbeitslosen aus dem Arbeitsförderungsrecht aussteuert oder indem er neue Aufgaben in das BSHG aufnimmt. Allerdings kann der Bund Gesetze, die die Belange der Länder und Gemeinden unmittelbar berühren, nur mit Zustimmung des Bundesrats als Länderkammer ändern. Umgekehrt verfügen die Kommunen über die Möglichkeit, durch Beschäftigungsangebote für arbeitslose Sozialhilfeempfänger ohne SGB III-Ansprüche diese wieder in die Zuständigkeit des SGB III zurückzuverlagern. Insofern definiert der Bund den Umfang und die Rahmenbedingungen der kommunalen Aktivierungspolitik, umgekehrt können die Kommunen durchaus eigenständig handeln und sich – in bestimmten Grenzen – zur Wehr setzen.
- (2) Koordination zwischen Ländern und Gemeinden

Eine zweite Ebene vertikaler Koordination bezieht sich auf die Austauschbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden: Ein solcher Koordinationsbedarf resultiert aus der Tatsache, dass die Kommunen nur über sehr begrenzte eigene Finanzierungsmittel für die Beschäftigungspolitik verfügen, während dieses Aufgabenfeld für die Kommunen immer mehr an Bedeutung gewinnt. Die Länder haben das Recht und die Mittel, den Kommunen zusätzliche Mittel für deren Aktivierungspolitik zur Verfügung zu stellen; dies kann in pauschaler Form im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs oder in Form von Landesarbeitsmarktprogrammen geschehen. Durch die Ausgestaltung der Programme können die Länder auf Umfang und Struktur der kommunalen Aktivierung Einfluss nehmen, indem die Inanspruchnahme der Mittel an bestimmte Voraussetzungen und Bedingungen gebunden wird. Umgekehrt sind die Kommunen frei, die Landesmittel in Anspruch zu nehmen und sich den Bedingungen des Landes zu unterwerfen, oder darauf zu verzichten. Im Rahmen der Programmbedingungen kann das jeweilige Bundesland auch Einfluss nehmen auf die Koordination der aktiven Arbeitsförderung auf lokaler Ebene, zumindest soweit dabei Landesmittel beteiligt sind.

(3) **Koordination zwischen Gemeinden und Akteuren auf Stadtteil-/Quartiersebene**

Vor allem in großstädtischen Gemeinden reichen Koordinierungsaktivitäten auf gesamtstädtischer Ebene nicht aus, um die berufliche und soziale Eingliederung der Adressaten in ihrem jeweiligen sozialräumlichen Kontext sicherzustellen. Gefordert sind daher Planungs- und Abstimmungsprozesse zwischen der kreisfreien Stadt oder dem Landkreis einerseits und den verschiedenen Akteuren auf der Ebene der Stadtteile/Quartiere oder der kreisangehörigen Gemeinden andererseits. Während die jeweilige Gemeinde über die planerischen und finanziellen Ressourcen verfügen, um Aktivierungs- und Integrationsprogramme durchzuführen, verfügen die bürgerschaftlichen Vereinigungen (Wohlfahrtsverbände, lokale Initiativen etc.) über die stadtteilspezifischen Netzwerkstrukturen, mit denen sie wichtige – über den beruflichen Bereich hinaus reichende - Integrationshilfen leisten können. Ihre Bereitschaft zur aktiven Mitwirkung ist allerdings an die Akzeptanz von Konzeption und Bedingungen des jeweiligen kommunalen Aktivierungsprogramms gebunden, wobei diese am ehesten gewährleistet werden kann, wenn sie an der Planung und Koordination der Programme beteiligt sind.

**(B) Horizontaler Koordinierungsbedarf:**

(4) **Koordination zwischen sozialer Sicherung und Aktivierung auf Bundesebene**

Bei diesem Koordinierungsbedarf geht es nicht um Austauschbeziehungen zwischen verschiedenen Akteuren. Im Vordergrund steht vielmehr die Frage, inwieweit Niveau und Bedingungen der sozialen Sicherung dazu beitragen, dass der Bezug von Sozialleistungen

beendet und die Integration der Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt gefördert wird. So wird gegenwärtig behauptet, die Höhe der Lohnersatzrate und das Ausmaß des Anreizes zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit in der Bundesrepublik sei nicht ausreichend, die Arbeitslosen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu motivieren. Auch wenn für die (unterstellte) Wahlentscheidung zwischen Arbeit und Nichtarbeit die Gesamtheit der Transferleistungen von Bedeutung ist, sind hierbei vor allem die Bedingungen des Leistungsbezugs für Arbeitslosengeld und -hilfe einerseits und für die Hilfe zum Lebensunterhalt andererseits besonders angesprochen. Letztlich geht es hierbei um die Frage, in welchem Verhältnis künftig die sozialpolitische Schutzfunktion einerseits und die ökonomische Druck- oder Anreizfunktion künftig bei der sozialen Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos zueinander stehen sollen.

(5) Koordination auf Länderebene

Während die Förderung der kommunalen Aktivierungsprogramme durch Programme des jeweiligen Bundeslands wachsende Bedeutung gewinnt, sind diese Landesprogramme traditionell durch große Heterogenität gekennzeichnet. Im Sinne einheitlicher Rahmenbedingungen für kommunales Handeln wäre es wünschenswert, wenn die Bundesländer ihre Förderaktivitäten koordinieren würden im Hinblick auf Umfang und Struktur der Programme, mit denen sie kommunale Programme zur Förderung des Übergangs arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in das Beschäftigungssystem ergänzen und unterstützen.

(6) Koordination auf kommunaler Ebene

Auf kommunaler Ebene besteht zum einen ein Bedarf an einer Koordination von Aktivierungsprogrammen auf gesamtstädtischer Ebene. Dabei geht es vorrangig um den Austausch zu und die Abstimmung von Zielen und Planungen von Aktivierungsmaßnahmen zwischen allen relevanten Arbeitsmarktakteuren, um ein integriertes Gesamtkonzept auf örtlicher Ebene entwickeln zu können. Weiterhin besteht Bedarf an einer Koordination von Programmen und Aktivitäten zwischen der Stadt- und der Arbeitsverwaltung als den beiden Hauptakteuren lokaler Arbeitsförderung. Allerdings stellt sich die Frage des Zusammenspiels zwischen Arbeitsverwaltung und Kommunen nicht nur auf der lokalen Ebene, da die Arbeitsämter den Weisungen ihrer immer noch stark zentralisierten Bundesbehörde, der Bundesanstalt für Arbeit, unterstellt sind. Eine Verbesserung der Kooperationsstruktur setzt daher eine solche Bereitschaft in der Arbeitsverwaltung auf der Bundes- wie auf der lokalen Ebene voraus. Schließlich besteht ein Bedarf an Koordination von Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“, stellt diese doch den Kernbereich kommunaler Arbeitsförderung für die Gruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger dar.

(7) Koordination auf Quartiersebene

Die Chancen zu einer Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in Arbeitsmarkt und Gesellschaft hängen nicht zuletzt davon ab, dass es gelingt, alle Hilfpotentiale im sozialräumlichen Umfeld zu mobilisieren. Dies ist am ehesten auf Stadtteil-/Quartiersebene bzw. auf der Ebene der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde möglich. Dies setzt voraus, dass lokale Netzwerkstrukturen entwickelt werden, die einen aktiven Beitrag zur Einlösung dieser Integrationsaufgabe leisten können. Die Aktivierung und Integration sind insoweit darauf angewiesen, dass sich bürgergesellschaftliche Akteure auf Quartiersebene bereit finden, an solchen Netzwerkstrukturen mitzuwirken und einen aktiven Beitrag zur Integration dieser Zielgruppe zu leisten.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts ist es nicht möglich, alle genannten Ebenen und Dimensionen der Aktivierung und ihrer Koordinierung differenziert auszuleuchten. Im folgenden sollen daher zwei Themenkomplexe herausgegriffen und näher dargestellt werden. Dabei geht es einmal um die vertikale Koordination zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite (Abschnitt 3.2). Zum anderen sollen die verschiedenen Dimensionen horizontaler Koordination auf örtlicher Ebene aufgegriffen werden (Abschnitt 3.3). Die Bedeutung des ersten Komplexes resultiert vor allem daraus, dass durch die gesetzlichen Regelungen im BSHG und im SGB III die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren und Ebenen definiert werden, aus der sich der jeweilige Koordinierungsbedarf ergibt. Der Stellenwert der horizontalen Koordination wird dadurch begründet, dass sich die Aktivierung vor allem auf der Gemeindeebene vollzieht. Ziele, Konzepte und Programme der Aktivierung ebenso wie deren Wirkungen werden somit in entscheidender Weise durch das Zusammenwirken der Akteure in der lokalen Politikarena bestimmt.

## **3.2 Vertikale Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden**

### **3.2.1 Probleme der gegenwärtigen Arbeitsteilung und Reformoptionen**

Angesichts der skizzierten Doppelstrukturen im Bereich der sozialen Sicherung und der Aktivierung von Arbeitslosen wird in der Fachdiskussion betont, dass das Nebeneinander und die teilweise Überlappung der beiden Leistungssysteme, insbesondere von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, mit negativen Auswirkungen verbunden sind:

- So fördert die Doppelzuständigkeit zwischen Bund (Arbeitslosenhilfe) und Gemeinden (Sozialhilfe) Strategien, sich die politische und finanzielle Verantwortung für die soziale Sicherung wie für die Arbeitsmarktintegration der (Langzeit-)Arbeitslosen gegenseitig zuzuschieben. Während der Bund durch wiederholte Leistungskürzungen im SGB III immer

mehr Arbeitslose in die Sozialhilfe ausgesteuert hat, setzen die Kommunen darauf, ihre arbeitslosen Leistungsempfänger durch befristete Beschäftigungsangebote wieder in die Arbeitslosenversicherung zu integrieren.

- Da von Seiten der kommunalen Sozialverwaltungen der Eindruck vorherrscht, dass vor allem Langzeitarbeitslose, die sowohl Arbeitslosenhilfe als auch Sozialhilfe beziehen, bei den Arbeitsämtern nur unzureichende Vermittlungs- und Integrationshilfen erhalten, wurden auf örtlicher Ebene vielfach Doppelstrukturen von Integrationsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose von Seiten der Arbeitsämter und der Sozialämter entwickelt. Dabei werden die Vermittlungs- und Beschäftigungsinitiativen der Kommunen in vielen Arbeitsämtern als lästige Konkurrenz empfunden.
- Für die Leistungsempfänger besteht die Notwendigkeit, sich mit zwei Leistungsgesetzen und Verwaltungen auseinander zusetzen. Dies hat für sie ein kaum durchschaubares, wenig bürgerorientiertes Verwaltungsverfahren zur Folge, was dazu führt, dass viele Arbeitslose darauf verzichten, ihre Sozialhilfeansprüche geltend zu machen.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Probleme und Defizite im Zusammenspiel zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, zwischen aktiver Arbeitsförderung nach SGB III und „Hilfe zur Arbeit“ gemäß BSHG und zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hat eine intensive Reformdiskussion in der Bundesrepublik eingesetzt, sind aber auch praktische Reforminitiativen ergriffen worden. Welches sind die möglichen Reformoptionen, um eine rationale und sachgerechte Lösung der angesprochenen Doppelstrukturen herbeizuführen? In der sozialpolitischen Debatte der Bundesrepublik werden verschiedene Optionen gehandelt:

(1) Zur Lösung der Doppelzuständigkeit von Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe sind gegenwärtig vor allem zwei Reformoptionen in der Diskussion:

- Zum einen wird vorgeschlagen, alle Arbeitslosen in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung einzubeziehen, da dieses Leistungssystem – der Logik des deutschen Sozialstaatsmodells folgend – dafür zuständig ist, das allgemeine Lebensrisiko Arbeitslosigkeit abzusichern. Dies könnte z.B. dadurch geschehen, dass die Zugangsvoraussetzungen für den Bezug der Lohnersatzleistungen erleichtert, die Höhe dieser Leistungen angehoben und die Bezugsdauer verlängert wird. Da diese Lösung nicht nur wenig bedarfsgerecht, sondern auch fiskalisch sehr teuer wäre, hat sie gegenwärtig kaum Realisierungsaussichten. Stärker favorisiert wird daher die Lösung, in der Arbeitslosenversicherung eine Grund- oder Mindestsicherung einzuführen. Diese sollte einkommensabhängig sein, d.h. nur im Falle fehlenden Einkommens- und Vermögens gezahlt werden. Sie sollte darüber hinaus bedarfsorientiert sein, d.h. wie die heutige Sozialhilfe ein

sozialkulturelles Minimum gewährleisten und damit verhindern, dass ergänzend Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muss. Indem sämtliche bedürftigen Arbeitslosen einen Anspruch auf die versicherungsrechtlichen oder bedarfsorientierten Leistungen der Arbeitslosenversicherung geltend machen könnten, wäre das Problem der arbeitslosigkeitsbedingten Sozialhilfebedürftigkeit elegant beseitigt und die Logik des deutschen Sicherungssystems systemgerecht wiederhergestellt. Solche und ähnliche Reformvorschläge sind in den letzten zehn Jahren von Seiten der SPD, von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, von den Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und von Seiten der Wissenschaft vorgelegt worden (vgl. z.B. Hauser 1997). Dennoch steht nicht diese, sondern eine völlig anders geartete Lösung im Vordergrund der aktuellen Reformdebatte.

- Favorisiert wird derzeit eine Option, die den Wegfall der Arbeitslosenhilfe und die Verlagerung aller Langzeitarbeitslosen auf die Sozialhilfe bedeuten würde. Insbesondere von Seiten der Arbeitgeber, aber auch von Seiten der CDU wird argumentiert, das Nebeneinander zweier fürsorgeorientierter Leistungen mit unterschiedlichen Leistungsbedingungen sei heute nicht mehr zu rechtfertigen. Es liege daher nahe, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zu einer neuen, einheitlichen Sicherung zusammenzufassen. Ein konkreter Reformvorschlag wird derzeit von der Staatsregierung des Landes Sachsen erarbeitet (vgl. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit 2000). Mit diesem Reformvorschlag würden nicht nur viele Arbeitslosenhilfeempfänger einen Leistungsanspruch verlieren, da die Bedingungen in der Arbeitslosenhilfe günstiger sind als in der Sozialhilfe. Mit dem Verlust von Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen des SGB III würden für die Langzeitarbeitslosen im Regelfall auch die Zugangsmöglichkeiten zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung des SGB III wegfallen. Diese würden sich künftig ausschließlich auf die Gruppe der Kurzeitarbeitslosen konzentrieren, während alle Langzeitarbeitslosen auf die kommunalen Maßnahmen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ nach BSHG angewiesen wären. Mit der wachsenden Zahl von HLU-Beziehern im Zuge dieser Reform müssten auch diese Maßnahmen entsprechend ausgebaut werden. Für die Kommunen hätte der massive Zuwachs an potentiellen Leistungsempfängern eine sprunghafte Zunahme der Leistungsverpflichtungen zur Folge – sei es an monetären Transferleistungen, an flankierenden Beratungshilfen, oder an Integrationshilfen in den Arbeitsmarkt. Ob und in welchem Maße diesem wachsenden Leistungsbedarf ein entsprechender Mittelzuwachs gegenüberstünde, ist vorerst offen. Schließlich würde die bisherige Systematik sozialer Sicherung im Risikofall Arbeitslosigkeit radikal in Frage gestellt: Die Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung bliebe ausschließlich für den Fall einer vorübergehenden bzw. nur relativ kurz andauernden Arbeitslosigkeit erhalten. Für den materiell wie psycho-sozial besonders problematischen Fall eines längeren Andauerns von Arbeitslosigkeit fiel sie für all diejenigen, die keinen

Sozialhilfeanspruch geltend machen können, ersatzlos weg. Für den Kreis der Bedürftigsten bliebe sie allein in Form der kommunalen Sozialhilfe erhalten.

Die Neuregelung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit hätte gravierende Konsequenzen auch für die Aktivierungs- und Integrationspolitik in der Bundesrepublik:

- Bei der zuerst genannten Reformoption würde die Aktivierung künftig ausschließlich im Rahmen der Arbeitslosenversicherung bzw. auf der Rechtsgrundlage des SGB III stattfinden. Da die Sozialhilfe und die Kommunen bei der sozialen Sicherung von Arbeitslosen nicht mehr beteiligt wären, entfielen die Notwendigkeit einer Koordination zwischen SGB III und BSHG bzw. zwischen Bund und Gemeinden.
- Bei der zweiten Option bliebe dagegen die bisherige Doppelstruktur künftig in modifizierter Form erhalten: Die kommunalen Sozialämter müssten wegen des Fallzahlwachses nicht nur ihre Leistungsabteilungen stark ausbauen, sondern sie würden noch mehr als heute als Ersatzarbeitsämter fungieren müssen. Was also scheinbar der Vereinfachung und Verschlinkung dienen soll, würde tatsächlich die Doppelstruktur aus Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe zementieren. Ein Koordinierungsbedarf bliebe erhalten, allerdings weniger für die Gruppe der Doppelbezieher oder Aufstocker, die es künftig kaum noch geben würde<sup>3</sup>, sondern im Hinblick auf die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter für die Langzeitarbeitslosen.

(2) Parallel zur Reformdebatte um die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit werden derzeit auch Reformoptionen für die Aktivierungs- und Integrationspolitik diskutiert und eingeführt: Im Mittelpunkt steht dabei die Neudefinition der Beziehung zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern:

- So wird derzeit ein Gesetzentwurf der Regierungsparteien im Bundestag beraten und in Kürze verabschiedet, der durch Gesetzesänderungen im SGB III und im BSGF künftig Arbeits- und Sozialämter dazu verpflichtet wird, Kooperationsvereinbarungen abzuschließen und durchzuführen, mit denen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden sollen, die Vermittlung in Arbeit zu verbessern, die Wirksamkeit der Hilfen zur Eingliederung in eine Erwerbstätigkeit zu steigern und das Verwaltungsverfahren einfach und bürgernah zu gestalten. Zugleich wird mit dem Gesetzentwurf der rechtliche Rahmen dafür geschaffen, dass Arbeitsämter und Sozialämter im Rahmen von zeitlich befristeten

---

<sup>3</sup> Auch künftig könnte es sein, dass Arbeitslosengeldbezieher ergänzend Sozialhilfe beantragen und beziehen.

Modellmaßnahmen gesetzliche Aufgaben wechselseitig auf den jeweils anderen Träger oder auf eine gemeinsam beauftragte dritte Stelle übertragen können. Die Modellmaßnahmen sind wissenschaftlich so auszuwerten, dass sie eine bundesweite Bewertung zulassen. Mit befristeten Experimentierklauseln soll der rechtliche Rahmen gelockert werden, die Instrumente des SGB III und des BSHG flexibler zu handhaben und die Kooperation praktisch umzusetzen (Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2000).

- Im Bundeshaushalt 2000 ist dazu ein Haushaltstitel „Förderung der Erprobung und Entwicklung innovativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ eingerichtet worden, mit dem solche regional begrenzten Modellvorhaben – zunächst auf Basis des geltenden Rechts und später auch unter Ausschöpfung der Experimentierklausel - gefördert und evaluiert werden sollen. Vorgesehen ist die Förderung von drei Grundvarianten einer Leistungserbringung für Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger, bei denen die gesamte Betreuung – einschließlich Beratung, Erarbeitung von Eingliederungsplänen, Vorbereitung und Organisation von Eingliederungsmaßnahmen, Auszahlung von Leistungen - durch eine Stelle durchgeführt wird (gemäß dem one-stop-shop-Prinzip): Die Leistungen sollen in der ersten Variante durch das Arbeitsamt, in der zweiten durch das Sozialamt und – als dritte Variante – durch eine vom Arbeitsamt und dem Sozialhilfeträger gemeinsam gebildete oder beauftragte Stelle erbracht werden. Auch diese Modellmaßnahmen sollen wissenschaftlich evaluiert und im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit und Verallgemeinerbarkeit ausgewertet werden.

Der Text des Gesetzentwurfs und die Förderbedingungen der Modellvorhaben lassen erkennen, dass die große Bedeutung der Koordinierung zwischen den beiden Sicherungs- und Aktivierungssystemen von Seiten der Bundesregierung erkannt worden ist und in den Modellen wie in den dazu vorgesehenen Evaluationen eine zentrale Rolle spielen wird.

### **3.2.2 Vertikale Koordination der Reforminitiativen auf Bundesebene**

Gegenwärtig existieren auf nationaler Ebene (mindestens) drei Foren, in denen die Diskussion über die Neuordnung der sozialen Sicherung und der Aktivierung bzw. Integration von Arbeitslosen geführt wird. Dabei handelt es sich um Ansätze zu einer Koordination der Reformüberlegungen und –initiativen, in die vor allem der Bund, die Bundesanstalt für Arbeit sowie Vertreter der Länder und der Gemeinden einbezogen sind. Im einzelnen ist dies eine offiziell eingesetzte Bund-Länder-

Arbeitsgruppe. Daneben wird diese Thematik auch in dem von der Bundesregierung eingesetzten „Bündnis für Arbeit“ beraten. Schließlich hat auch die private Bertelsmann Stiftung eine informelle Arbeitsgruppe initiiert, die sich ebenfalls mit diesen Fragen beschäftigt.

### **(1) Bund-Länder-Arbeitsgruppe**

Bereits in der Koalitionsvereinbarung für die neue Legislaturperiode hat die neue Regierungskoalition ihre Absicht dokumentiert, eine nachhaltige Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern herbeizuführen. Dadurch sollte überflüssige Bürokratie abgebaut und die Vermittlung in Arbeit erleichtert werden. Die Bundesregierung hat dazu im Februar 2000 mit den Ländern eine gemeinsame Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände und der Bundesanstalt für Arbeit unter Federführung der Abteilung Arbeitsmarktpolitik des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung eingerichtet, in der die Bedingungen der Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfegewährung unter dem Aspekt geprüft werden soll, wie die Integration des Empfängerkreises in Arbeitsverhältnisse effektiver als bisher unterstützt werden kann. Darüber hinaus wird geprüft, ob zur Verbesserung der Integration der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe die Bedingungen in diesen beiden Leistungssystemen aneinander angenähert oder diese längerfristig in einer neuen, einheitlichen Fürsorgeleistung zusammengeführt werden sollten. Im Gespräch mit dem Leiter der Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat dieser erläutert, dass diese Prüfung sich mit einer Vielzahl von rechtlichen, politischen, finanzverfassungsrechtlichen und administrativen Fragen befassen wird, so dass eine endgültige Entscheidung über die Annäherung oder Zusammenführung dieser beiden Leistungssysteme erst am Ende eines umfassenden Diskussionsprozesses möglich sein wird, der bis in die nächste Legislaturperiode andauern wird. Zugleich hat er betont, dass die Diskussion mit allen Beteiligten vertrauensvoll, problembewusst und ergebnisoffen geführt werden muss. Dennoch zeigte sich in dem Gespräch, dass für die Bundesregierung die erste der beiden oben genannten Reformoptionen – die Verlagerung der Sozialhilfeempfänger in die Arbeitslosenversicherung durch Einführung einer Grundsicherung – derzeit kein Thema ist. Ernsthaft wird allein die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erwogen. Würde allerdings die Arbeitslosenhilfe der Hilfe zum Lebensunterhalt in Leistungsbedingungen und Leistungshöhe angeglichen, würde faktisch die Arbeitslosenhilfe zu einer Grundsicherung nach Sozialhilfeprototyp umgewandelt. Auch bei dieser Variante würden künftig alle Langzeitarbeitslosen im SGB III verbleiben und – bei sonst gleichen Bedingungen - in den Genuß der aktiven Arbeitsförderung dieses Leistungssystems kommen.

### **(2) Bündnis für Arbeit**

Bereits in ihrer Koalitionsvereinbarung hat die neue Regierungskoalition die Schaffung eines „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ vereinbart. Das abgekürzt als „Bündnis für Arbeit“ bezeichnete Forum wurde im Dezember 1998 offiziell aus der Taufe gehoben

(vgl. Die Bundesregierung ohne Jahr; Neumann 2000). Das als Trialog konzipierte Bündnis umfasst zum einen das sog. Spitzengespräch zwischen Vertretern der Bundesregierung, der Wirtschaft und der Gewerkschaften, zum anderen eine vom Kanzleramt moderierte Steuerungsgruppe, die durch eine sog. Benchmarking Gruppe unterstützt wird, sowie eine Reihe von Arbeits- bzw. Expertengruppen, die zu speziellen Themen und Fragen Reformvorschläge entwickeln und damit dem Spitzengespräch zuarbeiten sollen. Das nach holländischem Vorbild konzipierte Bündnis hat mit einer Reihe von Themen versucht, eine Neuorientierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Gang zu setzen. Einen Schwerpunkt bildete die Entwicklung von Vorschlägen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitsloser (Bündnis für Arbeit 1999), die sich u.a. in einem Programm der Bundesregierung zur Förderung von Modellversuchen zur Beschäftigung von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen niedergeschlagen haben. Dabei soll die Beschäftigungslage dieser Zielgruppe, die sich mit der Gruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger stark überschneidet, durch die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge verbessert werden (vgl. Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsgruppe Benchmarking 1999). Letztlich setzt die für diese Reforminitiative maßgeblich verantwortliche Benchmarking Gruppe darauf, die Anreize zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu verstärken und die Verbesserung der Beschäftigungslage der genannten Gruppe durch den Ausbau eines Niedriglohnssektors in der Bundesrepublik zu verbessern – ein Ansatz, der nicht unwidersprochen geblieben ist (vgl. z.B. die Beiträge in Schäfer 2000). Mit einer ähnlichen Fragestellung lässt das Bundesfinanzministerium derzeit vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung die Anreizwirkungen der Sozialhilfe auf das Angebotsverhalten der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger untersuchen (vgl. IWH 2000).

### **(3) Arbeitsgruppe der Bertelsmann Stiftung**

Im Gegensatz zu den beiden bisher genannten, als formale Gremien institutionalisierten Foren hat das dritte Forum einen informellen Charakter: Seit etwa zwei Jahren hat die unabhängige Bertelsmann Stiftung begonnen, kommunale Initiativen zur Ausrichtung der Sozialhilfe an der Beschäftigung zu untersuchen und zu dokumentieren (vgl. Empter/Frick 1999). Dazu wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in der Vertreter des Bundesarbeitsministeriums, der Kommunen, der Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften, der Bundesanstalt für Arbeit und ausgewählte Experten mehrmals im Jahr zusammenkommen. Ergänzend hierzu hat die Bertelsmann Stiftung „Regionale Beschäftigungsinitiativen“ sowie ein „Netzwerk Beschäftigungsförderung in Kommunen“ initiiert, in denen ein breiter Austausch zwischen den Kommunen und die Verbreitung gelungener Praxismodelle in Gang gesetzt werden soll. Als jüngstes Produkt hat die Stiftung in Zusammenarbeit mit der genannten Arbeitsgruppe eine Untersuchung zur Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern in den Kommunen bei der con\_sens Consulting in Auftrag gegeben, deren Endbericht in diesen Tagen der Öffentlichkeit vorgestellt wird (Bertelsmann Stiftung 2000). Das Anliegen der Bertelsmann

Stiftung geht vor allem dahin, Transparenz über innovative Ansätze und neue Wege in der kommunalen Beschäftigungspolitik herzustellen, wobei sie eine Kommunalisierung der politischen Bewältigung des Arbeitslosigkeitsproblems unterstützt. Von den anderen Akteuren wird dieser informelle Kreis dazu genutzt, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Reformoptionen sowie die Interessenlagen und Verhandlungspositionen der beteiligten Akteure „im kleinen Kreis“ und ohne große Öffentlichkeit auszuloten.

Da die Reformdebatte derzeit noch in vollem Gang ist, sind Aussagen über das Ergebnis dieses Reformprozesses kaum möglich. Vieles spricht jedoch dafür, dass künftig die Kommunen eine wichtigere Rolle bei der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit wie auch bei der Wiedereingliederung der Arbeitslosen als bisher spielen werden. Die Kommunalen Spitzenverbände, die als Lobbyorganisationen der Kommunen an der politischen und fachlichen Debatte auf Bundesebene beteiligt sind, stehen den Modellen zu einer Verlagerung der sozialen Sicherungs- und Integrationsaufgabe auf die Kommunen eher skeptisch gegenüber. In einem programmatischen Beitrag hat der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetags davor gewarnt, dass die geplante Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe vom Bund dazu genutzt wird, sich aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen zu verabschieden und hat entschiedenen Widerstand der Kommunalen Spitzenverbände gegen eine solche Entwicklung angekündigt. Bei fehlender finanzieller Kompensation hätte die Verlagerung der Langzeitarbeitslosen in die Sozialhilfe nicht nur negative Folgen für die Haushalts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Gesamtheit der Kommunen, sondern - wegen der regionalen Kumulation von Arbeitsmarkt- und Haushaltsproblemen in strukturschwachen Regionen - auch für die Entwicklung der regionalen Verteilung der Lebensbedingungen in der Bundesrepublik. Die Kommunen erwarten, dass ihnen mit einer solchen Reform zwar die Lasten der Arbeitslosenhilfe aufgebürdet würden, dass sie aber finanziell und personalwirtschaftlich im Stich gelassen würden und damit die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit auf Dauer allein zu tragen hätten (vgl. z.B. Artikus 2000). In den Gesprächen mit Vertretern der an den Fallstudien beteiligten Kommunen wurde allerdings betont, dass in einer Aufgabenverlagerung auf die Kommunen auch Chancen liegen könnten. So erwarten sich einzelne Vertreter vor allem solcher Kommunen, die im Bereich der Arbeitsförderung heute bereits überdurchschnittlich aktiv sind, eine verbesserte rechtliche und finanzielle Unterstützung für die bisher schon von ihnen praktizierte Politik. Untersuchungen zur Rolle der Kommunen in der deutschen Sozialhilfepolitik haben jedoch gezeigt, dass deren Droh- und Durchsetzungspotential eher bescheiden ist (vgl. z.B. Jaedicke u.a. 1991). Vieles spricht daher dafür, dass die wahrscheinlichen Folgen der Reformen für die Kommunen eher skeptisch zu bewerten sind.

### **3.3 Horizontale Koordination auf örtliche Ebene**

#### **3.3.1 Lokales Akteursnetz und Koordinierungsaufgabe**

Das lokale Politikfeld der Arbeitsförderung umfasst üblicherweise eine Reihe von Akteuren und Akteursgruppen, die eigene Ziele und Interessen verfolgen und mehr oder weniger unabhängig voneinander tätig sind. Auch wenn das Akteursnetz von Kommune zu Kommune variiert, sind doch die folgenden Akteursgruppen in jeder Kommune anzutreffen:

- (1) Als ein erster Hauptakteur ist die jeweilige kreisfreie Stadt oder der Landkreis (mit seinen kreisangehörigen Gemeinden) zu nennen, die als rechtlich selbständige Gebietskörperschaften die unterste Ebene des föderalen Staatsaufbaus der Bundesrepublik bilden. Die Städte und Landkreise sind politisch verantwortlich für eine sozial ausgewogene Gestaltung der Lebensbedingungen und Lebenschancen ihrer Bürger. Für das Handlungsfeld der Arbeitsförderung sind vor allem das Sozial- und Wirtschaftsdezernat von Bedeutung. Während das jeweilige Sozialdezernat mit dem Sozial- und dem Jugendamt für die Wahrnehmung von sozialpolitischen Aufgaben im weitesten Sinne zuständig ist, ist die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in der Regel dem Wirtschaftsdezernat zugeordnet. Allerdings liegt die Gestaltung der Dezernats- und Ämterstruktur ebenso wie die Zuordnung von Aufgaben zu Ämtern und Dezernaten als Selbstverwaltungsrecht bei der jeweiligen Kommune, so dass in der Praxis kaum eine Kommune in ihrer administrativ-organisatorischen Struktur so aufgebaut ist die wie andere. Unabhängig davon sind die Kommunen rechtlich verpflichtet, im Falle Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit ihrer Bürger aktiv zu werden: Örtliche Träger der Sozialhilfe sind gemäß Bundessozialhilfegesetz die kreisfreien Städte und Landkreise, die zur Erfüllung der Sozialhilfearbeiten Sozialämter einrichten. Dabei sind die örtlichen Sozialämter gehalten, mit allen an der Durchführung der Sozialhilfe beteiligten Trägern Arbeitsgemeinschaften zu bilden, um eine gleichmäßige und gemeinsame Durchführung der Maßnahmen zu beraten und zu sichern (§ 95 BSHG). Darüber hinaus sollen sie bei der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten vor allem mit den Arbeitsämtern und gegebenenfalls mit anderen auf diesem Gebiet tätigen Stellen zusammenarbeiten (§ 19 Abs. 4 BSHG). Die kreisfreien Städte und Landkreise sind zugleich die örtlichen Träger der Jugendhilfe und haben Jugendämter und Jugendhilfeausschüsse zur Steuerung und Umsetzung der Aufgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) einzurichten. Im Rahmen der Jugendberufshilfe haben die Jugendämter die Jugendlichen beim Übergang von der Schule in den Beruf zu beraten und zu fördern. Dies gilt vor allem für die Gruppen, die besonders ungünstige Voraussetzungen und Perspektiven aufweisen. Damit gehört die Gruppe der sozialhilfebedürftigen Jugendlichen ohne Ausbildung und Arbeit zu den besonderen Adressatengruppen der Jugendberufshilfe. Insofern stehen also die örtlichen Sozial- und

Jugendämter unter einem besonderen rechtlichen und politischen Handlungsdruck, die Arbeitslosigkeit ihrer Klienten präventiv zu vermeiden oder kurativ zu überwinden.

- (2) Als weitere wichtige Akteursgruppe gehören zu diesem Politikfeld die Unternehmen, Branchenverbände und Kammern. Die Kammern als Selbstverwaltungsorgane der gewerblichen Wirtschaft (Industrie- und Handelskammer; Handwerkskammer) vertreten ebenso wie die Branchenverbände die Interessen der Unternehmen ihres Kammer- oder Branchenbereichs. Bestimmte Wirtschaftsbereiche wie Teile des Dienstleistungssektors sind bisher durch die Kammern und Verbände nur schwach vertreten. Während die Kammern regelmäßig im Feld der Arbeitsförderung mitwirken, gilt dies für die Branchenverbände nur mit Einschränkungen. Die Unternehmen selbst sind – abgesehen von wenigen Großunternehmen – noch seltener in diesem Feld engagiert. Diese Zurückhaltung ist um so bedauerlicher, da sie es doch sind, die für die Neuschaffung von Arbeitsplätzen primär zuständig sind. Von der gewerblichen Wirtschaft wurden die Aktivitäten der Kommunen im Feld der Arbeitsförderung lange Zeit eher skeptisch-distanziert verfolgt. Die Mitwirkung der Kammern und Branchenverbände war vor allem darauf gerichtet, die Ausweitung kommunaler Aktivitäten in diesem Feld in Grenzen zu halten. Erst mit der Abkehr vom Konzept des „zweiten Arbeitsmarkts“ und der Ausrichtung am Konzept der „Direktvermittlung“ und des „Work First“ ist die Bereitschaft der Unternehmen gestiegen, daran mitzuwirken.
- (3) Die Gewerkschaften, insbesondere der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften, sind im Regelfall in der Planung und Ausgestaltung dieses Felds stark engagiert, sehen sie es doch als eine ihrer vorrangigen Aufgaben an, auf Bundes- wie auf örtlicher Ebene eine aktive Beschäftigungs- und Arbeitsförderung einzufordern und daran mitzuwirken. Vereinzelt werden sie ergänzt durch Vertreter der Kirchen, der Wohlfahrtsverbände sowie lokaler sozialer Initiativen, die sich als „Sozialverbände“ dem Kampf gegen „Armut und Ausgrenzung“ verschrieben haben. Dies gilt vor allem dort, wo sich auf örtliche Ebene sog. „Armutskonferenzen“ oder „Sozialgipfel“ gegründet haben als lokale Foren für den Kampf gegen Armut und Ausgrenzung. Die Gewerkschaften haben sich traditionell vor allem für den Ausbau von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen des „zweiten Arbeitsmarkts“ engagiert. Dabei richtet sich ihr Interesse darauf, dass die Beschäftigung im „zweiten“ und die Eingliederung in den „ersten Arbeitsmarkt“ zu normalen Bedingungen des Arbeitsmarktes stattfinden und die rechtlichen und tariflichen Bedingungen nicht untergraben werden.
- (4) Eine weitere Akteursgruppe bilden die Träger von Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen. Zumeist handelt es sich um frei-gemeinnützige und gewerbliche Träger, die sich auf bestimmte

Adressatengruppen und Maßnahmenformen spezialisiert haben und seit längerem in diesem Feld tätig sind – sei es als Gliederungen größerer überregionaler Verbände und Unternehmen, sei es als kleine örtliche Initiativen. Vor allem die gemeinnützigen Träger treten zumeist in der doppelten Rolle als Sprecher von Trägerinteressen und zugleich als Sprecher der Adressaten auf. Während erste vor allem darauf gerichtet sind, stabile und verlässliche Förderbedingungen für ihre Aktivitäten herzustellen, gehen letztere u.a. dahin, Maßnahmen mit Übergangsperspektiven einzufordern. Die Bildungs- und Beschäftigungsträger bringen in der Regel nur in sehr begrenztem Umfang eigene Mittel ein – z.B. dann, wenn Kirchen und Wohlfahrtsverbände selbst zu Trägern solcher Maßnahmen werden –, sie werden vielmehr im Auftrag der und finanziert durch die Kommunen und die Arbeitsverwaltung tätig. Dabei konkurrieren die verschiedenen Träger um die gleichen Budgets. Ihre Rolle ist daher stark durch finanzielle Abhängigkeit und Konkurrenz bestimmt, ihr Einfluss auf die fachliche Ebene beschränkt. Sie kann lediglich durch Bündnisse mit anderen Akteursgruppen verbessert werden.

- (5) Als ein weiterer Hauptakteur ist schließlich das örtliche Arbeitsamt zu nennen. Liegt doch die vorrangige Aufgabe dieser Einrichtung als örtlicher Gliederung der Bundesanstalt für Arbeit per Gesetz darin, Träger der aktiven Arbeitsförderung zu sein und die in Volumen und Zusammensetzung zentral vorgegebenen Fördermaßnahmen ebenso wie die sog. Ermessensleistungen umzusetzen. Dabei übertrifft das Volumen der Arbeitsamtsmaßnahmen – sowohl was die Teilnehmerzahlen als auch was das Volumen der eingesetzten Finanzmittel betrifft – das der kommunalen Programme erheblich. Wie bereits erwähnt, ist mit Einführung des SGB III der Entscheidungsspielraum der Arbeitsämter stark erweitert worden, die Arbeitsförderungsinstrumente gemäß den örtlichen Gegebenheiten einzusetzen. Der Maßnahmenmix klappt daher heute zwischen den Kommunen stärker auseinander als in früheren Jahren. Grundsätzlich haben arbeitslose Sozialhilfeempfänger nur dann Zugang zu diesen Maßnahmen, wenn sie über eigene Ansprüche auf Lohnersatzleistungen verfügen. Durch die „freie Förderung“ nach § 10 SGB III können aber auch Sozialhilfeempfänger ohne solche Ansprüche bis zu einer Obergrenze durch SGB III-Maßnahmen gefördert werden. Dazu ist eine entsprechende Prioritätensetzung im Verwaltungsausschuss des Arbeitsamts erforderlich.
- (6) Als letzte Gruppe sind schließlich die Adressaten, Klienten oder Nutzer der lokalen Arbeitsförderung zu nennen. Als Arbeitslose haben sie ein starkes Interesse daran, dass die Förderbedingungen und die Förderinhalte ihre Chancen verbessern, (wieder) frei von Sozialhilfe leben zu können. In den meisten Fällen ist ihre Fähigkeit und Bereitschaft, sich für die eigenen Interessen als Arbeitslose eher gering einzuschätzen. In einzelnen Kommunen existieren allerdings Betroffeneninitiativen, die sehr wohl in der Lage und bereit sind, sich an den Koordinierungsprozessen zu beteiligen. In den Foren für die Koordination lokaler

Arbeitsförderung ist jedoch in aller Regel eine Mitwirkung von Betroffenenvertretern nicht vorgesehen. Insofern sind sie an der Planung, Abstimmung und Weiterentwicklung lokaler Aktivierung und Integration normalerweise nicht beteiligt. Am ehesten ist ihnen eine solche Mitwirkung über die Mitgliedschaft in den Wohlfahrtsverbänden oder den Gewerkschaften möglich.

### **3.3.2 Bedarf und Realität der Koordination auf örtlicher Ebene**

Angesichts der großen Bandbreite von Einzelakteuren und Akteursgruppen dürfte es einsichtig sein, dass ein unkoordiniertes Agieren dieser Gruppen für die Wirkungen der jeweiligen Arbeitsförderungsmaßnahmen wenig förderlich ist. Eine eigenständige Definition von Zielen und Konzepten der Arbeitsförderung findet vor allem durch die Kommunen und die Arbeitsämter als die beiden Hauptakteure lokaler Arbeitsförderung statt. Die übrigen Akteure - also die Unternehmen und Unternehmensverbände, Gewerkschaften und ggf. Sozialverbände wie die Bildungs- und Beschäftigungsträger – sind dagegen im Regelfall lediglich als Mitwirkende von Bedeutung. So kann es sein, dass durch die kommunalen Programme wie durch die Programme der Arbeitsverwaltung bestimmte Gruppen nicht oder nur unzureichend angesprochen und erreicht werden oder dass umgekehrt die verschiedenen Förderprogramme sich zu unterschiedlichen Konditionen und mit unterschiedlichen Konzepten an die gleichen Gruppen richten. Erst das Zusammenspiel der verschiedenen Akteursgruppen kann dazu beitragen, solche Unter- und Übererfassungen zu vermeiden. Eine Koordination stellt daher eine notwendige Bedingung für einen wirkungsvollen – im Sinne von effizienten wie effektiven - Einsatz der Aktivierungs- und Integrationsprogramme und – initiativen im örtlichen Raum dar. Freilich kann die Koordination allein nicht garantieren, dass es sich bei den eingesetzten tatsächlich um die geeigneten und angemessenen Maßnahmen und Instrumente handelt. Insofern setzt sich die Wirkung lokaler Aktivierung aus der Wirkung der jeweiligen Einzelprogramme und -maßnahmen wie aus der Wirkung der Bündelung und Abstimmung dieser Maßnahmen zu einem integrierten Gesamtkonzept zusammen.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich auf der örtlichen Ebene ein dreifacher Abstimmungs- und Koordinationsbedarf: Eine Koordination sollte einmal stattfinden auf gesamtstädtischer Ebene unter Einbeziehung aller Akteure, zum anderen sollte sie zwischen den beiden Hauptakteuren Sozialamt und Arbeitsamt sichergestellt sein, schließlich ergibt sich ein bereichsspezifischer Steuerungs- und Abstimmungsbedarf im Hinblick auf die „Hilfe zur Arbeit“. Die drei Dimensionen können sich gegenseitig ergänzen und überlappen, jedoch nicht ersetzen. Im folgenden sollen die Koordinationsbedarfe noch einmal kurz erläutert werden.

## **(1) Koordination auf gesamtstädtischer Ebene**

Da die Politik des Bundes sich – sieht man von wenigen, über die Bundesanstalt für Arbeit abgewickelte Programme für einzelne Zielgruppen einmal ab - zunehmend darauf beschränkt, auf die Kräfte des Marktes zu setzen, sind die Kommunen seit den 80er Jahren zunehmend im Feld der lokalen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik aktiv geworden. Aktivierungs- und Integrationsprogramme für arbeitslose Sozialhilfeempfänger – seien sie von der kommunalen Sozialverwaltung oder von der Arbeitsverwaltung konzipiert – sind daher lediglich ein Element des Gesamtpakets von Maßnahmen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in der jeweiligen Kommune. Die Entwicklung eines integrierten Gesamtkonzepts lokaler Beschäftigungs- und Arbeitsförderung setzt voraus, dass ein Forum geschaffen wird bzw. vorhanden ist, in dem alle relevanten Akteure an einem entsprechenden Entscheidungsprozeß beteiligt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass ein gemeinsamer Konsens im Hinblick auf Umfang und Prioritätensetzung lokaler Arbeitsförderung hergestellt wird.

Eine gesamtstädtische Koordination kann sich nicht auf Detailspekte beziehen, da diese in der Verantwortung der verschiedenen Akteure – insbesondere der Kommune und der Arbeitsverwaltung – liegen. Sollen jedoch die Programme und Maßnahmen zu Bausteinen eines integrierten Gesamtkonzepts zusammengeführt werden, ist ein gemeinsamer Koordinationsprozess erforderlich. Gesamtstädtische Koordinationsgremien dienen daher vor allem als Abstimmungs- und Lenkungsinstrument. Die Moderation liegt in der Regel bei einem Vertreter der Kommune, dem (Ober-)Bürgermeister oder einem Dezernenten. Die in einer solchen „Konsensrunde“ herbeigeführte Prioritätensetzung muss auf der Arbeitsebene durch entsprechende Planungsvorlagen von Seiten der verschiedenen Akteure – insbesondere der Stadt- und der Arbeitsverwaltung - vorbereitet werden. Und Sie muss anschließend in den zuständigen Entscheidungsgremien – insbesondere in den Haushaltsentscheidungen im Gemeinderat und im Verwaltungsausschuss des Arbeitsamts - bestätigt bzw. umgesetzt werden. Sinnvoll erscheint daher eine Doppelstruktur, bestehend aus einem Lenkungsausschuss und einem oder mehreren Arbeitsausschüssen. Nach dem Vorbild des nationalen „Bündnisses für Arbeit“ sollte der Lenkungsausschuss mit den politischen Repräsentanten (Dezernenten, Direktoren, Geschäftsführer etc.) der beteiligten Institutionen besetzt sein, in größeren Abständen tagen und grundlegende Entscheidungen zu Zielen und Programmen treffen. Der oder die Arbeitsausschüsse hätten dagegen die Aufgabe, die Vorlagen zu erarbeiten, die im Lenkungsausschuss beraten und entschieden werden. In Bezug auf die eingangs genannten Stufen der Kooperation ist die gesamtstädtische Kooperation zumeist auf die ersten Stufen beschränkt. Wünschenswert wäre eine Form der Institutionalisierung, die zumindest der dritten Stufe der Koordination entspricht. Eine solche Konsensrunde kann aber auch gesetzlich oder vertraglich abgesichert sein, was einer Koordination der vierten Stufe entspricht, wenn sie etwa durch Landesgesetz vorgegeben wird, wie dies z.B. in Nordrhein-Westfalen in bezug auf die Prioritätensetzung bei der Umsetzung von

Landesprogrammen der Fall ist. Denkbar ist aber ebenso, dass eine solche Struktur durch Satzung der Gemeinde oder eine vertragliche Vereinbarung der beteiligten Institutionen abgesichert wird.

## **(2) Koordination zwischen Sozialamt und Arbeitsamt**

Mit der jeweiligen kreisfreien Stadt bzw. dem Landkreis einerseits und dem örtlichen Arbeitsamt andererseits existieren auf der örtlichen Ebene zwei Hauptakteure der aktiven Arbeitsförderung, deren Tätigkeitsbereich sich nicht eindeutig voneinander trennen lässt: Zum einen gehört die Arbeitsförderung zum Bereich der Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden, über die sie nach eigenen politischen Prioritäten entscheiden und hierfür eigene fiskalische Mittel einsetzen kann. Andererseits verfügt das örtliche Arbeitsamt mit seinem Eingliederungsetat in der Regel über mehr finanzielle Mittel für die Arbeitsförderung, als die jeweilige Gemeinde einzusetzen in der Lage und bereit ist. Das Arbeitsamt als örtliche Verwaltungseinheit der Bundesanstalt für Arbeit mit dem Direktor als Verwaltungsspitze hatte bis zur Ablösung des früheren Arbeitsförderungsgesetzes durch das neue SGB III 1998 kaum eigene Entscheidungs- und Handlungsspielräume, da Volumen und Struktur der Mittel für aktive Arbeitsförderung anhand örtlicher Indikatoren zentral vorgegeben waren. Erst mit Einführung der Ermessensleistungen des Eingliederungsetats und mit dem Reformprojekt Arbeitsamt 2000 sind diese Spielräume geschaffen worden

Ein Zusammenwirken zwischen Arbeitsamt und Gemeinde ist zum einen über die Mitwirkung der Gemeinden in den Selbstverwaltungsgremien des Arbeitsamtes vorgesehen. Neben der Möglichkeit, besondere Ausschüsse für weitere Aufgaben zu bilden, besteht bei jedem Arbeitsamt ein Verwaltungsausschuss, der bei der Erfüllung der Aufgaben durch das Arbeitsamt mitwirkt. Zu seinen Aufgaben gehört insbesondere die Entscheidung über die Aufteilung der im Eingliederungstitel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung (einschließlich der freien Förderung) veranschlagten Mittel. Der Verwaltungsausschuss ist drittelparitätisch mit Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand besetzt. Die Plätze der öffentlichen Hand werden von den Vertretern der Städte und Landkreise des jeweiligen Arbeitsamtsbezirks eingenommen. Insofern können die Gemeinden über ihre Mitwirkung im Verwaltungsausschuss auf die Entscheidungen der örtlichen Arbeitsverwaltung Einfluss nehmen. Allerdings werden die Verwaltungsausschüsse bisher meist durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter dominiert.

Darüber hinaus sind die Arbeitsämter gemäß § 9 Abs. 3 SGB III verpflichtet, zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, insbesondere den Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, den Kammern und berufsständischen Organisationen sowie den Gemeinden, Kreisen und Bezirken zusammenzuarbeiten. Sie sollen ihre Planungen rechtzeitig mit Trägern von Maßnahmen der Arbeitsförderung erörtern. Schließlich sollen gemäß § 12b SGB III Bundesanstalt und örtliche Arbeitsämter mit den Trägern der Sozialhilfe zusammenwirken, damit die

arbeitslosen Sozialhilfeempfänger ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und ihre Angehörigen einsetzen können. Die praktischen Auswirkungen dieses Paragraphen haben sich bisher allerdings in engen Grenzen gehalten. Tatsächlich ist die Beziehung zwischen kommunaler Arbeitsförderung und Förderung durch das Arbeitsamt zumeist nicht spannungsfrei. Zwei Punkte wurden in den Fallstudien hervorgehoben: In vielen Arbeitsämtern werden die zunehmenden Aktivitäten der Kommunen im Feld der Arbeitsvermittlung als Bedrohung des eigenen Handlungsauftrags und der eigenen Personalstellen gesehen. Zugleich wird auf die unterschiedliche Personalausstattung und die stark differierenden Personalschlüssel bei den kommunalen Vermittlungsprojekten im Vergleich zur Vermittlung durch die Arbeitsämter hingewiesen. Aus Sicht der Arbeitsämter wären sie bei entsprechender Ausstattung sehr wohl in der Lage, die gleichen oder sogar bessere Vermittlungsergebnisse zu erzielen. Auch die arbeitsvertraglichen Arbeitsgelegenheiten der Kommunen für ihre arbeitslosen Sozialhilfeempfänger werden vor allem als Versuch gesehen, diesen Personenkreis wieder an die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsverwaltung zu verlagern. Die arbeitsmarktpolitische Wirkung sei dagegen eher gering einzuschätzen. Umgekehrt wird von den Kommunen die Beratungs- und Vermittlungsarbeit der Arbeitsämter als wenig effektiv bewertet, da sie zu wenig auf die spezifischen Anforderungen und Probleme der benachteiligten Gruppen des Arbeitsmarkts eingehen und diese daher am wenigsten vom Leistungsangebot der Arbeitsämter profitierten. Die Defizite seien nicht nur quantitativer Natur, was den Personaleinsatz betrifft, sondern auch konzeptioneller Art, da eine passgenaue Vermittlung im Sinne des Maatwerkkonzepts bei den Arbeitsämtern bis heute nicht zur Anwendung komme.

Faktisch hat sich auf der örtlichen Ebene eine Doppelstruktur von arbeitsmarktpolitischen Akteuren im Bereich der Planung und Entwicklung der Arbeitsförderung entwickelt, die bis heute nur unzureichend miteinander verzahnt ist. Bis heute sind die Kommunen einerseits und die Arbeitsämter andererseits zwar rechtlich verpflichtet und um des Erfolgs willen darauf angewiesen, zusammenzuarbeiten. Diese Zusammenarbeit erweist sich in der Praxis aber immer noch als höchst schwierig, sind doch diese beiden Akteure sehr verschiedenen Zielen und Handlungslogiken verpflichtet. Für die Zukunft dürfte außer Frage stehen, dass dieses Verhältnis durch den Bund rechtlich und administrativ neu geregelt werden muss.

Vor diesem Hintergrund haben sich in einer Reihe von Kommunen in der Praxis interessante Kooperationsmodelle entwickelt, die durchaus auch für andere Kommunen beispielgebend und übertragbar sein könnten. Der Anfang 1988 gemeinsam von der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände herausgegebene „Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser“ hat einige von ihnen dokumentiert und zur Weiterentwicklung solcher Ansätze beigetragen. Durch die von beiden Akteuren Anfang 2000 entwickelten „Empfehlungen zur Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den Kommunen

bei der beruflichen und sozialen Integration junger Menschen“ soll diese Zusammenarbeit weiter verbessert werden. Indem die Bundesanstalt per Erlass die Umsetzung der Empfehlungen ihren örtlichen Dienststellen vorgegeben hat, hat sich die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in den örtlichen Arbeitsverwaltungen erhöht. Ohne die Neuorientierung innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit wären viele der derzeit auf der örtlichen Ebene neu entwickelten Kooperationsprojekte nicht zustande gekommen. Dennoch bleibt das Verhältnis zwischen den beiden Hauptakteuren in der lokalen Arbeitsmarktpolitik bisher vielfach prekär.

Was den möglichen Grad der Verfestigung und Verstetigung der Koordination zwischen Stadt- und Arbeitsverwaltung betrifft, sind grundsätzlich alle eingangs genannten Stufen vorstellbar und realisierbar, wie Beispiele in den untersuchten Kommunen gezeigt haben. Haben doch derzeit einige Kommunen begonnen, gemeinsame Einrichtungen nach dem „one-stop-shop-Prinzip“ zu gründen und zu erproben und damit den höchsten Grad an koordinativer Verfestigung in die Praxis umzusetzen. Die Erfahrungen haben jedoch auch gezeigt, dass es mit dem formalen Beschluss zum Zusammengehen nicht getan ist, dass vielmehr in der und durch die Arbeit gemeinsamer Teams eine „neue Kooperationskultur“ entwickelt und praktisch erprobt werden muss. Eine solche neue Kooperationskultur ist erst dann erreicht, wenn sich die Mitarbeiter nicht mehr primär als Repräsentanten ihrer jeweiligen Entscheidebehörden, sondern als Mitglieder der gemeinsamen Einrichtung verstehen.

### **(3) Koordination im Bereich der „Hilfe zur Arbeit“**

Ein besonderer Steuerungs- und Koordinierungsbedarf besteht bei der Planung und Umsetzung der „Hilfe zur Arbeit“-Programme der Kommunen als örtlichen Sozialhilfeträgern. Dies gilt einmal für das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb der kommunalen Verwaltung. Dies gilt aber auch für die Zusammenarbeit mit den weiteren Akteuren vor Ort, wobei auf die Notwendigkeit und Realität der Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt bereits hingewiesen wurde:

- Die „Hilfe zur Arbeit“ als originäre Aufgabe des örtlichen Sozialhilfeträgers ist im Regelfall innerhalb des Sozialamts angesiedelt und wird entweder von den Sachbearbeitern der offenen Hilfe oder einer eigenen Abteilung bearbeitet. Der Vorteil einer engen Verknüpfung von Sozialhilfebearbeitung einerseits und Steuerung der „Hilfe zur Arbeit“ andererseits liegt darin, dass die Planung und der Einsatz der Maßnahmen im Idealfall von der spezifischen Problemlage und dem besonderen Hilfebedarf des einzelnen Klienten ausgehen kann. Allerdings stellt sich die Frage, ob die traditionell primär rechtlich-administrativ ausgebildeten und orientierten Sachbearbeiter überhaupt in der Lage sind, eine Neuorientierung der Sozialhilfe in Richtung einer (Wieder-)Eingliederung in Arbeit praktisch umzusetzen. Im Regelfall dürfte daher ein

umfangreiches Schulungsprogramm notwendig sein, um die Weiterentwicklung der Sachbearbeitung hin zu einer ausstiegsorientierten Fallsteuerung sicherzustellen.

- Manche Kommunen haben aus diesem Grund die Hilfe zur Arbeit ausgelagert, entweder innerhalb des Sozialamts oder z.B. in eine Abteilung des Amts für Wirtschaftsförderung oder in ein neu geschaffenes Amt für Beschäftigungs- oder Arbeitsförderung. Der Vorteil einer solchen Auslagerung liegt darin, dass eine enge Verknüpfung von „Hilfe zur Arbeit“ einerseits kommunaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung andererseits eher möglich ist. Umgekehrt besteht die Gefahr, dass die Maßnahmenplanung primär von den arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Aufgaben und den entsprechenden Programmen her entwickelt wird, während die spezifischen Problem- und Bedarfslagen der Hilfebedürftigen eine eher nachgeordnete Rolle spielen. Aber auch wenn die „Hilfe zur Arbeit“ im Sozialamt verbleibt, besteht Bedarf an einer Abstimmung und Verzahnung zwischen der „Hilfe zur Arbeit“ mit den sonstigen Programmen und Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungspolitik.
- Schließlich ist im Falle der Zielgruppe der Jugendlichen eine enge Abstimmung der Aktivitäten der Sozialhilfe mit denen der Jugendberufshilfe erforderlich, um zu verhindern dass es zu ungeplanten Über- oder Unterversorgungen in diesem Bereich kommt. Da die Jugendämter im Bereich der Jugendberufshilfe über eigene Maßnahmenprogramme, eigene Träger- und Kooperationsstrukturen verfügt, ist zumindest eine Vernetzung der jeweiligen Steuerungs- und Koordinationsgremien angebracht.
- Schließlich ist ein effektiver Einsatz der „Hilfe zur Arbeit“ auf eine funktionierende Zusammenarbeit mit den Trägern dieser Maßnahmen angewiesen. Bei diesen Trägern handelt es sich einmal um Unternehmen, in denen neben der regulären Wirtschaftstätigkeit Ausbildungs- oder Praxisanteile stattfinden. Zum anderen sind dies Bildungs- und Beschäftigungsträger, die auf die Durchführung solcher Maßnahmen spezialisiert sind. Die Zusammenarbeit beschränkt sich nicht nur auf eine gemeinsame Planung und Abstimmung der insbesondere finanziellen Maßnahmenbedingungen, vielmehr verfügen die Träger über ein Erfahrungswissen über die Teilnehmer und deren Probleme, das im Sinne eines feed-back für die Fortschreibung der Programme genutzt werden sollte.

Die Steuerungs- und Koordinationsaufgabe im Bereich der „Hilfe zur Arbeit“ liegt also zum einen darin, eine leistungsfähige Planungs- und Abstimmungseinheit zu schaffen und sie zum anderen in flexible, dauerhafte Kooperationsstrukturen vor Ort einzubetten. In welchem Maße dies in den einzelnen Kommunen bisher gelungen ist, kann nicht beantwortet werden, da keine flächendeckenden Untersuchungen für das Bundesgebiet verfügbar sind. Eine der wenigen Studien zur wissenschaftlichen Begleitung kommunaler Programme ist zumindest als Zwischenbericht für das Bundesland NRW vorgelegt worden (vgl. Freyberg/Kinstler/Reis 2000).

## **4 Koordinierung von Aktivierungs- und Integrationsprogrammen in der lokalen Praxis: Vier Fallstudien**

### **4.1 Zur Vorgehensweise**

Im folgenden soll die Praxis der Koordination der Aktivierung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger auf örtlicher Ebene anhand von vier lokalen Fallstudien näher untersucht werden. Wie im vorangegangenen Kapitel erläutert wurde, ist die Arbeitsförderung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger in der Bundesrepublik ein arbeits- und sozialpolitisches Handlungsfeld, das durch überregionale Vorgaben wenig reguliert und daher von Kommune zu Kommune höchst unterschiedlich strukturiert ist. Zwar finden sich in allen Kommunen nahezu die gleichen Akteursgruppen mit vergleichbaren Interessenlagen. Zugleich variieren jedoch ihre Stellung, ihre Interventionen und ihr konkrete Zusammenspiel bei der Planung, Umsetzung und Fortschreibung der lokalen Integrations- und Aktivierungspolitik.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Methode der Fallstudie sehr geeignet, die Realität lokaler Arbeitsförderung abzubilden. Zwar ist es nicht zulässig, aus einigen wenigen örtlichen Fallbeispielen auf *die* lokale Aktivierungspolitik im gesamten Bundesgebiet rückzuschließen, da sie die große Bandbreite örtlicher Aktivierungspolitiken nur ausschnitthaft abbilden können. Zugleich ermöglicht sie es doch, anhand von beispielhaft ausgewählten Kommunen das Zusammenwirken der örtlichen Akteure vergleichsweise differenziert zu beschreiben und zu bewerten.

Im Rahmen des Projekts wurden Fallstudien in der Stadt Köln, in der Stadt Offenbach, in der Stadt Dresden und im Landkreis Osnabrück durchgeführt. Bei der Auswahl dieser Kommunen für die Fallstudien spielten mehrere Faktoren eine Rolle:

- So sollten unterschiedliche Größenordnungen der kommunalen Gemeinwesen vertreten sein; neben städtischen und großstädtischen Ballungszentren sollten auch ländlich strukturierten Regionen mit ihren spezifischen Problemstellungen, neben kreisfreien Städten auch zumindest ein Landkreis einbezogen sein.
- Weiterhin sollten regionale Besonderheiten der alten wie der neuen Bundesländer mit ihren arbeitsmarktpolitischen Problemstellungen berücksichtigt werden.
- Schließlich sollten in diesen Kommunen jeweils spezifische, modellhafte Ansätze zu einer Koordinierung von Aktivierungsmaßnahmen anzutreffen sein.

Die Darstellung der einzelnen Fallstudien stützt sich jeweils auf eine Reihe von „Experten“-Gesprächen mit lokalen Politikakteuren, mit Trägern bzw. Anbietern von Integrations- und

Aktivierungsmaßnahmen sowie mit Betroffenen als Adressaten bzw. „Nutzern“ solcher Maßnahmen. Weiterhin greift die Darstellung auf vorliegende Institutionenberichte, Statistiken und sonstige Dokumente zurück. Im Anhang sind die jeweiligen Gesprächspartner in anonymisierter Form nach institutioneller Stellung aufgeführt sowie wichtige Materialien und Dokumente genannt.

Die Darstellung der Fallstudien konzentriert sich zunächst einmal auf eine Kurzdarstellung der spezifischen örtlichen Akteurskonstellation, sie skizziert die örtliche Konzeption und Bandbreite von Aktivierungsmaßnahmen, sie beschreibt die örtlichen Kooperations- und Koordinationsstrukturen und versucht abschließend, eine Bewertung des jeweiligen örtlichen Ansatzes vorzunehmen.

## **4.2 Fallstudie Stadt Köln**

### **4.2.1 Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage**

Die Stadt Köln liegt im Bundesland Nordrhein-Westfalen und ist mit einer Einwohnerzahl von 1,015 Millionen die viertgrößte Stadt Deutschlands. Die Stadt Köln ist in neun Stadtbezirke untergliedert, wobei ein Stadtbezirk mit rund 110.000 Einwohnern einer mittelgroßen Stadt entspricht. Charakteristisch für die Stadt Köln ist die enge Verbundenheit der Einwohner mit ihrem Stadtteil, dem sog. Veedel (Viertel) und das große Engagement ihrer Einwohner in der Kirchen-, Verbands- und Gemeinwesenarbeit.

Der Arbeitsamtsbezirk Köln gehört nach einer Untersuchung der Bundesanstalt für Arbeit zu den Arbeitsamtsbezirken mit einer hohen Einwohnerdichte und einem überdurchschnittlich hohen Beschäftigtenanteil im Dienstleistungsbereich. Kennzeichnend für den Kölner Arbeitsamtsbezirk sind weiterhin eine hohe Unterbeschäftigung und eine vergleichsweise lange Dauer der Arbeitslosigkeit. Dem stehen jedoch eine günstige Beschäftigungsentwicklung und eine hohe Einstellungsrate gegenüber, wobei letztere mit der ausgeprägten Fluktuationsintensität im Bereich der sonstigen Dienstleistungen zusammenhängt (vgl. Hirschenauer 1999). Die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt Köln weist in den 90er Jahren einen erheblichen Strukturwandel auf. So hat sich im Zeitraum 1990 bis 1998 im produzierenden Gewerbe die Zahl der Arbeitsplätze um 26% verringert, während sie im Dienstleistungssektor um 11% zugenommen hat. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag in der Stadt Köln im Juni 1999 bei 440.569 Beschäftigten, die sich zu 76% auf den Dienstleistungssektor, zu 23% auf das produzierende Gewerbe sowie zu 1% auf den Bereich Landwirtschaft und Energie verteilten.

Traditionell ist die Arbeitslosigkeit in Köln höher als in vergleichbaren westdeutschen Großstädten, wobei 1997 mit einer Arbeitslosenquote von 14,4% der bisherige Höchststand erreicht wurde. Die

jahresdurchschnittliche Zahl der Arbeitslosen lag 1999 im Arbeitsamtsbezirk bei 57.263 Arbeitslosen und die entsprechende Quote bei 13,7%, wobei die Arbeitslosigkeit erstmals seit acht Jahren zurückgegangen ist. Innerhalb der Veedel bestehen große Differenzen bezüglich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation. So ging beispielsweise im Stadtteil Mühlheim, das im nach wie vor vom Produktionssektor geprägten Kölner Nordosten liegt, im Laufe der 90er Jahre jeder vierte Arbeitsplatz verloren, wohingegen in Porz die Zahl der Beschäftigten um 46% gestiegen ist. Besonders stark ist die Arbeitslosigkeit bei den Jugendlichen zurückgegangen. Die Jugendarbeitslosigkeit sank jahresdurchschnittlich von 6068 im Jahr 1998 um 10,5% auf 5.430 im Folgejahr 1999.

Wie im gesamten Bundesgebiet war auch in der Stadt Köln die Entwicklung der Empfängerzahl von Hilfe zum Lebensunterhalt in den 90er Jahren durch einen ungebrochenen Anstieg gekennzeichnet. Allein im Zeitraum Ende 1995 bis Ende 1998 hat sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Köln von 44.346 auf 57.493 erhöht<sup>4</sup>. Die Sozialhilfequote, d.h. der Anteil der HLU-Empfänger an allen Einwohnern erhöhte sich in diesem Zeitraum von 4,6 auf 6,0. Sie lag damit nicht nur im Niveau höher als der Durchschnitt aller kreisfreien Städte des Landes NRW (1998: 5,0), sondern wies auch ein stärkeres Wachstum auf.

**Tabelle 6: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und des Sozialhilfebezugs in Köln**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Zahl der Arbeitslosen im Arbeitsamtsbezirk	42.303	49.436	55.228	55.906	55.904	58.846	59.272	57.263
Arbeitslosenquote in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen	10,2	11,7	13,1	13,4	13,5	14,4	14,4	13,7
Anzahl der Empfänger von laufender HLU in der Stadt Köln	-	-	-	44.346	44.164	54.010	57.493	-
Sozialhilfequote in % der Wohnbevölkerung	-	-	-	4,6	4,6	5,6	6,0	

Quelle: Angaben des Arbeitsamts Köln und des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik NRW<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Wie in allen anderen Kommunen weichen die Sozialhilfefzahlen der Stadt Köln von denen des Statistischen Landesamtes ab. Der besseren Vergleichbarkeit wegen werden in allen Fallstudien die Zahlen des jeweiligen Statistischen Landesamts für die untersuchte Kommune angegeben.

<sup>5</sup> Wegen einer Umstellung des statistischen Erhebungsverfahrens sind die Zahlen vor 1994 nicht mit denen der Folgejahre zu vergleichen. Aus Gründen der Umstellung wurden 1994 keine Zahlen veröffentlicht.

#### **4.2.2 Lokales Akteursnetz Arbeitsförderung**

Das lokale Politikfeld der Arbeitsförderung weist in der Stadt Köln einige Besonderheiten auf. Dies betrifft vor allem die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Kommunalverwaltung, aber auch die vertragliche Kooperation zwischen der Stadt Köln und dem Arbeitsamt Köln:

Hervorzuheben ist die Rolle des Sozialamts, das dem Dezernat für Soziales und Gesundheit der Stadt Köln zugeordnet ist. Die zentrale Steuerung der Arbeitsmarktintegration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern ist im sog. Sozialbüro des Sozialamts verankert, wobei die laufende Bearbeitung der Sozialhilfe in den Bezirksämtern der neun Stadtbezirke stattfindet. Das Sozialbüro, das vor wenigen Jahren im Rahmen eines Modellprojektes des Landes Nordrhein-Westfalen zur Verbesserung der Beratung in den Sozialämtern entstanden ist (vgl. MASSKS 1998), hat sich mittlerweile zu einer Einrichtung entwickelt, welche nicht nur die Planung und Steuerung der „Hilfe zur Arbeit“ abwickelt, sondern die treibende Kraft einer Modernisierung der Sozialhilfeverwaltung in Köln darstellt. Das Sozialamt, bzw. die Fachdienste Soziales der örtlichen Bezirksämter wurden im Zuge einer Verwaltungsreform - zunächst in einem Modellprojekt erprobt und seit 1999 als Flächenmodell weitergeführt - in die Bereiche der „sichernden Hilfen“ und der „aktivierenden Hilfen“ untergliedert. Während sich der Bereich der „sichernden Hilfen“ an die nicht arbeitsfähigen Antragsteller/ Hilfeempfänger wendet und neben der Wahrnehmung von Beratungsaufgaben vorrangig die Geld- und Sachleistungen der Sozialhilfe bearbeitet, wurden für den Bereich der „aktivierenden Hilfen“ ausgewählte Mitarbeiter in einem umfangreichen, zweijährigen Qualifizierungsprogramm von niederländischen Trainern zu Fallmanagern umgeschult (vgl. dazu: Sozialamt der Stadt Köln 1998; Stadt Köln 1999).

Das Jugendamt, das im Rahmen der Jugendberufshilfe den Übergang von Jugendlichen in das Berufsleben beratend und fördernd begleitet, ist in Köln nicht dem Dezernat Soziales, sondern einem Dezernat für Kinder, Jugend und Familie zugeordnet. Durch diese Konstruktion ist die Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Jugendamt erschwert worden. Im Zuge einer Neuverteilung der Dezernate und Ämter soll diese Trennung demnächst wieder rückgängig gemacht werden.

Das Dezernat für Wirtschaft und Stadtentwicklung mit dem Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung hat die Aufgabe, die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der Stadt Köln zu planen und umzusetzen. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem „Arbeitsmarktpolitischen Regionalsekretariat“ zu, das als Abteilung beim Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung angebunden ist. Das Regionalsekretariat ist eine Einrichtung, die zur Abstimmung zwischen Landesarbeitsmarktpolitik und örtlicher Arbeitsmarktpolitik implementiert

wurde. Das Regionalsekretariat ist Ansprechpartner und Berater von Initiativen, Projektträgern und Betrieben, entwickelt zielgruppenbezogene Qualifizierungs- und Beschäftigungsstrategien, beteiligt sich an der Planung und Auswertung von Projekten und ist Informationsstelle für die Region. Eine weitere wesentliche Aufgabe des Regionalsekretariats ist die Geschäftsführung der lokalen Konsensrunde, in der alle arbeitsmarktpolitischen Partner vertreten sind. Diese Aufgabe ist mit der Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Programme der Europäischen Union und des Landes Nordrhein-Westfalens eng verbunden (vgl. Stadt Köln 1999; vgl. dazu auch Kapitel 4).

Dem Arbeitsamt kommt in der Stadt Köln eine besondere Bedeutung für die lokale Arbeitsförderung zu. Dies liegt einmal am vergleichsweise hohen Volumen des Eingliederungsetats im Arbeitsamtsbezirk Köln. Zum anderen hat das Arbeitsamt Köln mit dem Sozialamt eine intensive Kooperation auf der Planungs- wie auf der Budgetebene entwickelt, die vor allem in der gemeinsamen Institution der „JobBörse Junges Köln“ Ausdruck gefunden hat und mittlerweile als „Kölner Modell“ auch für andere Regionen als beispielhaft angesehen wird. Hervorzuheben ist auch die Tatsache, dass das Arbeitsamt Köln die 10% Grenze des Experimentierfonds nach §10 SGB III ausschöpft und diese Mittel zur finanziellen Unterstützung der kommunalen Arbeitsförderung einsetzt.

### **4.2.3 Konzeptionen und Stufen der Aktivierung**

#### *4.2.3.1 Ziele der Aktivierung*

Nach Aussagen der Vertreter der Kommune waren es vor allem die vergleichsweise hohen Sozialhilfezahlen und die damit verbundenen hohen Sozialhilfeaufwendungen, die die Stadt Köln dazu veranlasst haben, einen Ausbau der „Hilfe zur Arbeit“ in Angriff zu nehmen; dieser war somit primär an fiskalischen Zielen orientiert. Angesicht einer als dramatisch empfundenen Haushaltssituation hat der Rat der Stadt Köln im November 1996 auf der Grundlage einer Rahmenkonzeption „Haushaltskonsolidierung durch Verbesserung der Sozialhilfe“ mit einstimmigem Beschluss die Verwaltung beauftragt, eine Ausweitung der Arbeitsvermittlungen im Rahmen des Programms „Hilfe zur Arbeit“ gemeinsam mit den Beschäftigungsträgern vorzunehmen. Ziel des Programms sollte sein, die Hilfeempfänger effektiver in den Arbeitsmarkt zu integrieren und die Bezugsdauer der Sozialhilfe zu verringern. Im Mai 1997 wurde vom Rat ein Programm beschlossen, das den Aufbau von zunächst neun bezirklichen JobBörsen, 13 Pro-Veedel-JobBörsen und JobBörsen für besondere Zielgruppen vorsah. Aufgabe dieser sog. JobBörsen ist es, arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu beraten und in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wobei sich einige der JobBörsen derzeit noch in der Planungs- und Vorbereitungsphase befinden. Die zentrale Vorgabe lautete, dass mit dieser Ausweitung von Integrationsmaßnahmen ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung in Form von Einsparungen in der

Sozialhilfe in Höhe von 30 Millionen DM innerhalb des Zeitraums von 1997 bis 2000 geleistet werden sollte (bei einem Nettosozialhilfeaufwand 1995 in Höhe von 447 Mio. DM). Dabei sollten die Rechtsansprüche der Hilfebedürftigen nicht angetastet werden, vielmehr sollte die Wirksamkeit der Hilfe verstärkt werden (vgl. Stadt Köln 1999). Alle seitdem entwickelten arbeitsmarktintegrativen Initiativen und Maßnahmen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ zielten daher primär darauf ab, Sozialhilfe einzusparen. Insofern wurden auch keine zusätzlichen Mittel eingesetzt, sondern alle ggf. mit zusätzlichen Kosten verbundenen Maßnahmen mussten aus den bereits eingetretenen Ersparnissen finanziert werden.

Daneben wurde von den Vertretern der Stadt die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung hervorgehoben, Langzeitarbeitslose, Jugendliche, Berufsrückkehrer und Menschen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei sollten in intensiver Kooperation mit Betrieben und Bildungsträgern, betriebliche und außerbetriebliche Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen entwickelt werden. Außerdem sollte eine präventive Arbeitsmarktpolitik entwickelt werden, um die Beschäftigungslage für Problemgruppen des Arbeitsmarkts zu verbessern. Als sozialintegrative Ziele wurden vor allem genannt, mit der beruflichen auch die soziale Integration junger Menschen zu verbessern, ihre Persönlichkeit zu stärken, wobei eine innere Bereitschaft Grundvoraussetzungen sei, um die persönliche Förderung voranzutreiben. Trotz knapper Mittel im Bereich der Jugendberufshilfe soll eine höhere Effizienz in der Kooperation erreicht werden, die es erlaubt, den erreichten Qualitätsstandard aufrecht zu erhalten.

Die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung war und ist daran ausgerichtet, die Eingliederung der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger grundsätzlich am ersten Arbeitsmarkt zu orientieren, da nach Aussagen der Sozialverwaltung mehr als genügend Arbeitsplätze vorhanden sind, um alle arbeitsfähigen Hilfeempfänger zu integrieren. Bewusst wird in Köln auf den Einsatz der Mehrbedarfsvariante einer „Hilfe zur Arbeit“ – von Einzelfällen abgesehen - verzichtet. Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt soll vielmehr zu normalen arbeitsvertraglichen Bedingungen stattfinden. Dabei soll die Arbeitsmarktintegration in der Stadt Köln Schritt für Schritt zu einer „integrierten Hilfe aus einer Hand“ nach dem Prinzip des „one-stop-shop“ ausgebaut werden. Von der Leitung des örtlichen Arbeitsamts wird die Zielausrichtung der Kommune grundsätzlich begrüßt und geteilt. Viele der konzeptionellen Elemente und Bausteine des Kölner Integrationskonzepts sind in enger Kooperation zwischen Sozialamt und Arbeitsamt entwickelt worden.

#### *4.2.3.2 Vom Sozialhilfeantrag zur Vermittlung in Arbeit*

Das Sozialamt der Stadt Köln hat – in enger Abstimmung mit dem Arbeitsamt - ein integriertes Gesamtkonzept für die „Hilfe zur Arbeit“ entwickelt, mit dem arbeitslose Antragsteller und

Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen. Dabei kommt den JobBörsen, die seit 1996 eingerichtet wurden, eine entscheidende Rolle zu. Wie bisher sind die Fachdienste Soziales der einzelnen Bezirksämter als dezentrale Außenstellen des Sozialamts erste Anlaufstellen für die Hilfebedürftigen. Dort wird überprüft, ob die Antragsteller nach dem BSHG einen Anspruch auf Sozialhilfe haben und ob sie arbeitsfähig sind. Während die für den Arbeitsmarkt nicht in Frage kommenden Hilfebedürftigen im Bereich der „sichernden Hilfen“ des Sozialamts verbleiben, durchlaufen die arbeitsfähigen Hilfebedürftigen ein Stufenkonzept der Aktivierung.

### **Erste Stufe: „Aktivierende Hilfen“ der Fachdienste Soziales der örtlichen Bezirksämter**

Die Fallmanager der „aktivierenden Hilfen“ haben in der ersten Stufe der Aktivierung die Aufgabe, eine umfassende Beratung aller Neuantragsteller der Ursachengruppen Arbeitslose und Alleinerziehende durchzuführen. Nach und nach soll diese Beratung auf alle sog. Altfälle ausgeweitet werden. Nach einer kurzen Erstberatung durchlaufen die arbeitsfähigen Hilfebedürftigen einschließlich der Alleinerziehenden eine ausführliche „Ausstiegsberatung“, in der von den Fallmanagern gemeinsam mit dem Hilfebedürftigen ein Hilfeplan erstellt wird. Die Fallmanager übernehmen die Fallsteuerung sowie die laufende Fallbearbeitung für diese Hilfeempfängergruppe. Um eine intensive Beratung und Steuerung des Eingliederungsprozesses zu ermöglichen, wurde der Betreuungsschlüssel für die Fallmanager auf jeweils 60 Klienten festgesetzt, während die Sachbearbeiter der „Sichernden Hilfe“ bei im Regelfall geringerem Fallaufwand mehr als doppelt soviel Fälle zu betreuen haben.

### **Zweite Stufe: Beratung und Vermittlung durch die JobBörsen**

Soweit die arbeitsfähigen und arbeitslosen Hilfeempfänger für eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt in Frage kommen, werden sie von den Fallmanagern der Bezirkssozialämter an die JobBörsen verwiesen. Deren Aufgabe liegt darin, die Bezirksämter durch die passgenaue Vermittlung einer Arbeitsstelle zu unterstützen, um den Hilfeempfängern den Ausstieg aus der Sozialhilfe zu ermöglichen und die Sozialhilfekosten zu senken. Seit 1998 beteiligt sich die Kölner Arbeitsverwaltung an der Vermittlung im Rahmen des JobBörsen-Programms und seit 1999 ist auch das Jugendamt der Stadt in die JobBörse Junges Köln mit einbezogen.

Insgesamt gibt es in der Stadt Köln mittlerweile 19 JobBörsen, dabei handelt es um neun bezirkliche JobBörsen, sieben Pro-Veedel-JobBörsen und drei gesamtstädtische JobBörsen für ausgewählte Zielgruppen (Junge Erwachsene, Psychisch Kranke und Alleinerziehende). Die verschiedenen JobBörsen unterscheiden sich in der Form des Zugangs und der Fokussierung der Zielgruppen. Den bezirklichen JobBörsen werden die Hilfeempfänger von den Fachbereichen Soziales der Bezirksämter

zugewiesen. Die Pro-Veedel-JobBörsen haben dagegen einen offenen Zugang mit dem Auftrag, die Stadtteile mit einem besonderen sozialen Hilfebedarf durch Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen (u.a. im Wohnumfeldbereich) zu unterstützen. Die JobBörsen für besondere Zielgruppen sind bezirksübergreifende Einrichtungen, denen Hilfeempfänger mit spezifischen Integrationsproblemen bzw. besonderen Zugangsvoraussetzungen von den Bezirksamtern zugewiesen werden. In drei der Pro-Veedel-JobBörsen sind Mitarbeiter des Jugendamtes eingesetzt, um durch Jugendberufsberatung die Entstehung von Sozialhilfebedürftigkeit zu vermeiden.

Träger der JobBörsen sind Kölner Beschäftigungsträger, mit denen das Sozialamt schon seit längerem zusammenarbeitet und die nach Absprache mit der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände von der Sozialverwaltung mit der Durchführung einer JobBörse beauftragt wurden. Mit jedem Träger wurde im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung ein einheitlicher Leistungsumfang festgelegt. Gefordert werden je Arbeitsvermittler 25 Vermittlungen pro Jahr, wobei der Träger bei einer Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt, mit einem Arbeitsverhältnis von mindestens einem Jahr, ein einmaliges Leitungsentgelt von 4.000 DM erhält. Darüber hinaus werden 100 Hilfeplanvorschläge gefordert, für die der Träger 250 DM pro Hilfeplanvorschlag/Abschlussbericht erhält. Pro JobBörse schwankt die Personalausstattung zwischen einem und drei Vermittlern. Die JobBörsen sind untereinander mit EDV vernetzt, bilden einen gemeinsamen Stellenpool und haben Zugriff auf den Stellen-Informationsdienst der Arbeitsverwaltung.

In den JobBörsen werden zunächst die Potentiale und Defizite des Hilfesuchenden ermittelt, um ein Leistungs- und Vermittlungsprofil zu erstellen, wozu im Durchschnitt fünf bis sechs Beratungsgespräche notwendig sind. Auf dieser Grundlage wird – orientiert am Konzept der passgenauen Vermittlung - versucht, den Hilfesuchenden in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu bedarf es normalerweise bis zu zehn Vermittlungsgespräche bei unterschiedlichen Arbeitgebern. Darüber hinaus werden Hilfeplanvorschläge für Hilfeempfänger erstellt, die wegen fehlender beruflicher Qualifikation und/oder aus gesundheitlichen Gründen nicht sofort in den Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Die Hilfeplanvorschläge enthalten Vereinbarungen über zunächst erforderliche Maßnahmen zur Herstellung der Vermittlungsfähigkeit, wie beispielsweise Qualifizierungsmaßnahmen oder Heilverfahren. Sie dienen als Grundlage für die Hilfeplanvereinbarungen zwischen Fallmanagern und Hilfeempfängern.

Erste Leistungsergebnisse, die für den Berichtszeitraum vom Juni 1997 bis November 1999 ausgewiesen wurden, unterscheiden drei Zielgruppen des JobBörsen-Programms: (1) Eine erste Gruppe umfasst Hilfesuchende, die ausschließlich Leistungen nach dem BSHG beziehen. (2) Eine

zweite Gruppe besteht aus den sogenannten Aufstockern oder Kombileistungsempfängern, die sowohl Leistungen nach dem BSHG als auch nach dem SGB III beziehen. (3) Eine dritte Gruppe setzt sich aus Hilfesuchenden aus dem Veedel zusammen, die weder BSHG- noch SGB III-Leistungen beziehen. Für die JobBörsen - mit Ausnahme der JobBörse Junges Köln - ergab sich folgendes Ergebnis:

(1) Im genannten Berichtszeitraum wurden 3221 Hilfebedürftige der ersten Gruppe in das JobBörsen-Programm aufgenommen. Insgesamt wurden 765 arbeitslose Hilfeempfänger in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt. In 586 Fällen wurden unbefristete Arbeitsverträge abgeschlossen, wobei rund 24% aller Arbeitsverhältnisse nach weniger als einem Jahr aus betrieblichen und persönlichen Gründen beendet wurden. In 179 Fällen wurden befristete Arbeitsverträge von einer durchschnittlichen Laufzeit von 3,5 Monaten abgeschlossen. Insgesamt wurden in 219 Fällen Lohnkostenzuschüsse von durchschnittlich 1000 DM pro Monat für eine maximale Dauer von 12 Monaten gewährt. Dies entspricht rund 20% der auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelten Fälle. Für 1052 Personen wurden Hilfeplanvorschläge erstellt. Von den insgesamt 265 Fällen, die im Laufe des Beratungsprozesses ausgestiegen sind, wurden 81 Hilfeempfänger an nichtstädtische Leistungsträger (ABM, Rehabilitation) vermittelt, in 184 Fällen wurde die Hilfe von den Bezirksamtern eingestellt oder wurde von den Antragstellern auf weitere Hilfen verzichtet.

(2) Auf der Grundlage des Sonderprogramms der Bundesregierung „Beteiligung Dritter an der Vermittlung von Arbeitslosenhilfeempfängern“ hat das Arbeitsamt Köln mit jeder JobBörse eine Vereinbarung getroffen, welche die vermittlerische Tätigkeit von Arbeitslosenhilfebeziehern regelt. Dazu gehören auch die Sozialhilfeempfänger, die zugleich Leistungen nach dem SGB III beziehen, die sogenannten Kombilohnempfänger. Die Vermittlungstätigkeit wurde auch auf die Arbeitslosengeldbezieher ausgedehnt, ohne das hierfür allerdings eine Leistungsvergütung an die JobBörsen gezahlt wird. Die JobBörsen erhalten für jede erfolgreiche Vermittlung einer dem Arbeitsamt noch nicht gemeldeten Stelle oder einer vom Arbeitsamt innerhalb von drei Monaten noch nicht besetzten Stelle eine Prämie von 2.000 DM bis 4.000 DM. Die Höhe der Prämie orientiert sich an der Schwere der Vermittlungshemmnisse und der Dauer des Arbeitslosenhilfebezugs. Eine erfolgreiche Vermittlung beinhaltet, dass ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis mindestens sechs Monate andauert. Im genannten Berichtszeitraum konnten 176 Arbeitslosenhilfebezieher bzw. Kombilohnempfänger in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden.

(3) Zusätzlich stehen die JobBörsen auch allen Bürgern offen, die aus eigenem Antrieb und ohne Sozialhilfebezug um Hilfe bei der Beschäftigungssuche nachsuchen. Die Beratungs- und Vermittlungsleistungen der JobBörsen werden in diesen Fällen nicht durch Prämien honoriert und sind somit Eigenleistungen der beteiligten Träger. Die JobBörsen haben im Berichtszeitraum insgesamt 16

Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit Bedrohten ohne Sozialhilfeleistungen einen neuen Arbeitsplatz durch aktive Begleitung vermittelt.

Insgesamt wurden also 957 Vermittlungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt realisiert. Daneben wurden 983 Personen in Qualifizierungsmaßnahmen vermittelt. Um die Arbeit der JobBörsen zu unterstützen, wurde 1998 vom Sozialamt und vom Arbeitsamt ein gemeinsam geplantes und jeweils zur Hälfte finanziertes Programm aufgelegt, mit dem 700 sog. langzeitarbeitslose „Aufstocker“ - also Personen, die ihre Arbeitslosenunterstützung durch Sozialhilfe aufstocken - wieder in Erwerbsarbeit integriert werden sollten. Dazu wurde eine einjährige Vollfinanzierung der Lohnkosten angeboten, wobei bei der Auswahl der Stellen auf das Kriterium der Zusätzlichkeit verzichtet wurde. Mit diesem Programm wurde weiteren 650 Personen eine Einstiegsmöglichkeit in Arbeit geboten.

### **Beratung und Vermittlung durch die JobBörse Junges Köln**

Für die Zielgruppe der Sozialhilfebedürftigen im Alter bis 24 Jahre ist in der Stadt Köln ein besonderes Verfahren eingeführt worden. Auch diese Gruppe wendet sich zunächst an die Fachdienste Soziales der neun Bezirksamter, in denen in einem Schnellverfahren überprüft wird, ob die Jugendlichen einen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Im Falle einer Anspruchsberechtigung werden sie von den Bezirksamtern an die zielgruppenspezifische JobBörse Junges Köln verwiesen. Die JobBörse Junges Köln, gegründet 1999, ist ein gemeinsames Kooperationsprojekt zwischen dem Sozialamt, der Arbeitsverwaltung und dem Jugendamt mit dem Ziel, den jungen Hilfebedürftigen anstelle von finanzieller Sozialhilfe eine aktivierende Hilfe bereitzustellen, um sie in Ausbildung oder Arbeit des ersten Markts zu vermitteln. Falls eine solche Vermittlung nicht gelingt, ist die Eingliederung in Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen des zweiten Markts vorgesehen (insbesondere Sprungbrett). In der JobBörse Junges Köln sind sowohl Fallmanager des Sozialamtes als auch Arbeitsvermittler des Arbeitsamts sowie ein Mitarbeiter der Jugendberufshilfe tätig, insgesamt arbeiten in dieser JobBörse ca. 18-19 Personen.

Für die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter bis 24 Jahren wurde in der Stadt Köln das Modell „Arbeit sofort“ entwickelt. Danach können sozialhilfebedürftige Personen dieses Alters in der Stadt Köln nur dann eine Sozialhilfeleistung beziehen, wenn sie krank oder behindert sind. Alle anderen erhalten grundsätzlich keine Geldleistungen vom Sozialamt, statt dessen wird ihnen von der JobBörse innerhalb von 24 Stunden eine Stelle vermittelt, die ihnen die Möglichkeit bietet, sich ihren Lebensunterhalt durch den Einsatz ihrer Arbeitskraft zu verdienen. Durch diese Regelung werden die Jugendlichen bereits bei Antragstellung zum sofortigen Ausstieg veranlasst und durch diese Form der Aktivierung davor „bewahrt“, Sozialhilfeempfänger zu werden. In einem ersten Gespräch mit dem zuständigen Fallmanager wird eine Anamnese erstellt, in welchem

die Interessen und Stärken, aber auch die Probleme der Jugendlichen - wie z.B. Überschuldungs-, Wohn-, oder gesundheitliche Probleme - erfragt werden. Danach erfolgt der erste Kontakt mit dem Berufsberater des Arbeitsamtes, mit dem ein gemeinsames Fallmanagement angestrebt wird. Primäres Ziel ist herauszufinden, ob der Jugendliche ausbildungsfähig ist und wie man ihn auf eine Ausbildung vorbereiten kann. Die Alternative dazu ist eine Jobvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Falls die Jugendlichen nicht sofort in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden können, werden sie zunächst in die Maßnahme Sprungbrett vermittelt.

## **Sprungbrett**

Die Maßnahme „Sprungbrett“, die zunächst als Modellprojekt „Arbeit sofort“ im Zeitraum November 1998 bis November 1999 im Stadtbezirk Kalk erprobt wurde, wurde 1999 in Kooperation mit dem Arbeitsamt auf die gesamte Stadt Köln ausgeweitet. Die Sprungbrett-Maßnahme wird bei einem Gesamtvolumen von 20 Mio. DM pro Jahr zu gleichen Teilen vom Sozialamt (auf Basis der §§ 18 BSHG) und der Arbeitsverwaltung (über § 86 SGB III) finanziert, wobei das Sozialamt die Praktikumsvergütung und gegebenenfalls die Unterkunftskosten übernimmt und das Arbeitsamt für die Maßnahmekosten aufkommt. Zielgruppe sind Jugendliche, die noch nicht ausbildungsfähig und weder in den ersten Arbeitsmarkt noch in das sonstige Spektrum der SGB III Maßnahmen vermittelbar sind. Die Ziele der Maßnahme sind die Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit und die Vorbereitung auf eine Lehre oder Anlern Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. Vorbereitung auf andere nach SGB III finanzierbare Fördermaßnahmen. Die Umsetzung von „Sprungbrett“ wird von sieben Bildungs- und Beschäftigungsträgern geleistet, die auf der gleichen vertraglichen Basis arbeiten. Hinzu kommt ein allgemeinbildendes Angebot des Jugendamtes im Rahmen der städtischen Jugendwerkstätten. Sprungbrett bietet Mitte 2000 rund 500 Plätze an und soll stufenweise auf eine Kapazität von 1000 Plätze ausgebaut werden.

Die Sprungbrettmaßnahme umfasst die Elemente der Qualifizierung und der beruflichen Praxis sowie eine sozialpädagogische Betreuung in den Werkstätten der Bildungsträger. Darüber hinaus haben die Jugendlichen die Möglichkeit, betriebliche Anforderungen und Arbeitsbedingungen im Rahmen von Praktika kennenzulernen. Der zwischen den Jugendlichen/ jungen Erwachsenen und dem jeweiligen Bildungsträger abgeschlossene Praktikumsvertrag beinhaltet ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit einer monatlichen Praktikumsvergütung von etwa 850 DM netto bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden Arbeiten und/oder Lernen und einer Praktikumsdauer von bis zu 12 Monaten. Praktikumsinhalte sind je nach individueller Voraussetzungen ein Mix aus Beschäftigung, beruflicher Qualifizierung und Nachholen von Schulabschlüssen, wobei die Jugendlichen nur die Stunden vergütet bekommen, die sie im Rahmen der Sprungbrettmaßnahme tatsächlich anwesend waren. Abgerechnet werden können nicht nur

geleistete Arbeitsstunden, sondern ebenso die Teilnahme an der Beratung, der Arztbesuch und das Bewerbungsgespräch. Die Höhe der wöchentlichen Vergütung hängt also allein von der Zahl der geleisteten bzw. teilgenommenen Stunden ab; es wird keine leistungsunabhängige Geldleistung gewährt. Darüber hinaus existiert kein Standardprogramm und keine Regeldauer der Maßnahmen, sondern sie werden – so zumindest der Anspruch – für jeden Jugendlichen individuell festgesetzt. Die Integration der jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt wird durch die Fallmanager der Jobbörse gesteuert, welche regelmäßig von den Sprungbretträgern Rückmeldung bekommen und auf dieser Grundlage die Hilfepläne fortschreiben. Die Fallmanager stehen in ständigem Kontakt mit den Trägern und je nach Bedarf werden mit Fachkräften der Träger Fallkonferenzen durchgeführt, auf denen die einzelnen Fälle beraten werden.

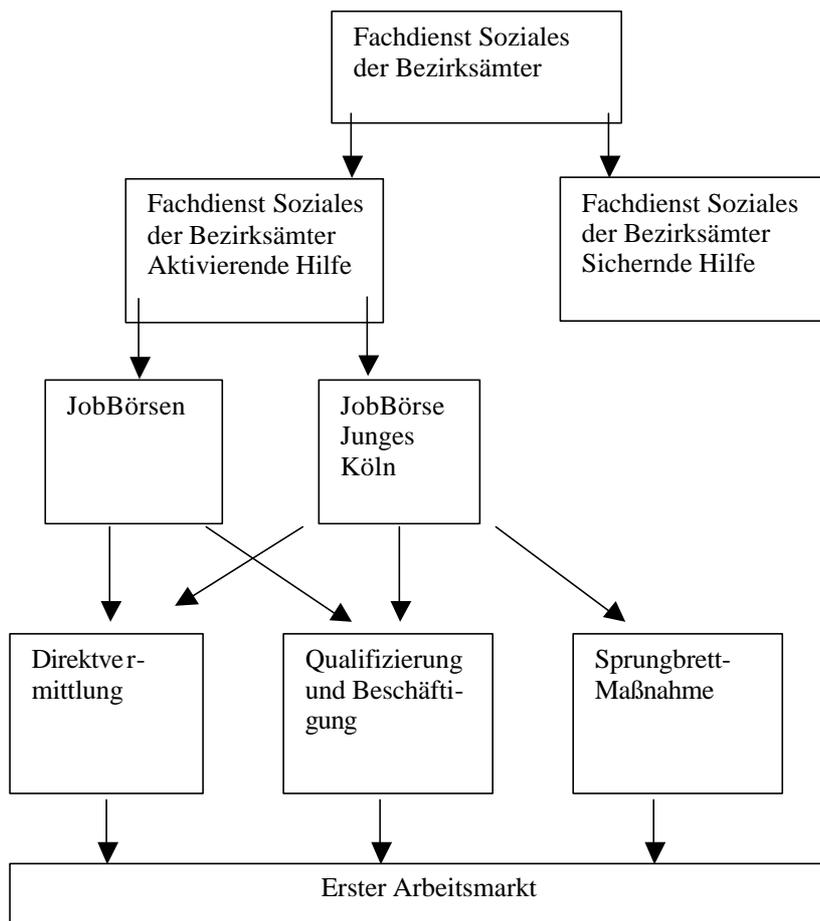
Insgesamt haben seit Juni 1999 2300 Jugendliche an der Beratung der JobBörse teilgenommen, davon wurden 30% (686) in Ausbildung oder den ersten Arbeitsmarkt vermittelt und 18% in Sprungbrettmaßnahmen. 14% der Jugendlichen wurden auf Grund von Suchtproblemen oder Krankheit an die Bezirksamter zurückverwiesen. 38% haben die Maßnahme nicht angetreten oder sie abgebrochen

### **Weitere arbeitsmarktpolitische Programme in Köln**

Die Integrationsmaßnahmen der Sozialverwaltung auf der Basis der §§ 18 ff. BSHG bilden lediglich einen Ausschnitt aus einer breiten Palette arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten in der Stadt Köln (vgl. z.B. Konsensrunde 2000). So hat 1999 allein das Arbeitsamt Köln 275,6 Mio. DM für die aktive Arbeitsförderung in Köln eingesetzt, von denen 26 Mio. DM im Rahmen der freien Förderung gemäß § 10 SGB III die Maßnahmen des Sozialamtes ergänzt und unterstützt haben. Die kommunale Beschäftigungsförderung im Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung steuert die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Programme der Stadt Köln wie Programme zur Stadtverschönerung und zur Existenzgründung, die nur teilweise mit den „Hilfe zur Arbeit“-Programmen verzahnt sind. Allein durch das Stadtverschönerungsprogramm werden pro Jahr 650 junge Menschen qualifiziert und beschäftigt. Daneben steuert die kommunale Beschäftigungsförderung des Amtes für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung die Beantragung und Umsetzung von EU- und Landesprogrammen, durch die Mittel im Umfang von knapp 30 Mio. DM pro Jahr in die Stadt gelenkt werden. Dazu gehören Programme wie „Arbeit und Qualifizierung“, „Wiedereingliederung von Frauen in das Erwerbsleben“, „Zielgruppenorientierte Qualifizierung“, „Jugend in Arbeit“ etc. Auch das Jugendamt ist im Rahmen der Jugendberufshilfe aktiv, Jugendliche beim Übergang in das Berufsleben zu begleiten und zu fördern. Die Jugendberufshilfe bietet ein dichtes Netz von Berufsvorbereitungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsangeboten, in das neben dem Jugendamt 30 weitere Träger mit einbezogen sind. Das Angebot umfasst neben

Beratungsangeboten unterschiedlichster Art als Angebot für Jugendliche ohne Schulabschluss und mit besonders negativen Schulerfahrungen die sog. Jugendwerkstätten. In diesen stehen insgesamt 192 Plätze zur Verfügung, wobei das Werkstattangebot neben berufspraktischer Arbeit Förderunterricht und sozialpädagogische Beratung umfasst.

**Schaubild 1** „Hilfe zur Arbeit“ der Stadt Köln



#### 4.2.3.3 Weiterverfolgung und Wirkungsanalyse

Die Überprüfung des Grades der Zielerreichung in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik setzt voraus, dass Informationen über die Wirkung der Arbeitsmarktprogramme und –maßnahmen verfügbar sind. Die Einsicht in diese Notwendigkeit ist in der Stadt Köln auf verschiedenen Ebenen anzutreffen: Sie ist in der arbeitsmarktpolitischen Rahmenkonzeption für die Stadt Köln zu finden, die in der Konsensrunde für die Umsetzung der EU-kofinanzierten arbeitsmarktpolitischen Landesprogramme NRW entwickelt wurde: „Ein wichtiger Handlungsansatz wird zukünftig eine fundierte Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen darstellen, die es ermöglicht, zeitnah die angestrebten Ziele zu überprüfen. Die Aufdeckung von förderlichen und hinderlichen Faktoren bei der Umsetzung von

Maßnahmen, sowie die fundierte Beurteilung, ob die angestrebten Ziele erreicht werden, muss in Zukunft feststellbar und belegbar sein. Nur auf diese Weise ist es möglich, kurzfristig und angemessen zu reagieren (Konsensrunde 2000: 62)“. Die bisherige Umsetzung der Weiterverfolgung und Wirkungsforschung der Stadt Köln ist allerdings nur schwer zu beurteilen. Viele der Maßnahmen sind erst seit kurzer Zeit angelaufen, so dass Ergebnisse einer längerfristigen Weiterverfolgung noch nicht vorliegen können. Inwieweit jedoch überhaupt eine systematische Wirkungsforschung betrieben wird, ist nicht eindeutig zu erkennen. Evaluationen und Ergebnisse liegen bisher nur für Einzelmaßnahmen vor.

Ausgehend vom primären Ziel des Ausbaus der „Hilfe zur Arbeit“, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, ist das Ergebnis nicht eindeutig: Durch das JobBörsen-Programm ist im Zeitraum Juni 1997 bis November 1999 ein Nettoertrag in Höhe von 5,0 Mio. DM erzielt worden, der sich als Saldo aus einem Bruttoertrag in Höhe von 14,3 Mio. und Aufwendungen in Höhe von 9,3 Mio. ergibt. Der Bruttoertrag resultierte aus Sozialhilfeeinsparungen durch 586 unbefristete und 179 befristete Arbeitsvermittlungen sowie aus sonstigen Ausstiegen durch 81 Vermittlung in Maßnahmen anderer Leistungsträger und 184 Hilfeinstellungen durch die Bezirksämter. Auch wenn das Programm somit rechnerisch finanziell erfolgreich war, ist es nicht gelungen, in diesem Zeitraum den Anstieg der Sozialhilfeaufwendungen zu bremsen oder gar zu senken, erhöhte sich doch der Aufwand von 497,5 Mio. in 1997 auf 540,9 Mio. DM in 1999. Die geplanten Einsparungen von 30 Mio. DM bis 2000 werden sich also – wenn überhaupt - nur im Vergleich zur Entwicklung ohne JobBörsen-Programm realisieren lassen. Damit die rund 350 Sachbearbeiter in der Offenen Hilfe eine direkte Rückmeldung über die finanziellen Wirkungen ihrer Arbeit haben, erhalten sie monatlich per EDV Leistungsbilanzen. Diese geben ihnen einen zeitnahen Überblick über die Ursachen- und Kostenstruktur der von ihnen bearbeitenden Fälle. Zu- und Abgänge sowie die eingeleiteten Hilfen und deren Wirkungen sollen damit schnell erkennbar gemacht werden. Im Hinblick auf die Integration in den Arbeitsmarkt sind für das JobBörsen-Programm lediglich Zahlen zu den unmittelbaren Übergangsquoten in den Arbeitsmarkt und zu Hilfeplanvorschlägen für Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen verfügbar (siehe Abschnitt 5.1.2.3). Verfügbar ist ebenso die Zahl der Ausstiege aus dem Programm, wobei keine Informationen zu den verschiedenen Ausstiegsgründen veröffentlicht sind. Ergebnisse von Weiterverfolgungsuntersuchungen sind für das JobBörsen-Programm bisher nicht vorgelegt worden.

Für die JobBörse Junges Köln liegen bisher lediglich Angaben zur Akzeptanz dieses Programms bei seinen Adressaten vor. Auf Grundlage der Angaben, dass 21% der Jugendlichen<sup>6</sup> im Laufe des Beratungsprozesses verschwunden sind, wird im Rahmen dieses Programms versucht, mit diesen

Jugendlichen in Kontakt zu kommen. Nach welchem Zeitraum dies geschieht, ob die Jugendlichen noch hilfebedürftig sind und – falls dies zutrifft - inwieweit es gelingt, die Jugendlichen für die Maßnahme zu gewinnen, ist nicht bekannt. Solche Ergebnisse könnten allerdings nur etwas über die Akzeptanz des „Arbeit sofort“-Ansatzes bei den Jugendlichen aussagen und über die Frage, welche Jugendlichen, die Maßnahmen ablehnen – diejenigen, die über die ohnehin besseren Ressourcen und Chancen verfügen oder diejenigen, die besonders ungünstige Arbeitsmarktbedingungen und –perspektiven aufweisen. Zur Einschätzung des Arbeitsmarkterfolgs der Maßnahme könnten sie dagegen nur wenig beitragen. Für die JobBörse Junges Köln konnten aus zeitlichen Gründen noch keine Verbleibsuntersuchungen vorgelegt werden. Für das Pilotprojekt „Arbeit sofort“ in Kalk wäre dies durchaus möglich gewesen. Zumindest liegen hierfür Zahlen zur Akzeptanz und zum unmittelbaren Übergang in Arbeit vor. Nach Angaben der „Konsensrunde“ (2000) wurden im Kalk-Programm von November 1998 bis November 1999 120 Jugendliche dem Maßnahmeträger zugewiesen. Von diesen konnten 25 Jugendliche in Arbeit und Ausbildung vermittelt werden, 46 arbeiteten zum Erhebungszeitpunkt noch im Projekt, die übrigen sind im Projekt nicht angekommen oder aus unterschiedlichen Gründen wieder ausgeschieden. Angesichts der Brisanz des „Work-First“-Modells muss es doch erstaunen, wie wenig untersucht und wie wenig transparent seine Wirkungen bisher geblieben sind.

#### **4.2.4 Koordinationsbedarf und Koordinationspraxis**

##### *4.2.4.1 Koordination auf gesamtstädtischer Ebene*

Der Bedarf an einem gesamtstädtischen Koordinationsgremium, durch das eine konstruktive Zusammenarbeit aller relevanten Akteure in der Arbeitsmarktpolitik erreicht werden soll, wird in der Stadt Köln mit der sog. Konsensrunde für den Arbeitsamtsbezirk Köln gedeckt. Die Konsensrunde wird vom bereits vorgestellten Regionalsekretariat des Amtes für Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik geleitet. Vorsitzender und Moderator der Runde ist der Dezernent für Wirtschaft und Stadtentwicklung. Mitglieder sind Vertreter aller relevanten Arbeitsmarktakteure in Köln: der Stadtrat vertreten durch die Fraktionen SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, die Stadtverwaltung vertreten durch Personalamt, Sozialamt, Jugendamt, Frauenamt und interkulturelles Referat, die Arbeitsverwaltung, die Arbeitgeberverbände, die Gewerkschaften, die Beschäftigungsträger vertreten durch Zug um Zug und die Kölner Arbeitslosenzentren. Die Konsensrunde, die vierteljährlich und bei Bedarf tagt, wurde Anfang der 90er Jahre gegründet und hat in formaler Hinsicht die Funktion eines Beirats beim Regionalsekretariat. Sie hat die Aufgabe,

---

<sup>6</sup> Die 17% der gesamten Schwundquote von 38%, die gar nicht erst in der JobBörse ankommen, bleiben dabei außen vor.

„arbeitsmarktpolitische Partner zusammenzuführen, die Diskussion der Verknüpfung aktiver Arbeitsmarktpolitik mit den lokalen strukturpolitischen Überlegungen in Einklang zu bringen, sowie über vorgeschlagene Projekte zu beraten, sie zu bewerten und den regionalen Konsens zu erteilen“ (Stadt Köln/Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung 2000: 3). Ihr kommt somit nicht nur die Funktion des zentralen gesamtstädtischen Forums für die Konsensbildung zur kommunalen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu. Sie bildet zugleich das Scharnier zu den überregionalen Programmen der EU und des Landes NRW, da die Einwerbung dieser Mittel an die Zustimmung dieses Forums gebunden ist. Insofern ist die Konsensrunde regionales Steuerungs- und Abstimmungsinstrument im Rahmen der Landesbeschäftigungspolitik NRW.

Auch wenn der Konsensrunde eine entscheidende Rolle im gesamtstädtischen Konsensbildungsprozess spielt, kommt dem Thema Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in diesem Gremium bisher eine eher untergeordnete Rolle zu. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Strukturen und Programmen denkt und plant, während die Sozialhilfeverwaltung mit ihren Integrationshilfen eher von den Problemlagen und Anforderungsprofilen der einzelnen Hilfebedürftigen ausgeht. Daneben dürfte die Konkurrenz zwischen den Dezernaten und Ämtern und das Denken in Domänen eine ebenfalls nicht zu unterschätzende Rolle spielen.

#### *4.2.4.2 Koordination zwischen Sozialamt und Arbeitsamt*

Kennzeichnend für das „Kölner Modell“ ist vor allem die enge Koordination und Kooperation zwischen städtischer Sozialverwaltung und Arbeitsamt. Insofern wird der Koordinationsbedarf zwischen diesen beiden Hauptakteuren des lokalen Arbeitsförderung in Köln in beispielhafter und beispielgebender Weise eingelöst: Bereits Anfang 1998 haben das Kölner Arbeitsamt und das Dezernat Soziales und Gesundheit der Stadt Köln einen bundesweit beachteten „Kooperationsvertrag zur Förderung der Beschäftigung von jungen Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen“ abgeschlossen. Mit diesem Vertrag wurde die bisherige Zusammenarbeit auf eine neue, vertragliche Grundlage gestellt und intensiviert. Die Kooperation basiert auf einer gemeinsamen Philosophie mit den Prinzipien Verantwortlichkeit, Verbindlichkeit, Nachhaltigkeit, Erfolgsorientierung, Lebensweltbezug, Flexibilität und Pragmatismus. Dieser pragmatischen Erfolgsorientierung entsprechend haben sich Sozialverwaltung und Arbeitsverwaltung auf Maximen geeinigt wie gemeinsame Jahresplanung, Bündelung der Ressourcen, gemeinsame Finanzierung, gemeinsame Beauftragung von Trägern, sowie eine gemeinsame Fallsteuerung. Zentrales Element des Vertrags ist die gemeinsame Planung und Steuerung von Programmen zur beruflichen Eingliederung. Dies erfordert eine gemeinsame Jahresplanung insbesondere von Projekten, die gemeinsam finanziert werden, ein verbesserter

Informationsfluss zwischen Sozial- und Arbeitsverwaltung mit gemeinsamen Fortbildungen und Hospitationen sowie gemeinsame Planungskonferenzen mit den Trägern. Jährlich wird ein gemeinsames Arbeitsprogramm mit spezifischen Prioritäten entwickelt. Die Planung und Steuerung der Zusammenarbeit findet in einer Lenkungsgruppe statt, die vom Leiter des Arbeitsamts, der Sozialdezernentin und dem Leiter des Sozialamts gebildet wird. Auf der Arbeitsebene sind zur Umsetzung der Planung zwei Gremien gebildet worden: Die Maßnahmenkonferenz wird bei Bedarf zur Abstimmung mit den Maßnahmenträgern einberufen. Die Regionalkonferenz, unter Beteiligung der zuständigen Dienststellen und Träger, dient der Umsetzung und Kooperation in den Stadtbezirken und Stadtteilen.

Gemäß der Vereinbarung sind bisher drei Jahres-Arbeitsprogramme vereinbart worden, in denen die bereits vorgestellten Aktivierungs- und Integrationsprogramme entwickelt und abgestimmt wurden. Arbeitsschwerpunkte 1998 waren das JobBörsen- und das Pro-Veedel-Programm, das Wiedereingliederungsprogramm für 700 Aufstocker sowie der Abbau der Arbeitslosigkeit junger Leute, wobei die Stadt das JobBörsen und Pro-Veedel-Programm bereits vor Abschluss des Kooperationsvertrages begonnen hatte. Das Kernstück der Kooperation war 1999 die JobBörse Junges Köln und das Programm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit junger Erwachsener, in dem sich die Zusammenarbeit zwischen Sozialverwaltung und Arbeitsamt am intensivsten niedergeschlagen hat. In der JobBörse Junges Köln sind Mitarbeiter des Sozialamts, des Jugendamts und der Arbeitsverwaltung gemeinsam tätig. Die JobBörse wird zu gleichen Teilen von der Arbeitsverwaltung und der Sozialverwaltung finanziert, es gibt eine gemeinsame Jahresplanung, eine gemeinsame Beauftragung von Trägern und eine gemeinsame Fallsteuerung als Inhalte der Kooperation. Da die enge Kooperation zwischen zwei Ämtern Ängste und Vorurteile bei den Fallmanagern des Sozialamts und den Arbeitsvermittlern der Arbeitsverwaltung mobilisierte, wurde viel Mühe verwandt, diese bereits im Vorfeld abzubauen, z.B. durch ein drei Tage Seminar zur Teamfindung und durch die Formulierung gemeinsamer Prinzipien für die Vorgehensweise (z.B. Rücksichtnahme auf die unterschiedlichen Einflussphären, in denen beide Verwaltungen agieren etc.).

Schließlich findet eine Abstimmung zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialverwaltung im drittelparitätisch besetzten Verwaltungsausschuss statt, in dem die Stadt Köln auf der Seite der öffentlichen Hand durch das Personal- und das Sozialamt mitwirkt. In diesem zentralen Entscheidungsgremium des örtlichen Arbeitsamtes wird u.a. über die Nutzung der Mittel des Experimentierfonds nach §10 SGB III entschieden. Dieser kann grundsätzlich auch zur ergänzenden Förderung kommunaler Projekte eingesetzt werden, was in Köln auf der Grundlage der bereits genannten Rahmenvereinbarung in extensivem Maße geschieht.

#### 4.2.4.3 Koordination der „Hilfe zur Arbeit“

Die dritte Ebene der Koordination lokaler Arbeitsförderung bildet die Steuerung und Abstimmung der „Hilfe zur Arbeit“ im engeren Sinne. In der Stadt Köln liegt die Zuständigkeit hierfür beim Sozialbüro des Sozialamts. Verwaltungintern wird die „Hilfe zur Arbeit“ hauptsächlich über informelle Kontakte koordiniert, was unter den Mitarbeitern des Sozialamts problemlos abläuft, aber z.B. die Zusammenarbeit mit dem Jugendamt erschwert hat, da dieses einem anderen Dezernat zugeordnet ist. Daneben existiert, seit der vertraglichen Vereinbarung zwischen Sozialamt und Arbeitsamt, mit dem Lenkungsausschuss ein formelles Gremium, in dem das Sozialamt und die Arbeitsverwaltung – und neuerdings auch das Jugendamt - zusammenwirken, um eine gemeinsame Jahresplanung zu erstellen. In diesem Gremium werden bestehende Maßnahmen weiterentwickelt (z.B. der Ausbau der Sprungbrettmaßnahme auf 1000 Plätze) und neue Projektideen beraten.

Schließlich gibt es in Köln ein dichtes Netzwerk von Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreisen – wie z.B. Beispiel den Arbeitskreis Schuldnerhilfe -, an denen die Sozialhilfeverwaltung beteiligt ist und die sie nutzt, um beim Auftreten neuer Problemlagen flexibel reagieren und andere Akteure mit einbeziehen zu können. Die Koordination zwischen dem Sozialamt und den Trägern der JobBörsen oder der Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen geschieht vor allem über sogenannte Projektkoordinatoren, welche vom Sozialamt finanziert werden und die einen permanenten Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren sicherstellen sollen. Das Zusammenspiel zwischen Sozialverwaltung und Trägern ist – abgesehen von der selten tagenden Maßnahmenkonferenz - wenig formalisiert. Untereinander koordinieren sich die Bildungs- und Beschäftigungsträger in einem eigenen Lobbyverband „Köln Arbeit“, der gegenüber der Sozialverwaltung, der Arbeitsverwaltung, den Gewerkschaften und Parteien als Verhandlungspartner auftritt. Insgesamt wurde also die Koordination der „Hilfe zur Arbeit“ durch die Rahmenvereinbarung zwischen Sozial- und Arbeitsverwaltung etwas stärker formalisiert, die Steuerung ist jedoch nach wie vor primär im Sozialbüro des Sozialamts konzentriert.

#### 4.2.5 Aktivierung und Koordination aus der Betroffenenperspektive

In der Stadt Köln wurden drei Gruppeninterviews mit jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 24 Jahren durchgeführt, die über die JobBörse Junges Köln in die „Sprungbrett“-Maßnahme des Beschäftigungsträgers Zug um Zug vermittelt worden waren, um dort ihren Lebensunterhalt unter Einsatz ihrer Arbeitskraft zu verdienen. Die Gruppeninterviews wurden mit Teilnehmern eines EDV-Lehrgangs, einer Textilwerkstatt und einer Holzwerkstatt geführt.

In allen drei Gruppen hatten die Teilnehmer eine grundsätzlich positive Einstellung dazu, im Rahmen der Sprungbrett Maßnahme ihren Unterhalt selbstständig zu verdienen und nicht mehr zu Hause „rumzusitzen und Sozialhilfe zu beziehen.“ Ein aus Sicht der Jugendlichen wichtiger Aspekt der Maßnahme liegt in der Chance zu einer Qualifizierung, um im Anschluss an die Teilnahme bessere Chancen zu haben, in den Arbeitsmarkt oder in eine Lehrstelle vermittelt zu werden. Allerdings wurde die konkrete Umsetzung der Maßnahme in der EDV Gruppe kritisiert, da die Teilnehmerfluktuation sehr hoch und ein gemeinsamer Lernprozess in der Gruppe kaum möglich sei. Zudem seien die Computer veraltet, der Unterricht wenig anspruchsvoll und zu wenig teilnehmerorientiert. Die Teilnehmer aus dem Textilbereich bewerteten ihre Maßnahme sehr positiv. Viele von ihnen hätten durch Praktika einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz in Aussicht. Gelobt wurde auch die soziale Betreuung in der Maßnahme. Auch die Arbeit in der Holzwerkstatt wurde von den Jugendlichen positiv bewertet, da man sich qualifizieren könne und eine Übergangsperspektive hätte. Auch hier wurde die soziale Betreuung positiv hervorgehoben. Während also in den beiden letzten Gruppen der Zusammenhang zwischen „Sprungbrett“-Tätigkeit und künftiger beruflicher Tätigkeit problemlos gegeben war, fiel es den Teilnehmern der ersten Gruppe schwer, die beruflichen Chancen und Perspektiven ihrer Sprungbrett-Tätigkeit positiv einzuordnen.

Die Koordination zwischen der JobBörse und dem Beschäftigungsträger Zug um Zug wurde von den Teilnehmern als sehr gut funktionierend charakterisiert, da beispielsweise die Mitarbeiter der JobBörse in die Maßnahme kommen, um sich die Arbeit der Jugendlichen anzuschauen. Darüber hinaus hat jeder Jugendliche einen festen Ansprechpartner bei der JobBörse. Die Koordination und Kommunikation zwischen Arbeitsamt und Sozialamt wurde dagegen als nicht funktionierend beschrieben, da man zwischen den beiden Einrichtungen ständig hin- und hergeschickt würde und eine Abstimmung zwischen Arbeitsamt und Sozialamt nicht erkennbar sei. Diese Aussagen bezogen sich vor allem auf Erfahrungen in der Zeit vor Einführung der JobBörse Junges Köln.

#### **4.2.6 Ergebnis: Positive Ansätze, Probleme und Übertragbarkeit**

Mit dem durch das Land vorgegebenen Koordinationsgremium der Konsensrunde existiert auch in Köln ein Forum, das alle arbeitsmarktrelevanten Akteure zusammenbringt und die Grundlage dafür bietet, einen Konsens in der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik herbeizuführen. Dies gilt nicht nur für die von der EU und dem Land NRW geförderten Programme, sondern auch für die lokalen Programme und Initiativen. Das gesamtstädtische Koordinationsgremium setzt somit die für alle verbindlichen Prioritäten und Rahmendaten und scheint zugleich flexibel genug zu sein, um neue Akteure aufnehmen und auf neue Problemstellungen angemessen reagieren zu können.

Vor allem ist jedoch die spezifische Form der Kooperation zwischen dem Sozialamt und dem Arbeitsamt, wie sie in Köln als einer der ersten deutschen Städte umgesetzt wurde, positiv zu bewerten. Durch den vertraglichen Rahmen und die regelmäßige Planung und Abstimmung gemeinsamer Programme hat sich ein Klima der Kooperation entwickelt, in dem die Gründung der gemeinsamen JobBörse Junges Köln erst möglich wurde. Damit wurde die höchste Stufe einer möglichen Koordination realisiert mit gemeinsamer Konzeption, gemeinsamer Finanzierung und gemeinsamem Personal aus drei Institutionen, zwischen welchen ein gemeinsames Fallmanagement angestrebt wird. Die Erfahrung der kommenden Jahre wird zeigen, inwieweit es in der Praxis gelingt, die Anlaufschwierigkeiten eines solchen, von drei unterschiedlichen Ämtern getragenen „one-stop-shop“ zu überwinden und eine integrierte Fallarbeit mit allen beteiligten Akteuren praktisch umzusetzen.

Mit den JobBörsen hat die Stadt Köln ein arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium entwickelt, das flächendeckend durch Beratung und Vermittlung arbeitslose Sozialhilfeempfänger in Arbeit integrieren soll. Dieses Instrument scheint sehr flexibel zu sein, erlaubt es doch nicht nur, das Angebot quantitativ nach Bedarf zu erweitern, sondern auch qualitativ auf bestimmte Zielgruppen auszurichten. Die JobBörsen sind darüber hinaus positiv zu bewerten, weil mit ihnen die Beratungs- und Vermittlungsaufgabe aus dem Sozialamt ausgelagert wurde und daher vermutlich von den Klienten eher angenommen wird. Zugleich sind sie dezentral vor Ort in den einzelnen Stadtteilen und damit näher an den Problem- und Lebensbedingungen ihrer Klienten angesiedelt. Da jedoch die restriktiven und wenig flexiblen Finanzierungsbedingungen auf die spezifischen Bedingungen des Stadtteils keine Rücksicht nehmen, wird eine qualifizierte und motivierte Beratungs- und Vermittlungstätigkeit auf Dauer erschwert oder gar unmöglich gemacht. Die JobBörse Junges Köln ist zwar nicht auf einen freien oder gewerblichen Träger ausgelagert, bietet aber durch die gemeinsame Trägerschaft von Sozial-, Jugend- und Arbeitsamt die Chance, neue und effektivere Formen der Beratung und Vermittlung zu entwickeln.

So positiv auf der einen Seite die Koordinationsansätze in Köln zu bewerten sind, so problematisch erscheinen manche der entwickelten Aktivierungskonzepte. Dies gilt vor allem für das Kölner Konzept, arbeitsfähigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen ausschließlich bezahlte Arbeit statt Sozialhilfe anzubieten. Zwar klingt es plausibel, Jugendliche vor der Gewöhnung an den Bezug von Sozialhilfe zu bewahren. Die strikte und keine Ausnahmen zulassende Handhabung dieses Grundsatzes erscheint jedoch überzogen. Abgesehen von der rechtlichen Frage, ob eine solche Form der Hilfestellung mit den Prinzipien der Sozialhilfe vereinbar ist, liegt die sozialpolitische Brisanz darin, dass die Jugendlichen lediglich die Möglichkeit haben, das Angebot der JobBörse

Junges Köln bzw. der Sprungbrettmaßnahme anzunehmen oder abzulehnen. Die ausgewiesene Schwundquote von 38% signalisiert, dass ein erheblicher Teil der Jugendlichen die Maßnahme in der praktizierten Form nicht akzeptiert. Dabei muss offen bleiben, was mit den Jugendlichen geschieht, die auf die Maßnahme verzichten oder diese abbrechen.

Die von den meisten Beteiligten geäußerte positive, z.T. fast schon euphorische Bewertung des Erfolgs der Aktivierungsmaßnahmen konnte bislang nicht durch Ergebnisse einer fundierten Wirkungsforschung gestützt werden. Auch wenn viele der Kölner Maßnahmen erst seit kurzer Zeit eingeführt sind und Ergebnisse längerfristiger Verbleibsuntersuchungen noch nicht vorliegen können, ist nicht erkennbar, dass eine solche Wirkungsforschung mit der notwendigen Konsequenz in Angriff genommen worden ist. Vor allem dann, wenn – wie im Falle von Jugendlichen und jungen Erwachsenen - ein neues Verhältnis von Fördern und Fordern propagiert und ein verstärkter Druck auf die Antragsteller/Hilfeempfänger ausgeübt wird, ist ein valider Nachweis der Wirkungen dieser Maßnahme unabdingbar erforderlich. Es reicht daher nicht aus, den – aus Kölner Sicht zweifellos vorrangigen - fiskalischen Erfolg darzulegen und die unmittelbaren Übergänge in Ausbildung und Arbeit auszuweisen, vielmehr muss – soll der propagierte Anspruch ernst genommen werden - die Nachhaltigkeit des Vermittlungserfolgs nachgewiesen werden.

### **4.3 Fallstudie Stadt Offenbach**

#### **4.3.1 Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage**

Die kreisfreie Stadt Offenbach ist mit einer Einwohnerzahl von rund 116.000 Personen eine mittelgroße Stadt und liegt im Zentrum des Rhein-Main-Gebietes im Bundesland Hessen. Trotz der günstigen Lage, in einer der wachstumsstärksten Regionen der Bundesrepublik plaziert zu sein, hat die Stadt Offenbach seit nunmehr drei Jahrzehnten mit anhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Strukturproblemen zu kämpfen. Die Arbeiterstadt, traditionell vor allem durch die Lederwaren- und Metallindustrie geprägt, ist seit Beginn der 70er Jahre mit erheblichen Betriebsschließungen und Branchenkrisen (z.B.: in der Lederwarenindustrie) konfrontiert worden, wobei in mehreren Schüben etwa ein Viertel der Beschäftigung verloren ging.

Der Arbeitsamtsbezirk Offenbach gehört zu den hoch verdichteten Arbeitsamtsbezirken mit durchschnittlichen Tertiärisierungsgrad. Charakteristisch sind eine geringe Arbeitsmarktdynamik und eine überdurchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit (vgl. Hirschenauer 1999). Im Vergleich zum Arbeitsamtsbezirk Offenbach weist die Stadt Offenbach ungünstigere Werte aus. Da der Arbeitsamtsbezirk Offenbach weit über das Gebiet der Stadt Offenbach hinaus reicht, werden im

folgenden Angaben zur Stadt bzw. zum entsprechenden Dienststellenbezirk des Arbeitsamts statt zum gesamten Arbeitsamtsbezirk präsentiert. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag Ende der 90er Jahre in der Stadt Offenbach bei knapp 44.000, die sich zu 61,3% auf den Dienstleistungssektor, zu 33,3% auf das verarbeitende Gewerbe, zu 3,8% auf das Baugewerbe und zu 1,7% auf den primären Sektor (Landwirtschaft und Energie) verteilten. Die Arbeitslosenquote lag und liegt in der Stadt Offenbach traditionell über dem Bundes- und Landesdurchschnitt. Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass die Arbeitslosenquote bei einer Arbeitslosenzahl von 6.270 Personen 1998 den Wert von 13,9% hatte und damit erstmals seit vielen Jahren wieder niedriger als im Vorjahr lag. 37% der Arbeitslosen waren länger als ein Jahr arbeitslos.

Aufgrund der traditionell stark industriellen Prägung, einer durch Strukturwandel und Betriebsschließungen bedingt hohen Arbeitslosigkeit gerade bei Arbeitern und eines sehr hohen Ausländeranteils (mehr als 30%) wies Offenbach lange Zeit eine der höchsten Sozialhilfequoten in Deutschland auf – mit entsprechenden Folgen für die kommunale Haushaltssituation und die Verschuldung der Stadt. Die Zahl der Bezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt lag Ende 1998 bei 10.885 Personen, wobei damit – wie im gesamten Bundesgebiet - erstmals seit vielen Jahren ein leichter Rückgang gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen war. Die Sozialhilfequote reduzierte sich dadurch auf den Wert von 9,4%, der nach wie vor im Bundesgebiet nur von wenigen Kommunen überschritten wird (Durchschnitt der kreisfreien Städte Hessen: 7,3%).

**Tabelle 7: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und des Sozialhilfebezugs in Offenbach**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Zahl der Arbeitslosen im Stadtgebiet (jew. Ende Juni)	3.200	3.970	5.068	5.228	5.975	6.474	6.513	6.270
Arbeitslosenquote in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen	5,9	7,4	9,5	10,0	12,7	14,0	14,2	13,9
Anzahl der Empfänger von laufender HLU in der Stadt Offenbach (jeweils Jahresende)	-	-	10.015	9.143	10.796	11.230	10.885	-
Sozialhilfequote in % der Wohnbevölkerung	-	-	8,6	7,8	9,3	9,6	9,4	-

Quelle: Angaben des Arbeitsamts Offenbach und des Hessischen Statistischen Landesamts

Die genannte Problemkonstellation war Anlass für ein seit Beginn der 90er Jahre vorangetriebenes Restrukturierungsprogramm unter Führung der Kommune, das auf einem integrierten Stadtentwicklungskonzept und einer konsequenten Reform der Verwaltung basiert und eine Neuausrichtung der Wirtschafts- und Sozialentwicklung in der Stadt zum Ziel hat (vgl.: Schulze-Böing, 1999). Im Rahmen dieses Gesamtkonzepts wurde ein umfangreiches kommunales Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramm entwickelt und umgesetzt. Vor den Hintergrund der hohen Zahl arbeitsloser Sozialhilfeempfänger sollte mit einer breiten Palette von Integrationsmaßnahmen vor allem dieser Personenkreis wieder in das Beschäftigungssystem eingegliedert werden. Zugleich wurden die Verwaltungsstrukturen im Bereich der kommunalen Arbeitsförderung neu gegliedert.

### **4.3.2 Lokales Akteursnetz Arbeitsförderung**

In der Stadt Offenbach zeichnet sich die lokale Politikarena insbesondere durch die eher ungewöhnliche Organisation der „Hilfe zur Arbeit“ aus, die als „Offenbacher Spezifikum“ angesehen werden kann.

Während die „Hilfe zur Arbeit“ gemäß § 18-20 BSHG eine Aufgabe des Sozialamtes ist und üblicherweise auch dort administrativ umgesetzt wird, wie beispielsweise in der Stadt Köln, wurde im Zuge der Verwaltungsreform der Stadt Offenbach 1995 ein Sachgebiet „Hilfe zur Arbeit“ im Amt für Arbeitsförderung und Statistik eingerichtet, das mit der Steuerung der „Hilfe zur Arbeit“ in arbeitsvertraglicher Form betraut wurde. Durch die Herausnahme der „Hilfe zur Arbeit“ aus dem Sozialamt und die Übertragung dieser Aufgabe auf das Amt für Arbeitsförderung sollte gewährleistet werden, dass die Integrationsaufgabe an der Direktvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und in enger Verzahnung mit der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Kommune realisiert wird. Die Aufgaben des Sachgebietes „Hilfe zur Arbeit“ liegen in der Koordination der „Hilfe zur Arbeit“ – vor allem auch mit den Akteuren außerhalb der Verwaltung - sowie in der Planung und Abstimmung der notwendigen Programme und Maßnahmen. Das Amt für Arbeitsförderung ist dem Wirtschaftsdezernat zugeordnet, wobei der Oberbürgermeister zugleich Wirtschaftsdezernent ist. Die Tatsache, dass der Oberbürgermeister das Gesamtprojekt zu seinem persönlichen Anliegen gemacht hat, hat die Akzeptanz des Gesamtprojektes gerade auch bei den Repräsentanten der Wirtschaft stark unterstützt. Die Aufgabenstellung des Amtes für Arbeitsförderung umfasst den gesamten Bereich der kommunalen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; das Amt versteht sich insofern als Gesamtkoordinationsinstanz der kommunalen Arbeitsförderung und hat die Funktion einer Leitstelle.

Alle übrigen Aufgaben, die gemäß BSHG dem örtlichen Träger zugewiesen sind, sind beim Sozialamt verblieben, das dem Sozialdezernat zugeordnet ist. So wird insbesondere die Aufgabe der personenbezogenen Fallsteuerung aller arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern von den Sachbearbeitern im Sozialamt geleistet. Eine Besonderheit des Sozialamtes ist das Fallmanagement im Sozialamt (FAMS), welches - zunächst im Rahmen der Neuorganisation der Verwaltung von 1996 bis 1999 in einem Modellprojekt erprobt – inzwischen fester Bestandteil des Sozialamtes geworden ist. Das Fallmanagement besteht aus einem Team mit zwei Sozialarbeitern und zwei Sachbearbeitern, die gemeinsam für die Hilfeempfänger mit erheblichen Vermittlungshemmnissen zuständig sind. Die Hilfeempfänger werden von den einzelnen Sachbearbeitern an das Fallmanagement mit dem Ziel überwiesen, dass die Hilfeempfänger innerhalb eines Zeitrahmens von 1½ bis 2 Jahren durch eine Vermittlung in Arbeit unabhängig von der Sozialhilfe leben können. Die gemeinnützige Arbeit in der Mehrbedarfsvariante ist als Aufgabe im Sozialamt verblieben und wird durch das Sachgebiet Gemeinnützige Arbeit umgesetzt. Neben dem Sozialamt ist in Offenbach auch das Jugendamt dem Sozialdezernat zugeordnet.

Mit der Durchführung der „„Hilfe zur Arbeit““ hat das Amt für Arbeitsförderung 1997 die GOAB mbH beauftragt, bei der es sich um eine rechtlich verselbständigte, kommunale Beschäftigungs- und Ausbildungsgesellschaft handelt. Die GOAB wurde bereits 1985 von der Stadt Offenbach als gemeinnützige GmbH unter symbolischer Beteiligung des Paritätischen Wohlfahrtsverbands gegründet und war eine der ersten Beschäftigungsgesellschaften in Deutschland. Die GOAB führt im Auftrag der Stadt Offenbach die Beratung und Vermittlung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern durch, ist aber zugleich Träger von Beschäftigungsmaßnahmen für die gleiche Zielgruppe. Daneben ist sie aber auch für andere Auftraggeber wie das Arbeitsamt Offenbach, den Landkreis Offenbach etc. tätig. Für jugendliche Sozialhilfeempfänger wurde vom Jugendamt der Stadt Offenbach der Club 32 eingerichtet. Der Club 32 bietet ebenfalls Beratungs- und Vermittlungsleistungen auf der Basis eines jugendspezifischen Beratungsansatzes an.

Ein weiterer zentraler Akteur in der lokalen Politikarena der Stadt Offenbach ist das Arbeitsamt Offenbach. Auch wenn der Arbeitsamtsbezirk Offenbach weit über die Stadt hinaus reicht, werden doch in erheblichem Umfang finanzielle Mittel für die Arbeitsförderung im Stadtgebiet Offenbach eingesetzt. Zugleich ist die Arbeitsverwaltung ein wichtiger Kooperationspartner für die Stadt Offenbach. Dies gilt in besonderem Maße für die Zielgruppe der sozial benachteiligten Jugendlichen, für die sich eine gemeinsam von der Stadt und der Arbeitsverwaltung getragene Beratungs- und Vermittlungsinstitution gegenwärtig in Planung befindet.

### **4.3.3 Konzeptionen und Stufen der Aktivierung**

#### *4.3.3.1 Ziele der Aktivierung*

Die lokale Arbeitsverwaltung ist in ihrem arbeitspolitischen Handeln am SGB III, am zentral vorgegebenen Budget und an den Richtlinien der Bundesanstalt für Arbeit ausgerichtet, der jeweilige Verwaltungsausschuss kann allerdings in Bezug auf die Ermessensleistungen des Eingliederungsetats durchaus eigenständige Entscheidungen treffen. Aufgrund der geringen rechtlichen Normierung der „Hilfe zur Arbeit“ im BSHG sind die Kommunen in ihren Zielen und konzeptionellen Grundentscheidungen im Hinblick auf Aktivierung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger weitgehend frei, da sie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung tätig werden. In Offenbach ist die Politik der Aktivierung am Leitbild des Übergangsarbeitsmarkts ausgerichtet. Zugleich wird sie vor allem durch das Konzept des Offenbacher Trichters geprägt.

Als ein erstes Hauptziel der Aktivierung wurde von den Vertretern der Stadt Offenbach die Integration in den ersten Arbeitsmarkt genannt, wobei die Akteure eine Integrationsdauer von zwei Jahren als erfolgreich bewerten und das Ziel der Aktivierung somit auch eine zeitlich begrenzte Teilhabe am Arbeitsmarkt einschließt. Ein weiteres Hauptziel liegt in der Sozialintegration über die Teilhabe an Arbeit, die – aus Sicht der Offenbacher Akteure - das sozialintegrative und sinnstiftende Element in unserer Gesellschaft darstellt. Dabei wird die persönliche Stabilisierung von den Akteuren über Arbeit definiert. Ein drittes Hauptziel ist der aktive Beitrag der Arbeitsförderung zur Haushaltskonsolidierung, um die finanziellen Ressourcen und die politische Akzeptanz für die Integrationsmaßnahmen zu erhalten. Als viertes Hauptziel wurde schließlich die Wirtschaftsintegration genannt, das heißt die arbeitsfördernden Maßnahmen sollen einen aktiven Beitrag zur Wertschöpfung in der Region leisten. Ziel ist die reale Wertschöpfung, was voraussetzt, dass marktorientiert gearbeitet wird statt „Bastelstuben zu unterhalten“. Das Projekt „Recycling Center“ der GOAB ist ein Beispiel für eine solche ökologisch und ökonomisch sinnvolle Ergänzung zum mittelständischen Wirtschaftsspektrum der Stadt Offenbach.

Das Leitprinzip der Arbeitsförderung der Stadt Offenbach lautet, eine neue Balance zwischen Fördern und Fordern zu finden: Die Stadt sieht sich in der Pflicht, ihren Sozialhilfeempfängern die Chance zu bieten, über vielfältige Integrationsangebote einen Ausweg aus der Sozialhilfe zu finden. Umgekehrt setzt sie voraus, dass diese bereit sind, die Hilfeangebote auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Fordern heißt konkret, wer nicht bereit ist mitzumachen, muss mit Sanktionen rechnen.

#### *4.3.3.2 Vom Sozialhilfeantrag zur Vermittlung in Arbeit*

Ausgehend von den Zielsetzungen der kommunalen Arbeitsförderung wird die Aktivierung der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger vor allem durch das Konzept des „Offenbacher Trichters“ geprägt, womit ein Aktivierungs-, Beratungs- und Arbeitsvermittlungskonzept bezeichnet wird, das etwa zwei Drittel aller arbeitslosen Hilfeempfänger erreicht. Auf individueller Ebene wird mit der Methode des Fallmanagements versucht, den für den einzelnen Hilfeempfänger jeweils besten Weg zurück in die Arbeit zu bestimmen. Auf dieser Grundlage werden dann Hilfepläne entwickelt, wobei die Umsetzung durch ein abgestimmtes Zusammenwirken aller beteiligten Stellen (vom Sozialamt über das Arbeitsamt bis hin zu Beschäftigungsgesellschaften und Betrieben) gefördert werden soll (vgl. Schulze-Böing, 1999). Der Offenbacher Trichter, als umfassendes Gesamtkonzept einer Aktivierung, hat vier Vermittlungsstufen, die am Ziel ausgerichtet sind, einen kurzen Weg in den ersten Arbeitsmarkt und eine nachhaltige Vermittlung zu finden. Diese Vermittlungsstufen setzen allerdings erst im Anschluss an die beratenden Institutionen ein.

Erste Anlaufstelle für die Antragsteller auf Hilfe zum Lebensunterhalt ist die Zentrale Anlaufstelle (ZAS) im Sozialamt, die im Zuge der Verwaltungsreform der Stadtverwaltung Offenbach 1998 eingerichtet wurde. Aufgaben der ZAS sind allgemeine Auskünfte, Zuständigkeitsprüfung nach §120, Abs.5 BSHG, Anspruchsprüfung, Aushändigung von Info-Unterlagen und Formularen, Mietangemessenheitsprüfung, Entgegennahme von Anträgen für einmalige Leistungen und Anfragen zu Sozialamtsschreiben/-bescheiden, sowie die Vereinbarung von Terminen bei den jeweiligen Sachbearbeitern. Erweist sich der Antragsteller als grundsätzlich anspruchsberechtigt, wird er an einen Sachbearbeiter im Sozialamt weiter verwiesen, der für die Antragsbearbeitung und –bewilligung zuständig ist. Parallel dazu werden von der ZAS alle arbeitsfähigen Neuantragsteller an das Zentrum für Beratung und Vermittlung der GOAB oder an den Club 32 des Jugendamts weiter verwiesen. Dort setzt eine Ausstiegsberatung ein, noch bevor über den Antrag auf HLU entschieden ist. Voraussetzung für die Leistungsbewilligung ist vielmehr eine Rückmeldung, dass eine Beratung stattgefunden hat bzw. mit einem länger andauernden Beratungsprozess begonnen wurde.

#### **Erste Stufe der Aktivierung: Beratung der GOAB**

Im Gesamtkonzept der Aktivierung kommt der umfassenden Beratung, Einschätzung und Selektion der arbeitsfähigen Antragsteller ein zentraler Stellenwert zu. Diese Aufgabe ist schwerpunktmäßig an einen freien Träger, die GOAB GmbH ausgelagert worden, die im Auftrag des Amtes für Arbeitsförderung tätig wird. Das Zentrum Beratung und Vermittlung der GOAB müssen alle arbeitsfähigen Antragsteller mit Ausnahme der Jugendlichen und jungen Erwachsenen durchlaufen, wobei letztere z.T. vom Club 32 des Jugendamts beraten und betreut werden. Die Berater und

Arbeitsvermittler der GOAB sind von der Abteilung Beratung und Vermittlung im Rahmen des Projektes matchwork, „Weiterbildung zum Arbeitsvermittler für Zielgruppen“ speziell ausgebildet worden. Die GOAB vermittelt und berät nicht nur Sozialhilfeempfänger im Auftrag des Amtes für Arbeitsförderung der Stadt Offenbach sondern auch Arbeitslosenhilfeempfänger im Auftrags des Arbeitsamtes sowie Beschäftigte bzw. Maßnahmenteilnehmer der GOAB. Im Zentrum Beratung und Vermittlung der GOAB sind 5,5 Berater und eine Verwaltungskraft mit 25 Stunden beschäftigt. Die Lohn- und Sachkosten der Beratung und Vermittlung werden von der Stadt Offenbach auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung pauschal übernommen. Im Rahmen der Zielvereinbarung wurden als Leistungsparameter festgelegt, dass im Laufe des Jahres 1999 1000 Neuantragsteller und 600 Personen aus dem Sozialhilfebestand beraten werden sowie 200 Klienten im Wege der Direktvermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden, davon lediglich 5% mit zusätzlichen Lohnkostenzuschüssen der Kommune. Weiterhin sind Personalvorschläge für ca. 180 Plätze im lohnsubventionierten Arbeitsmarkt bei diversen Trägern sowie für Plätze in Betriebspraktika und in Maßnahmen der Bundesanstalt zu unterbreiten. Die Zielvereinbarungen konnten in den Jahren 1998 und 1999 erfüllt werden. Von den insgesamt 1558 begonnenen Beratungen für Neuantragsteller und Hilfeempfänger aus dem „Altbestand“ wurden 1440 Beratungen durch die GOAB realisiert; weitere 71 Beratungen fanden bei der Gesellschaft für Wirtschaftskunde (GfW) im Auftrag der GOAB statt. Weitere 47 wurden vom CLUB 32 durchgeführt.

Die Antragsteller erhalten innerhalb von drei Tagen einen ersten Beratungstermin, dabei wird eine Erstdiagnose erstellt und anschließend eine Ergebnismitteilung an das Sozialamt geschickt als notwendige Voraussetzung für die Bewilligung des Leistungsantrags. Im Beratungsprozess, der in der Regel nicht länger als drei Monate dauert, werden gemeinsam mit dem Hilfeempfänger die Schritte vereinbart, die zu einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt führen sollen. Dabei werden vier Gruppen unterschieden, die den einzelnen Vermittlungsstufen des Offenbacher Trichters zugeordnet werden können. Das System der stufenweisen Intervention soll zu einem zielgenauen Einsatz der Mittel für Arbeits- und Beschäftigungsförderung führen, indem aufwendige und entsprechend teure Maßnahmen auf die Fälle mit dem geringsten Selbsthilfepotential konzentriert werden und umgekehrt „einfache Fälle“ schnell und direkt auf die Möglichkeiten der Selbsthilfe verwiesen werden (vgl. Stadt Offenbach, Sachgebiet „Hilfe zur Arbeit“ 1999). Ist ein Fall von der Beratung und Vermittlung der GOAB innerhalb von drei Monaten nicht abgeschlossen, geht eine Zwischenmeldung an das Sozialamt und dieses entscheidet, ob der Fall bei der GOAB verbleibt bzw. neu zugewiesen wird. Wird festgestellt, dass der Sozialhilfeempfänger arbeitsfähig, jedoch nicht arbeitswillig ist, kommt es im Regelfall nach § 25 BSHG zur Kürzungen in der Sozialhilfe bis zur vollständigen Streichung der Sozialhilfe. Zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft wird ein Praktikum von vier Wochen in Form der Mehrbedarfsvariante der „Hilfe zur Arbeit“ eingesetzt.

## **Club 32**

In Ergänzung zur Beratung und Vermittlung der GOAB hat das Jugendamt eine eigene Einrichtung geschaffen, die den besonderen Anforderungen jugendspezifischer Beratung gerecht werden soll. In der Beratung junger Sozialhilfeempfänger wird in der Regel deutlich mehr Zeit pro Fall benötigt als in der Beratung von Erwachsenen. Einer Vermittlung in Arbeit muss in der Regel eine grundsätzliche berufliche Orientierung und Beratung voraus gehen. Aus diesem Grund wird die Gruppe der 18-23jährigen Sozialhilfeempfänger, die bereits längere Zeit von Sozialhilfe leben, an die Beratungsstelle „Arbeit und Ausbildung“ des Jugendamtes, den Club 32 verwiesen. Auch in dieser Einrichtung der Jugendberufshilfe ist die Beratungsarbeit an der Vermittlung in den ersten Ausbildungs- und Arbeitsmarkt orientiert. Die Aufgaben der Beratungsstelle, die nach den Prinzipien des Maatwerk-Konzepts arbeitet, sind die Beratung und Vermittlung für Jugendliche sowie die Betreuung als Dienstleistung sowohl für die Jugendlichen als auch für die Ausbildungs- und Beschäftigungsbetriebe. Im Jahr 1998 wurden insgesamt 253 Personen vom Sozialamt an den Club 32 zur Arbeitsberatung verwiesen. 140 junge Erwachsene (55%) haben den Beratungsprozess abgeschlossen, 113 (45%) haben die Beratung abgebrochen. Von den 140 jungen Erwachsenen konnten 73 in Ausbildung, in Arbeitsstellen oder Qualifizierungsmaßnahmen vermittelt werden, 4 wurden in weiterführende Schulen aufgenommen, 34 konnten aus persönlichen Gründen zum momentanen Zeitpunkt nicht vermittelt werden und bei 29 Personen war die Beratung zum Jahresende noch nicht abgeschlossen. Angaben für 1999 lagen zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht vor.

## **Gemeinsame Ausbildungsagentur von Stadt und Arbeitsverwaltung**

Als weitere Maßnahme ist für die Zukunft im Aufgabenbereich Beratung und Vermittlung eine gemeinsam von Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt getragene Ausbildungsagentur geplant. Damit soll die Koordination zwischen Arbeitsverwaltung einerseits und Sozial- und Jugendverwaltung der Stadt Offenbach andererseits ausgebaut und intensiviert werden. In dieser Ausbildungsagentur werden künftig Mitarbeiter der Berufsberatung, des Jugendamtes und des Trägers der Agentur in einem multiprofessionellen Team gleichberechtigt zusammen arbeiten. Zielgruppe sind sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte Jugendliche im Alter bis 25 Jahren, die keine Ausbildungsstelle gefunden haben und auch von den anderen beruflichen Bildungsangeboten nicht (mehr) erreicht werden. Die politische Vorgabe geht dahin, allen Jugendlichen dieser Altersgruppe einen Ausbildungsplatz, einen Platz in einem ausbildungsvorbereitenden Angebot oder einen Arbeitsplatz anzubieten, bevor sie länger als sechs Monate arbeitslos gewesen sind. Die persönlichen Lebensbedingungen sollen ebenso wie die Interessen und Fähigkeiten der Jugendlichen im Beratungs- und Vermittlungsprozess besondere Berücksichtigung finden. Unter Hinweis auf die Eigenverantwortung der jungen Menschen für ihre Integration in Ausbildung oder Beschäftigung

sollen sie im Falle der Ablehnung von Ausbildungs- oder Arbeitsangeboten Kürzungen ihrer Sozialleistungen hinnehmen müssen. Im Falle besonderer Problem- und Bedarfslagen z.B. gesundheitlicher oder finanzieller Art soll die Ausbildungsagentur flankierende Hilfeangebote einschalten. Die Zuständigkeit der Ausbildungsagentur für den Einzelfall endet mit der Vermittlung des Jugendlichen in eine Ausbildung oder in eine darauf hinführende Maßnahme. (Vgl. Stadt Offenbach und Arbeitsamt Offenbach 2000).

### **Zweite Stufe der Aktivierung: Vermittlung der GOAB**

Nachdem in der Beratung und Vermittlung der GOAB ein Arbeitsprofil erstellt und gemeinsam festgelegt wurde, welcher Weg in Arbeit beschritten werden soll, werden die Hilfeempfänger von den Beratern, die gleichzeitig auch die Funktion von Arbeitsvermittlern haben, im Rahmen der Vermittlungsstufen des Offenbacher Trichters in den Arbeitsmarkt oder in Maßnahmen vermittelt. Dabei stehen die folgenden Möglichkeiten zur Auswahl:

(1) Die erste Stufe des Offenbacher Trichter ist der sog. „*kurze Weg*“ in den ersten Arbeitsmarkt, für Hilfeempfänger, die ohne weiteren Hilfebedarf direkt vermittelbar sind. Nach dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe wird jeder, der vermittelbar ist, auch vermittelt. Im Einzelfall werden flankierende Hilfestellungen, z.B. ein Bewerbungstraining, angeboten.

(2) Die zweite Stufe ist der sog. „*kurze Umweg*“ für Personen, die im Vorfeld eine Orientierungsmaßnahme, ein Praktikum oder eine gezielte Qualifizierungsmaßnahme, beruflicher oder sprachlicher Art benötigen, um anschließend in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt zu werden.

(3) Die dritte Stufe bildet der sog. „*große Umweg*“ in den zweiten Arbeitsmarkt für Hilfeempfänger, die aus verschiedenen Gründen den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes nicht entsprechen und denen zunächst zur Orientierung und/oder Qualifizierung eine Beschäftigungsmaßnahme von 1-1½ Jahren angeboten wird. Die Beschäftigung erfolgt auf arbeitsvertraglicher Basis, die Teilnehmer sind sozialversichert. Auch hier ist die Zielperspektive ein anschließender Übergang in den ersten Arbeitsmarkt.

(4) Die vierte Stufe umfasst Angebote der gemeinnützige Arbeit in der Mehrbedarfsvariante. Diese sollen solchen Teilnehmern, die besonders große Probleme aufweisen, die Möglichkeit bieten, sich an Arbeit (wieder) zu gewöhnen und Arbeitstugenden wie beispielsweise Pünktlichkeit, Ausdauer sowie Sozialkompetenz zu erlernen. In der gleichen Form wird ein vierwöchiges Praktikum angeboten, um die Arbeitsbereitschaft der Hilfeempfänger zu überprüfen. In beiden Varianten wird ergänzend zur laufenden HLU eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 1,50 DM pro Stunde gezahlt.

Im Jahresverlauf 1999 konnten im Rahmen der Beratung und Vermittlung der GOAB, des Club 32 und der GfW 1608 Beratungsfälle mit folgenden Ergebnissen abgeschlossen werden: 247 Personen

wurden in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt, 8 begannen eine Ausbildung, 83 eine Umschulung oder Fortbildung, 19 traten eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme an, 122 Personen nahmen eine Arbeit im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ an. Des weiteren verfolgten 147 Personen ihren Sozialhilfeantrag nicht weiter und 982 Personen wurden zunächst an das Sozialamt zurückverwiesen, da eine kurzfristige Arbeits- oder Vermittlungsfähigkeit nicht gegeben war.

Neben der Direktvermittlung werden also die folgenden Elemente des „Offenbacher Trichters“ angeboten:

### **Orientierungsmaßnahmen**

Die Teilnehmer haben in der Orientierungsmaßnahme die Möglichkeiten, verschiedene Praxisfelder kennenzulernen und zu erproben, bevor sie sich beruflich festlegen. Im Rahmen dieser Maßnahme werden intensive Gruppengespräche zur Orientierung über die individuelle Situation und Perspektiven geführt sowie Betriebserkundungen und bei Bedarf ein Mobilitätstraining und ein Bewerbungstraining angeboten. Vorrangiges Ziel ist es, die Teilnehmer im Anschluss direkt in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Daneben besteht aber auch die Möglichkeit, in eine Beschäftigungsmaßnahme der „Hilfe zur Arbeit“ einzutreten.

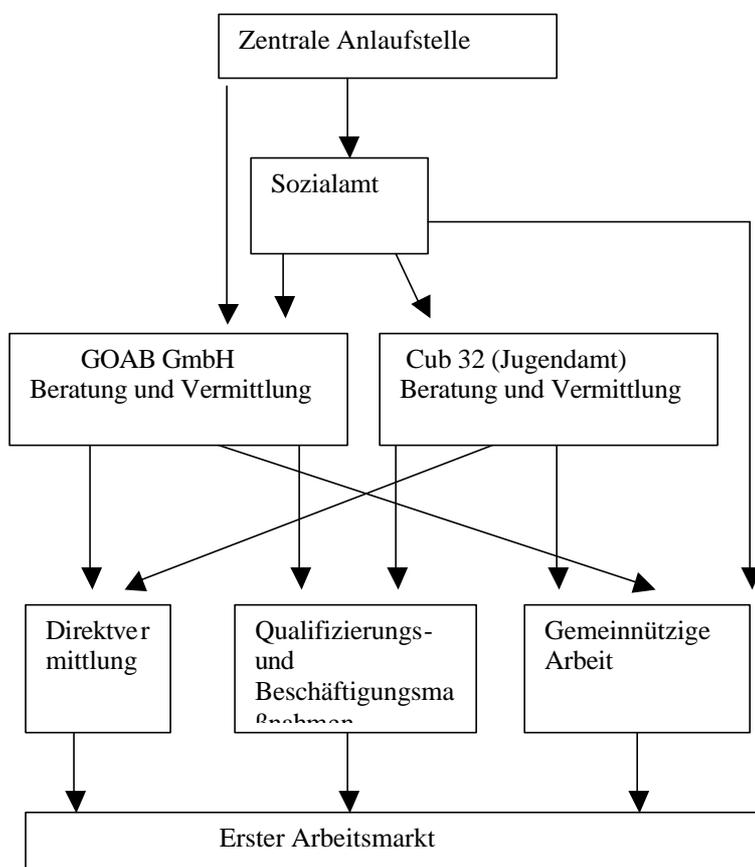
### **„Hilfe zur Arbeit“ in der Arbeitsvertragsvariante**

Die Maßnahmeplanung der Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen wird im Sachgebiet „Hilfe zur Arbeit“ des Amtes für Arbeitsförderung geleistet. Die Maßnahmenpalette wird fortlaufend weiterentwickelt. Zugewiesen in die einzelnen Maßnahmen werden die Hilfeempfänger von der GOAB in Abstimmung mit dem Sozialamt. Die Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen werden von acht Typen von Bildungs- und Beschäftigungsträgern ausgeführt. Die Maßnahmeträger haben einen Anreiz, vorzeitig in Stellen des ersten Arbeitsmarktes zu vermitteln, zudem können die Hilfeempfänger durch die Teilnahme innerhalb der Stufen des Offenbacher Trichters aufsteigen. Der Grossteil der Träger ist am ersten Arbeitsmarkt orientiert, wobei ein Träger mit Lohnkostenzuschüssen vermittelt. Die Vermittlungsprämie beträgt 6000 DM bei einer nachhaltigen Vermittlung in eine Beschäftigung mit einer Mindestdauer von einem Jahr. 1999 waren 355 Personen im Rahmen eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses im Programm „Hilfe zur Arbeit“ beschäftigt. Im Jahresverlauf wurden 142 Personen neu aufgenommen, 199 Personen verließen die Maßnahme. Für letztere lag im unmittelbaren Anschluss an die Maßnahme die Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt bei 37,2%, 5,5% nahmen eine Ausbildung oder Weiterbildung auf, 19,1% standen dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung, 35,7% waren wieder arbeitslos und für 2,5% waren keine Angaben verfügbar.

## Gemeinnützige Arbeit in der Mehrbedarfsvariante

Das Sachgebiet „Gemeinnützige Arbeit“ wurde 1998 personell verstärkt, um die gemeinnützige Arbeit auf 60 Arbeitsgelegenheiten aufzustocken. Dies konnte bis Jahresende zum großen Teil erreicht, im folgenden Jahr 1999 sogar deutlich übertroffen werden. Zum Jahresbeginn 1998 standen ca. 30 gemeinnützige Arbeitsplätze zur Verfügung, die beim städtischen Gartenamt, beim Eigenbetrieb der Stadt Offenbach, Abteilung Friedhöfe, und bei den städtischen Kliniken angesiedelt waren. Im Laufe des Jahres konnte das Platzkontingent um 20 weitere Arbeitsplätze bei der GOAB mbH erweitert werden. Die gemeinnützige Arbeit dient in erster Linie als Einstieg in Arbeit mit dem Ziel, durch eine allmähliche Gewöhnung an Arbeit, durch Lernen am Arbeitsplatz und durch die persönliche Stabilisierung Voraussetzungen für weitere Integrationsschritte zu schaffen, wie zum Beispiel für die Aufnahme eines geförderten Beschäftigungsverhältnisses der „Hilfe zur Arbeit“ oder aber die Übernahme in eine frei werdende Stelle bei der Einrichtung, bei der die Arbeitsgelegenheit angesiedelt ist. Das Angebot der gemeinnützigen Arbeit bietet auch die Möglichkeit, die tatsächliche Arbeitsbereitschaft von Hilfeempfängern zu überprüfen. Im Jahresverlauf 1999 wurden 320 Personen vom Zentrum Beratung und Vermittlung der GOAB für die Vermittlung in gemeinnützige Arbeit vorgeschlagen, von denen 178 Personen tatsächlich die Arbeitsstelle angetreten haben.

Schaubild 2 „Hilfe zur Arbeit“ der Stadt Offenbach



#### *4.3.3.3 Weiterverfolgung und Wirkungsforschung*

Entscheidend für die Bewertung der Eingliederungs- und Aktivierungspolitik in der Stadt Offenbach ist die Verfügbarkeit von Informationen über die Wirkung dieser Politik und der einzelnen Programme und Maßnahmen.

Gerade für einen Aktivierungsansatz, wie er in Offenbach verfolgt wird, ist die Antwort auf die Frage von erheblicher Bedeutung, in welchem Ausmaß es zum Abbruch der Beratung und Vermittlung oder der Teilnahme an Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen kommt. Ein Abbruch kann in verschiedenen Phasen des Aktivierungsprozesses auftreten: In der Phase zwischen der ersten Kontaktaufnahme mit der zentralen Anlaufstelle (ZAS), über das Sozialamt bis zur Überweisung an die Beratung und Vermittlung und in der Phase zwischen der Beratung und Vermittlung bis zur Aufnahme einer Arbeit bzw. Teilnahme an einer Maßnahme. Das Amt für Arbeitsförderung untersucht regelmäßig mit Hilfe von Stichprobenauswertungen der Sozialhilfedatei, welche Konsequenzen der Beratungsabbruch für die Sozialhilfebiographie der Hilfeempfänger hat: So ergab eine Auswertung der Abbrecher des zweiten Halbjahres 1998 zum Zeitpunkt September 1999 folgendes Bild: 53% der Abbrecher standen nicht mehr im Sozialhilfebezug bei der Stadt Offenbach; 9% hatten zeitweilig keine Sozialhilfe erhalten, waren jetzt aber wieder im Leistungsbezug; 15% mussten Kürzungen der Sozialhilfe hinnehmen, wobei 2% danach an der Beratung teilnahmen; bei 9% ist es nicht zu Kürzungen gekommen; 8% fanden eine Arbeit/Umschulung/Ausbildung, davon 2% mit ergänzender HLU; 2% mussten an der gemeinnützigen Arbeit teilnehmen, 4% waren derzeit nicht vermittelbar, ein weiteres Prozent wurde an das Fallmanagement des Sozialamts zurück verwiesen. Trotz dieser differenzierten Auswertungskriterien bleiben bei diesen Befunden viele Fragen offen. Das Sachgebiet „Hilfe zur Arbeit“ im Amt für Arbeitsförderung versucht derzeit, eine Nachuntersuchung in Form einer schriftlichen Befragung einzusetzen, um die Gründe und die Folgen des Abbruchs der Beratung zu ermitteln. Angesichts der geringen Rücklaufquote ist allerdings noch offen, ob aus der Nacherhebung zuverlässige Ergebnisse gewonnen werden können. Am wenigsten ist über die Zahl derer bekannt, die bereits auf dem Weg zur Beratungsstelle oder gleich zu Beginn der Beratung aussteigen, da für diese noch keine Akten angelegt sind und sie daher in den oben genannten Zahlen nicht enthalten sind. Schätzungen gehen dahin, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Neuantragsteller bereits in dieser ersten Phase aussteigt, ohne dass über Gründe und Folgen etwas bekannt ist.

Ein zweiter Fragenkomplex betrifft die Frage, in welchem Maße es gelingt, mit Hilfe dieser Maßnahmen eine zeitweilige oder gar dauerhafte (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu

erreichen und die soziale Integration der Betroffenen zu verbessern. In der Verwaltung der Stadt Offenbach wie auch bei den beauftragten Trägern wird die Bedeutung dieser Frage gesehen. Um die Wirkung des Offenbacher Eingliederungsprogramms im Hinblick auf die Beschäftigungs- und Einkommenslage feststellen zu können, müssten die Hilfeempfänger vom Zeitpunkt des Erstkontakts mit der Sozialverwaltung (Zentrale Anlaufstelle) an bis zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Beendigung des Sozialhilfebezugs datenmäßig erfasst und weiterverfolgt werden. Dabei müssten u.a. Informationen über die bisherige Arbeitsmarkt- und Maßnahmenteilnahme erhoben und weiterverfolgt werden. In Offenbach werden zwar im Auftrag des Amtes für Arbeitsförderung von der GOAB Daten zur Ausbildungs- und Erwerbsbiographie erhoben, aber nicht systematisch weiterverfolgt. Um die Wirkung der Aktivierungsmaßnahmen zu untersuchen, wird im Auftrag des Amtes für Arbeitsförderung nach sechs und nach zwölf Monaten regelmäßig eine Nachuntersuchung durchgeführt. Dadurch soll festgestellt werden, wie viele Personen sich noch oder wieder im Leistungsbezug des Arbeits- oder Sozialamts befinden. Ergebnisse der Erhebung unter den Abgängern der Jahre 1998 und 1999 sechs Monate nach dem Ausscheiden aus der Förderung war, dass 59,8% weder Sozialhilfe noch Arbeitslosenunterstützung bezogen, 20,7% allein Sozialhilfe erhielten und 19,6% Leistungen des Arbeitsamts durch solche des Sozialamts aufstockten. Die Untersuchung nach 12 Monaten ergab für die Abgänger der gleichen Jahre, dass 59,9% keinerlei Leistungen erhielten, 32,4% Leistungen des Arbeitsamts und des Sozialamts bezogen und 7,7% wieder im ausschließlichen Sozialhilfebezug standen. Diese Werte signalisieren, dass für immerhin rund 60% eine Rückkehr in den Bezug von Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe zu den Nachuntersuchungszeitpunkten vermieden werden konnte. Allerdings muss das nicht bedeuten, dass diese Personen tatsächlich in Erwerbsarbeit eingemündet sind. Ebenso kann durch Namensänderung, Umzug, Veränderung der Haushaltssituation oder Zugang zu anderen Sozialleistungen die Rückkehr in die Sozialhilfe der Stadt Offenbach vermieden oder verdeckt worden sein. Dies ließe sich nur erfahren, wenn man die Teilnehmer selbst befragen würde. Zudem ist nicht bekannt, wie viele ohnehin im Zuge der „normalen Fluktuation“ in Arbeit eingemündet wären, wie hoch also der sog. Nettoeffekt der Maßnahmen war. Um dies festzustellen, müsste eine vergleichbare Kontrollgruppe ohne Maßnahmenteilnahme untersucht werden. Derzeit wird vom Amt für Arbeitsförderung der Versuch eines Datenabgleichs mit dem Arbeitsamt unternommen, mit dem die Beschäftigungslage der Maßnahmenabsolventen festgestellt werden soll. Allerdings gestaltet sich dieser Abgleich technisch sehr schwierig und ist derzeit noch nicht abgeschlossen.

Als Ergebnis ist festzuhalten: Eine Verlaufsforschung zur Ermittlung der Erwerbsbiographie der (ehemaligen) Sozialhilfeempfänger nach Beendigung oder Abbruch der Beratung bzw. nach Beendigung des Maßnahmenbesuchs existiert in der Stadt Offenbach bislang nicht. Sie ist vorerst auch nicht vorgesehen, weil sie nach Aussagen der Vertreter des Amtes für Arbeitsförderung aus technischen Gründen nicht realisiert werden kann bzw. beim gegenwärtigen Stand der Technik mit der derzeitigen

Personalkapazität nicht zu leisten ist. Die Auswertung des Übergangs und Verbleibs in Erwerbsarbeit oder andere(n) Maßnahmen findet nicht personenbezogen sondern lediglich maßnahmenbezogen statt und ist daher nur bedingt aussagekräftig.

#### **4.3.4 Koordinationsbedarf und Koordinationspraxis**

Ausgehend von den eingangs genannten Hauptakteursgruppen soll die Frage nach dem Koordinierungsbedarf und der Realität praktizierter Koordination auf die Abstimmung zwischen diesen Akteursgruppen konzentriert werden:

##### *4.3.4.1 Koordination auf gesamstädtischer Ebene*

Während in den übrigen untersuchten Kommunen der Koordinationsbedarf auf gesamstädtischer Ebene durch ein spezielles Koordinationsgremium gedeckt wird, das alle relevanten Arbeitsmarktakteure einbezieht, ist in der Stadt Offenbach ein vergleichbares formelles Gremium nicht vorzufinden. Von den befragten Vertretern der Stadt Offenbach wurde betont, in einer Stadt mit begrenzter Einwohnerzahl und überschaubarer Politikarena wie Offenbach bestehe kein Bedarf an einem solchen Gremium. Ein Spezifikum des Offenbacher Modells liegt nicht zuletzt darin, dass der Oberbürgermeister als zentrale Figur der lokalen Politikarena die Wirtschafts- und Arbeitsförderung zu seinem Anliegen gemacht hat. Durch seine persönliche und politische Autorität war und ist er in der Lage, die notwendige Akzeptanz in den politischen Gremien wie in der lokalen Öffentlichkeit für dieses Modell zu sichern. Für die Umsetzung sind jedoch die Leiter des Amts Wirtschaftsförderung und des Amts für Arbeitsförderung zuständig, wobei für den Aufgabenbereich der Integration für arbeitslose Sozialhilfeempfänger der Leiter des Amts für Arbeitsförderung die zentrale Planungs- und Steuerungsinstanz darstellt. Ein solches personenzentriertes Modell, einen gesamstädtischen Konsens zur lokalen Arbeitsförderung herzustellen, mag für kleine bis mittlere Kommunen seinen Reiz und seine Berechtigung haben. Es geht allerdings mit einer stark zentralisierten und hierarchisierten Kommunikations- und Koordinationsstruktur einher und ist sehr anfällig gegenüber personellen und politischen Veränderungen.

Zur Unterstützung der Koordinationstätigkeit des Oberbürgermeisters wurden in Offenbach zwei eher informelle Gesprächskreise auf städtischer Ebene geschaffen, zu denen der Bürgermeister im halbjährlichen Turnus einlädt. Zum ersten Gesprächskreis laden der Oberbürgermeister und der Leiter des Amts für Arbeitsförderung die Betriebsräte der Offenbacher Betriebe ein, um sich über die wirtschaftliche Lage der Stadt und die Entwicklung der einzelnen Betriebe auszutauschen. Dieses

Gremium hat vor allem eine Frühwarnfunktion, damit die Stadt z.B. bei einer bevorstehenden Betriebsschließung frühzeitig intervenieren kann. Der zweite Gesprächskreis, zu dem die Leitungen der Offenbacher Betriebe eingeladen werden, wird vom Oberbürgermeister gemeinsam mit dem Leiter des Amtes für Wirtschaftsförderung moderiert. Themen sind u.a. der künftige Qualifikations- und Stellenbedarf der Offenbacher Betriebe und Möglichkeiten, ihn zudecken – z.B. durch die Maßnahmen der kommunalen Arbeitsförderung.

#### *4.3.4.2 Koordination zwischen Sozialamt und Arbeitsamt*

Der seit Einführung des SGB III erweiterte Entscheidungsspielraum des örtlichen Arbeitsamts hat die Notwendigkeit verstärkt und die Möglichkeiten erweitert, dass auf örtlicher Ebene Stadtverwaltung und Arbeitsverwaltung zusammenarbeiten. In Offenbach werden hierfür drei Foren genutzt:

(1) Der Koordinationsbedarf zwischen der Stadt Offenbach und der Arbeitsverwaltung wird einmal im Rahmen des Verwaltungsausschusses des Arbeitsamtes gedeckt. Der Verwaltungsausschuss dient dem regelmäßigen Austausch und der Entscheidungsfindung über die finanziellen Mittel, die im Rahmen des Eingliederungstitels für die örtliche Arbeitsförderung eingesetzt werden können. Im drittelparitätisch besetzten Verwaltungsausschuss wird die öffentliche Hand durch Vertreter der Stadt (der Oberbürgermeister und der Leiter des Amtes für Arbeitsförderung) und des Kreises Offenbach repräsentiert. Der Ausschuss bietet somit eine auch über das Stadtgebiet hinaus reichende Chance zur Abstimmung zwischen Stadt und Kreis, wobei diese Chance bisher von beiden Seiten nicht genutzt worden ist.

(2) Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung und dem Arbeitsamt ist ein weiteres formales Koordinationsgremium zwischen Stadt- und Arbeitsverwaltung eingerichtet worden. Seit eineinhalb Jahren findet ein regelmäßiger Austausch zwischen der Leitung des Amtes für Arbeitsförderung und der Leitung des Arbeitsamts im vierteljährlichen Turnus statt. Die Arbeitstreffen werden dafür genutzt, die Maßnahmenplanung im Bereich der kommunalen Arbeitsförderung mit dem Arbeitsamt abzustimmen, die Bedingungen gemeinsamer Finanzierung abzuklären, den Austausch von Daten zu organisieren und Möglichkeiten für neue Projekte auszuloten.

(3) Kurz vor der Realisierung steht die gemeinsam getragene Ausbildungsagentur als Kooperationsprojekt zwischen Stadtverwaltung und Arbeitsverwaltung (vgl. Abschnitt 4.3.3.2). Die neu geschaffene Einrichtung wendet sich an die Zielgruppe der sozial benachteiligten Jugendlichen und arbeitet auf der Grundlage des „one-stop-shop-Prinzips“. Vorgesehen ist die höchste Stufe der

Koordination in Form der Zusammenführung von zwei unterschiedlichen Institutionen zu einer gemeinsamen Beratungs- und Vermittlungsagentur, wobei sich die Koordination auf die Formulierung gemeinsamer Ziele und Arbeitsprinzipien, den Einsatz gemeinsamer finanzieller Ressourcen und gemeinsamen Personals bezieht. Die Moderation der Umsetzung soll durch eine gemeinsame Steuerungsgruppe vorgenommen werden. Die Steuerungsgruppe wird gebildet von der Leitung des Amts für Arbeitsförderung, der Leitung des Jugendamts und der Leitung des Arbeitsamts. In den Gesprächen mit Vertretern der beteiligten Institutionen wurde deutlich, dass die gemeinsame Planung grundsätzlich allseits begrüßt und unterstützt wird, dass aber noch viele Vorbehalte und Ängste – insbesondere auf Seiten der Arbeitsverwaltung und auf der Arbeiterebene - bestehen. Letztlich haben erst die „Gemeinsamen Empfehlungen“ der Kommunalen Spitzenverbände und der Bundesanstalt für Arbeit sowie der Erlass der Bundesanstalt zur verbindlichen Umsetzung der Empfehlungen durch die örtlichen Arbeitsämter den Weg geebnet, ein solches Projekt in Gang zu setzen. Die Vorbehalte der Mitarbeiter sollen insbesondere durch gemeinsame Schulungen und Teamsitzungen allmählich abgebaut werden.

#### *4.3.4.3 Koordination der „Hilfe zur Arbeit“*

Wie bereits dargestellt, ist in der Stadt Offenbach die Gesamtkoordination kommunaler Arbeitsmarktpolitik dem Amt für Arbeitsförderung im Wirtschaftsdezernat übertragen. Aufgrund der spezifischen Arbeitsteilung im Bereich der „Hilfe zur Arbeit“ besteht innerhalb der Verwaltung ein besonderer Koordinationsbedarf zwischen dem Amt für Arbeitsförderung, dem Sozialamt und dem Jugendamt. Während das Sozialamt für die Gesamtheit der Geld-, Sach- und Dienstleistungen zuständig ist, ist die „Hilfe zur Arbeit“ in der Arbeitsvertragsvariante dem Amt für Arbeitsförderung übertragen. Das Jugendamt ist für die Jugendberufshilfe für die spezielle Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen nach dem KJHG zuständig. Diese Konstellation erfordert einen regelmäßigen Austausch der beteiligten Akteure, der in der Stadt Offenbach durch das Amt für Arbeitsförderung moderiert wird. Hierfür ist kein formelles Koordinationsgremium geschaffen worden, sondern die laufende Abstimmung wird von der Leiterin des Sachgebiets „Hilfe zur Arbeit“ im Amt für Arbeitsförderung je nach Bedarf mit den übrigen Ressorts vorgenommen.

Auch die Koordinierung des „zweiten Arbeitsmarktes“ der öffentlich geförderten Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“ erfolgt durch die Leiterin des Sachgebiets „Hilfe zur Arbeit“ des Amts für Arbeitsförderung. Hierzu findet halbjährlich eine Trägerkonferenz zwischen Stadtverwaltung und den Trägern der Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen statt. Sie dient dazu, die Maßnahmeplanung miteinander abzustimmen, Erfahrungen mit den Maßnahmen auszutauschen,

die finanziellen Förderbedingungen festzulegen und inhaltliche Zielvereinbarungen zu treffen. So wird z.B. über die Vermittlungsquoten in den Maßnahmen für das jeweils folgende Jahr gemeinsam beraten und entschieden. Ein Zusammenschluss der Träger zu einem eigenen Trägerverbund hat in Offenbach bislang nicht stattgefunden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in der Stadt Offenbach durchaus formale Gremien zur Planung und Abstimmung zwischen Stadtverwaltung, Arbeitsamt und Trägern existieren. Bei Bedarf werden sie durch ad hoc-Arbeitskreise ergänzt, die gezielt zu bestimmten Themen arbeiten. Die intensivste Stufe der Koordination ist bei der gemeinsamen Ausbildungsagentur zwischen Stadtverwaltung und Arbeitsamt zumindest im Planungsstadium vorzufinden. Neben diesen offiziellen Gremien gibt es einen regen Austausch durch persönliche Gespräche und im direkten Kontakt, da die Wege in einer Stadt der Größe Offenbachs relativ kurz sind. Nach Aussagen der Akteure ist die Stadt Offenbach durch eine gremienarme Verwaltung gekennzeichnet. Dennoch wird aus der Sicht aller befragten Akteure dieses Netzwerk als quantitativ ausreichend und inhaltlich funktionierend bewertet.

#### **4.3.5 Aktivierung und Koordination aus der Betroffenenperspektive**

Die Aktivierung und Koordination aus der Betroffenenperspektive ist differenziert zu betrachten, da die Interviews in der Stadt Offenbach mit zwei sehr unterschiedlichen Zielgruppen geführt wurden. Ein Gruppeninterview wurde mit arbeitslosen Jugendlichen im Alter von ca. 18-25 Jahren geführt, die sich in einer Maßnahme der GOAB zur Qualifizierung und Beschäftigung im Verwaltungsbereich befanden. Die zweite Gruppe setzte sich aus Erwachsenen im Alter von Anfang bis Mitte vierzig zusammen, die vor Maßnahmenbeginn langzeitarbeitslos waren, bereits mehrfach an Maßnahmen des Arbeits- und Sozialamts teilgenommen hatten und derzeit im Beschäftigungsprojekt Recycling Center der GOAB beschäftigt waren. Auf Grund der verschiedenen Lebenslagen und Problemkonstellationen wurde die Aktivierung und Koordinierung von den beiden Gruppen sehr unterschiedlich erlebt.

Von der Recycling Center-Gruppe wurde die Beschäftigungsmaßnahme grundsätzlich sehr positiv bewertet. Die Begrenzung der Laufzeit auf in der Regel ein Jahr wurde jedoch als sehr problematisch eingeschätzt, da die Teilnehmer befürchteten, nach Beendigung der Maßnahme wieder arbeitslos zu sein. Aber auch wenn sie eine Stelle finden, werden sie wenig Geld zur Verfügung haben, da die Löhne am ersten Arbeitsmarkt für ungelernete Kräfte sehr niedrig liegen. Die Verwaltungsgruppe war mit dem ersten Arbeitsmarkt insofern verzahnt, dass die Teilnehmer die Hälfte der Zeit in der Verwaltung der Stadt oder des Kreises arbeiteten. Dadurch hatten bereits einige vor Maßnahmenende die Zusage, in Ausbildung oder Arbeit übernommen zu werden. Aber auch durch den hohen

Qualifizierungsanteil erhofften sich die Teilnehmer bessere Chancen, im Anschluss an die Maßnahme einen Ausbildungs- oder einen Arbeitsplatz zu finden.

Die Erfahrungen mit der Arbeitsvermittlung des Arbeitsamtes wurde von beiden Gruppen negativ beschrieben. Es herrschte der Eindruck, man würde dort abwertend behandelt, zudem würde viel Druck gemacht, die Arbeitslosenunterstützung sehr schnell gesperrt oder ganz gestrichen. Durch das Massengeschäft bleibe wenig Zeit für eine individuelle, bedürfnisorientierte Beratung und Vermittlung. Positiv bewertet wurde dagegen die Beratung und Vermittlung der GOAB, weil die Klienten sich dort ernst genommen fühlten und kein Zeitdruck in der Beratungssituation herrschte. Auch der Ablauf, die Ausgestaltung, sowie die Qualifizierungsmöglichkeiten der Maßnahmen wurden positiv beschrieben. In der Verwaltungsgruppe wurde vor allem das Gruppengefühl und der Zusammenhalt sowie die Verwirklichung kreativer Projekte neben dem Pflichtprogramm positiv hervorgehoben. Verbesserungsvorschläge der Teilnehmer bezogen sich auf Projekte zur Berufsfindung und Berufserprobung, auf das Angebot von Kurzlehrgängen (z.B. Führerschein). Von der Recycling Gruppe wurde vorgeschlagen, eine Gesprächsrunde zum Austausch einzuführen und die soziale Betreuung zu intensivieren. Auch eine Nachbetreuung von der Beratung und Vermittlung wäre wünschenswert.

Die Koordination zwischen Sozialamt und GOAB wurde von den Maßnahmenteilnehmern als gut funktionierend beschrieben. Gleiches galt für die Koordination zwischen Arbeitsamt und GOAB. Ein Koordinationsbedarf wurde zwischen Arbeitsamt und Sozialamt hervorgehoben, da man zwischen diesen beiden Ämtern immer wieder hin und her geschickt würde, um formale Bescheinigungen vorzulegen. Besser wäre es aus Sicht der Teilnehmer, nur mit einer Einrichtung zu tun zu haben.

#### **4.3.6 Ergebnis: Positive Ansätze, Probleme und Übertragbarkeit**

Mit dem Modell des „Offenbacher Trichters“ ist es der Stadt Offenbach gelungen, ein Gesamtkonzept kommunaler Arbeitsförderung zu entwickeln, mit dem nach Angaben der Vertreter der Stadt rund 1/3 aller arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger erreicht werden. Kennzeichnend ist ein neues Verhältnis von Fördern und Fordern: Einem höheren Grad von Verpflichtung für die Antragsteller stehen angeblich verbesserte Chancen zur nachhaltigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt gegenüber, wobei die Eckpfeiler des Offenbacher Trichtermodells durch die Direktvermittlung sowie einen Übergangsarbeitsmarkt auf Basis von arbeitsvertraglichen Beschäftigungsangeboten der „Hilfe zur Arbeit“ gebildet werden. Allerdings liegen bislang keine empirischen Belege dazu vor, inwieweit eine nachhaltige Eingliederung tatsächlich gelungen ist. Ebenso kontrastiert die Aussage der Vertreter der Stadt, dass die Zielsetzung der Aktivierung vorrangig an der Arbeitsmarkt- und Sozialintegration

orientiert ist, mit der Tatsache, dass keine validen Informationen zur Zielrealisierung verfügbar sind. Sollen diese Äußerungen mehr als politische Rhetorik bedeuten, sind größere Anstrengungen im Bereich der Wirkungs- und Verbleibsforschung unabdingbar. Bedenklich ist in diesem Zusammenhang auch die Dunkelziffer von Personen, die zwischen dem Sozialamt und der Beratung und Vermittlung der GOAB verschwinden und über die keinerlei Informationen vorliegen. Differenzierte Informationen wären ebenso wünschenswert über das weiteres Drittel, das die Beratung und Vermittlung der GOAB abbricht, wobei knapp die Hälfte der Abbrecher sechs bis zwölf Monate später nicht mehr im Sozialhilfebezug steht.

Wie in anderen Kommunen bildet die EDV-Software des Sozialamtes ein passivierendes Instrument, da sie allein an der Zahlbarmachung der Sozialhilfe ausgerichtet ist und bisher weder die Hilfeplanung noch die Statistik oder gar die Wirkungsforschung auf dieses Instrument zurückgreifen kann. Die Software des Sozialamt sollte darauf hin ausgelegt sein, nicht nur den finanziellen Transfer abzuwickeln, sondern auch eine Verlaufsuntersuchung und ein komplexes Fallmanagement mit gemeinsamen Zielvereinbarungen zu ermöglichen und festzuhalten. Notwendig wäre darüber hinaus eine Software, welche die Abgleichung und ggf. auch Verknüpfung der Datensätze verschiedener Institutionen (Sozialamt, Jugendamt, Arbeitsverwaltung und GOAB) erlaubt.

Eine weitere Besonderheit des Offenbacher Modells ist die Auslagerung der „Hilfe zur Arbeit“ in ein Amt für Arbeitsförderung, dessen Aufgabe nicht nur in der Steuerung der „Hilfe zur Arbeit“ sondern auch in der Gesamtkoordination der kommunalen Arbeitsförderung liegt und das dem Oberbürgermeister als Dezernent für Wirtschaft eng zugeordnet ist. Durch die Verbindung der „Hilfe für Arbeit“ mit der kommunalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik hat die Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger eine hohe Priorität und breite Akzeptanz. Auch die Einschaltung der GOAB bei der Umsetzung der Beratung und Vermittlung wie bei der Durchführung von Bildungs- und Beschäftigungsangeboten der „Hilfe zur Arbeit“ scheint in Offenbach gut zu funktionieren. Im Gegensatz zu anderen Kommunen hat sich die GOAB nicht verselbständigt, die Steuerung ist vielmehr beim Amt für Arbeitsförderung verblieben. Allerdings ist die Doppelrolle der GOAB als Verteilungsinstanz der Teilnehmer auf verschiedene Maßnahmen und als Maßnahmenträger, der mit anderen Trägern um Teilnehmer und Fördermitteln konkurriert, nicht unproblematisch. Spannungen, die zwischen den Mitarbeitern des Sozialamtes, des Arbeitsamts und der Beratung und Vermittlung der GOAB regelmäßig auftreten, könnten durch einen Fachkräfte-Arbeitskreis der „Hilfe zur Arbeit“ sowie durch gegenseitige Hospitationen abgebaut und die Kooperation verbessert werden.

Auch wenn in Offenbach kein gesamtstädtisches Koordinationsgremium existiert, scheint die Koordinationsstruktur für eine mittelgroße Stadt angemessen zu sein und sich insgesamt zu bewähren.

Hervorzuheben und zu begrüßen ist der Ansatz, die Koordination und Kooperation zwischen Sozial- und Arbeitsverwaltung zu intensivieren und eine gemeinsame Ausbildungsagentur mit gemeinsamen Zielvorstellungen, Finanzen, Personal und integrierter Umsetzung der Aktivierung einzurichten. Allerdings befindet sich die gemeinsame Ausbildungsagentur noch im Planungsstadium und die Erfolge der Umsetzung stehen noch aus. Vieles spricht dafür, eine solche Struktur auch auf den Erwachsenenbereich auszuweiten. So könnte ein gemeinsames Team aus Mitarbeitern des Sozialamtes, des Arbeitsamtes und z.B. der Beratung und Vermittlung der GOAB gebildet werden mit der Perspektive, eine „one-stop-shop-agency“ für alle arbeitslosen Sozialhilfeempfänger zu entwickeln.

## **4.4 Fallstudie Stadt Dresden**

### **4.4.1 Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage**

Dresden, die Landeshauptstadt des Freistaats Sachsen, liegt im Osten Deutschlands und ist mit einer Einwohnerzahl von rund 520.000 Personen als Großstadt zu bezeichnen. Nach der Vereinigung konnte sich die Stadt Dresden in den 90er Jahren als Industrie- und Wissenschaftsstandort sowie aufgrund des kulturellen Reichtums und der eindrucksvollen landschaftlichen Umgebung als Tourismus- und Kongressstandort etablieren. Zwar wurde auch Dresden nach der Vereinigung von einem starken Arbeitsplatzverlust betroffen, jedoch ist es durch die rasche Neuansiedlung von Unternehmen und die aufblühende Tourismusbranche gelungen, eine erhebliche Zahl neuer Arbeitsplätze zu schaffen und den Beschäftigungseinbruch zumindest teilweise zu kompensieren.

Der Arbeitsamtsbezirk Dresden gehört zu den hochverdichteten Bezirken, die sich durch günstige Werte bei der Unterbeschäftigungsquote, aber sehr ungünstige Werte bei der Beschäftigungsentwicklung auszeichnen. Auch die Arbeitslosigkeitsdauer und die Einstellungsrate signalisieren eine unterdurchschnittliche Arbeitsmarktdynamik. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag Ende 1998 bei 212.000, die sich zu 74,8% auf den Dienstleistungssektor (einschließlich Handel, Nachrichten und Verkehr sowie öffentlichen Dienst), zu 14,5% auf das verarbeitende Gewerbe, zu 8,3% auf das Baugewerbe und zu 2,4% auf Land- und Forstwirtschaft sowie Energie und Bergbau verteilten. Dresden wies damit 1998 ein im Vergleich zu anderen ostdeutschen Großstädten vergleichsweise hohes Beschäftigungsniveau auf, dennoch lag auch hier die Zahl der Beschäftigten um rund ein Viertel niedriger als 1992 mit 285.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Trotz der vielseitigen Wirtschaftsstruktur und der Erfolge bei der Bewältigung des wirtschaftsstrukturellen Wandels haben sich in den letzten Jahren Zahl wie Quote der Arbeitslosen sprunghaft erhöht. So stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen im

Arbeitsamtsbezirk Dresden 1998 auf jahresdurchschnittlich 41.707 Personen. Die Arbeitslosenquote erreichte die Größenordnung von 15,8%.

**Tabelle 8: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und des Sozialhilfebezugs in Dresden**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Zahl der Arbeitslosen im Arbeitsamtsbezirk	31.291	30.615	32.537	29.993	32.634	38.904	41.707	42.479
Arbeitslosenquote in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen	9,4	11,1	12,1	11,3	12,3	14,7	15,8	16,0
Zahl Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in der Stadt Dresden	-	-	-	6.446	6.520	7.334	11.298	-
Sozialhilfequote in % der Wohnbevölkerung	-	-	-	1,4	1,4	1,6	2,5	-

Quelle: Angaben des Arbeitsamtes Dresden und des Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

Die Zahl der Sozialhilfeempfänger – genauer gesagt der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt - lag nach der Vereinigung und der Einführung des westdeutschen Sozialhilferechts in den neuen Bundesländern zunächst durchweg sehr niedrig. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, dass auf Grund der hohen Erwerbsbeteiligung in der ehemaligen DDR viele Menschen eigenständige Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen geltend machen konnten. Zudem war das Angewiesensein auf und die Inanspruchnahme von Sozialhilfe bei den Bürgern in Ostdeutschland als Folge des sehr stigmatisierenden Sozialhilfesystems in der DDR stark negativ besetzt. Dennoch ist in Dresden wie auch in anderen ostdeutschen Städten die Zahl, wie die Quote der Sozialhilfeempfänger im Laufe der 90er Jahre fast kontinuierlich angestiegen. Ende 1998 erreichte die Zahl der HLU-Empfänger in der Stadt Dresden mit 11.575 Personen ebenso einen vorläufigen Rekordwert wie die Sozialhilfequote an der Wohnbevölkerung mit 2,5%<sup>7</sup>. Dieser Wert lag allerdings immer noch deutlich niedriger als der Durchschnittswert aller kreisfreien Städte Sachsens mit 3,0 und blieb auch nach wie vor weit hinter dem Niveau westdeutscher Städte zurück. Dennoch haben nicht zuletzt die steigenden Zahlen von Sozialhilfeempfängern die Stadt Dresden dazu veranlasst, ihre Sozialhilfegewährung vorrangig an dem Ziel auszurichten, allen arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern Arbeitsgelegenheiten anzubieten.

<sup>7</sup> Nach Angaben der Stadt liegen die Zahlen für die Sozialhilfeempfänger jeweils niedriger als die Zahlen des Statistischen Landesamtes, weisen aber eine vergleichbare Entwicklung auf (1995: 5.750, 1996: 5.938, 1997: 6.726, 1998: 10.766, 1999: 12.801). Eine Erklärung für diese Differenz konnte nicht gegeben werden.

#### **4.4.2 Lokales Akteursnetz Arbeitsförderung**

Die Hauptakteure der kommunalen Arbeitsförderung der Stadt Dresden sind im Grundsatz die gleichen wie in den übrigen Kommunen. Bedeutsame Differenzen sind im Hinblick auf die Organisationsstruktur und die Aufgabenverteilung innerhalb der Kommunalverwaltung festzustellen. Von Bedeutung ist aber auch der noch vergleichsweise geringe Stand der Kooperation zwischen den beiden Hauptakteuren der lokalen Arbeitsförderung.

Das Sozialamt ist in der Stadt Dresden dem Dezernat für Gesundheit und Soziales zugeordnet. Die Gesamtsteuerung der Arbeitsmarktintegration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern liegt - ähnlich wie in der Stadt Köln - beim Sozialamt bzw. beim dortigen Sachgebiet „Hilfe zur Arbeit“. Im Rahmen der Gesamtsteuerung hat das Sachgebiet „Hilfe zur Arbeit“ vor allem die Aufgabe, Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen zu planen und die Träger zu koordinieren. Die Fallsteuerung des „Einzelfalls“ der Sozialhilfeempfänger wird von den Sachbearbeitern des Sozialamtes geleistet.

Daneben hat die Stadt Dresden nach der Vereinigung gemeinsam mit der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) eine gemeinnützige Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsgesellschaft Dresden mbH (QAD) gegründet. Diese sollte die Funktion einer Auffanggesellschaft für freigesetztes Personal der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, war anfangs vor allem mit der Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen betraut und ist heute neben der Umsetzung von Maßnahmen des Arbeitsamts und des Jugendamts an der Umsetzung der „Hilfe zur Arbeit“ der Stadt Dresden maßgeblich beteiligt. Schwerpunktmäßig ist QAD vom Sozialamt der Stadt Dresden mit der Durchführung von Beratungs- und Vermittlungsaufgaben für arbeitslose Sozialhilfeempfänger betraut, sie übernimmt aber ebenso Koordinierungsaufgaben und ist zugleich Träger von Beschäftigungsmaßnahmen für die gleiche Zielgruppe (vgl. QAD 1999).

Die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinne ist Aufgabe des Amtes für Wirtschaftsförderung, das dem Dezernat für Wirtschaft und Verkehr der Stadt Dresden zugeordnet ist. Das Sachgebiet Beschäftigungspolitik im Amt für Wirtschaftsförderung ist vor allem für beschäftigungspolitische Angebote für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen zuständig. Dazu gehört die Planung, Co-Finanzierung und Abwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Daneben übernimmt dieses Sachgebiet – in Zusammenarbeit mit dem Sachgebiet „Hilfe zur Arbeit“ im Sozialamt - auch die Planung und Finanzierung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen der „Hilfe zu Arbeit“. Das Jugendamt gehört in Dresden nicht zum Sozialdezernat, sondern ist einem weiteren Dezernat, dem Dezernat für Kultur und Jugend, zugeordnet.

Auch in Dresden stellt das Arbeitsamt Dresden neben der Kommune den zweiten Hauptakteur der örtlichen Arbeitsförderung dar. Zwischen der Stadt Dresden und dem Arbeitsamt besteht eine vertragliche Vereinbarung, die sich auf die Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt bezieht. Eine intensivere Kooperation zwischen diesen beiden Akteuren steht jedoch bisher noch aus.

### **4.4.3 Konzeptionen und Stufen der Aktivierung**

#### *4.4.3.1 Ziele der Aktivierung*

In der Stadt Dresden werden von den Hauptakteuren der kommunalen Arbeitsförderung seit den letzten Kommunalwahlen unterschiedliche Zielsetzungen formuliert. Charakteristisch für die gegenwärtige Situation in der politischen Einschätzung und Bewertung von kommunalen Programmen zur Arbeitsförderung ist das politische Spannungsfeld zwischen der christdemokratischen Mehrheitsfraktion im Gemeinderat mit dem Oberbürgermeister auf der einen Seite und den sozialdemokratischen Bürgermeistern in den Dezernaten Gesundheit und Soziales sowie Wirtschaft und Verkehr auf der anderen Seite. Während Mehrheitsfraktion und Oberbürgermeister eine Kombination von mehr Druck und mehr Markt favorisieren, stehen die beiden Dezernenten, die noch von einer großen Koalition aus CDU und SPD gewählt wurden, für eine aktive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der Stadt. In diesem politischen Spannungsfeld bewegen sich sowohl die Zielsetzungen der Akteure als auch die Umsetzungsmaßnahmen zur Arbeitsmarktintegration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger.

Von den beiden für die kommunale Arbeitsförderung primär zuständigen Dezernenten wurde als ein erstes Hauptziel der Aktivierung hervorgehoben, die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Dresden möglichst gering zu halten. Zudem sollte die Dauer der Sozialhilfebezugs verkürzt und die Sozialhilfeempfänger möglichst schnell in Erwerbsarbeit oder in Beschäftigungsmaßnahmen vermittelt werden, um die Hilfe zur Selbsthilfe zu fördern und das Selbstwertgefühl der Hilfeempfänger zu stärken. Als ergänzende Elemente wurden die Gewährleistung einer sozialen Betreuung während der Integration in Arbeit und die Möglichkeit der Qualifizierung genannt, welche in allen Projekten der kommunalen Arbeitsförderung integriert sein sollten. Als zweites Hauptziel wurde die Integration in den ersten Arbeitsmarkt hervorgehoben. Diese soll - sofern sie nicht schon nach einem ersten Beratungsgespräch im Wege der Direktvermittlung möglich ist - durch Maßnahmen in Gang gesetzt werden, die stets am ersten Arbeitsmarkt orientiert sein sollen. Als weiteres Ziel der Aktivierung wurde die produktive Wertschöpfung für die Stadt Dresden genannt, welche bisher in Millionenhöhe geschätzt wird, beispielsweise durch die Erstellung von Radfahrwegen und die Instandhaltung von Friedhöfen. Die Wertschöpfung durch die kommunale Arbeitsförderung sei jedoch

schwer in Geld umzurechnen, was wiederum als problematisch für die kommunale Politik und die Akzeptanz der Beschäftigungsmaßnahmen gesehen wird. Als viertes Ziel wurde der Beitrag zur Sanierung des städtischen Haushaltes genannt, welcher nach Aussagen der Akteure der kommunalen Arbeitsförderung in der öffentlichen Debatte oberste Priorität hat. Dieses Ziel ist vor allem bei der konservativen Ratsmehrheit dominierend. Zugleich wurde betont, dass diese Ziele sich nur realisieren lassen, wenn es gelingt, einen breiten Konsens zwischen allen Akteuren in der Stadt herzustellen und eine enge Abstimmung und Koordinierung der Aktivitäten in diesem Feld zu erreichen.

#### *4.4.3.2 Vom Sozialhilfeantrag zur Vermittlung in Arbeit*

Die Stadt Dresden hat ein Gesamtkonzept der „Hilfe zur Arbeit“ entwickelt, das am Ziel ausgerichtet ist, jedem arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger eine Arbeitsgelegenheit anzubieten. Dabei durchlaufen die Neuantragsteller, wie auch – in bestimmten Abständen - die Hilfeempfänger, die bereits seit längerem im Leistungsbezug stehen, folgendes Stufenmodell der Aktivierung:

Erste Anlaufstelle für die Hilfebedürftigen ist das Sozialamt der Stadt Dresden, das dezentralisiert und auf zehn sog. Ortsämter verteilt ist. In diesen bezirklichen Sozialamtsdienststellen wird geprüft, ob die Antragsteller gemäß BSHG anspruchsberechtigt sind. Zugleich wird in einer ersten, noch recht groben Prüfung geklärt, ob sie arbeitsfähig sind. Nach Angaben des Jahresberichts 1999 des Sozialamtes der Stadt Dresden waren von 12.801 Sozialhilfeempfängern 7931 im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 65 Jahren. Von diesen wurden von den Sachbearbeitern der Ortsämter 2408 Hilfeempfänger als arbeitsfähig eingeschätzt. Von diesen waren wiederum circa 800 Hilfeempfänger nur übergangsweise im Sozialhilfebezug und daher davon freigestellt, die nächsten Stufen zu durchlaufen.

#### **Erste Stufe der Aktivierung: Clearingstelle der QAD**

Die nach Angaben des Sozialamtes rund 1600 anspruchsberechtigten und zugleich arbeitsfähigen Hilfeempfänger wurden von den bezirklichen Sozialämtern an die sog. Clearingstelle der gemeinnützigen Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsgesellschaft Dresden mbH (QAD) weiter verwiesen. Diese hat seit 1994 vom Sozialamt per Vertrag die Aufgabe übernommen, arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu beraten, zu orientieren und zu vermitteln. Das Zusammenspiel zwischen Sozialamt und QAD gestaltet sich nach Aussagen der beteiligten Akteure allerdings in Bezug auf diese erste Stufe der Aktivierung konfliktuell, da die QAD der Meinung ist, dass das Sozialamt nicht alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger zuweist, wobei unklar zu sein scheint, welche Antragsteller unter welchen Bedingungen zur QAD geschickt werden sollen. In diese Clearingstelle der QAD werden

Arbeitsuchende nicht nur vom Sozialamt, sondern auch vom Arbeitsamt und vom Jugendamt zugewiesen. Ebenso können freie Bewerbungen erfolgen.

Bei der QAD durchlaufen die Hilfeempfänger die erste Stufe des Gesamtkonzepts der Aktivierung, die Clearingstelle, in der die Mitarbeiter der QAD mit ihnen ein erstes, maximal 30 Minuten dauerndes Erstgespräch führen. In diesem Gespräch werden Informationen über die beruflichen Erfahrungen und Fähigkeiten ermittelt und Angaben zur derzeitigen Lebenssituation erhoben. Zugleich werden den Hilfeempfängern die Konsequenzen im Sinne von möglichen Sanktionen verdeutlicht, wenn sie eine zumutbare Arbeit ablehnen oder ihrer Mitwirkungspflicht gemäß BSHG nicht nachkommen. Auf der Grundlage dieser Informationen wird gemeinsam mit dem einzelnen Hilfeempfänger entschieden, welcher Weg des Übergangs in Arbeit beschritten werden soll: Zur Auswahl stehen einmal die Möglichkeit der Direktvermittlung über matchwork- und maßarbeit-dresden oder zum anderen der Weg des „zweiten Arbeitsmarkts“ über die Beratungs- und Orientierungsstelle „Hilfe zur Arbeit“. 1999 wurden 867 Personen nach der Erstberatung an das Sozialamt zurückgeschickt, weil sie aus verschiedenen Gründen nicht für eine Vermittlung über die QAD in Frage kamen. Dabei hatten 331 Personen, also rund 1/3, ein Arbeitsangebot nicht angenommen, 162 Personen hatten gesundheitliche Probleme, 55 Personen hatten inzwischen eine Ausbildung, ABM oder Umschulung, sowie 88 Personen selbständig eine Arbeit gefunden und 231 Personen schieden aus sonstigen Gründen aus.

### **Zweite Stufe der Aktivierung: Direktvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt**

#### **matchwork-dresden**

Hilfeempfänger, die uneingeschränkt arbeitsfähig sind und keiner weiteren Hilfen zur Beratung, Orientierung, Qualifizierung oder Arbeitserprobung bedürfen, haben die Chance, über matchwork - dresden in Arbeitsplätze des ersten Arbeitsmarktes bei privaten und öffentlichen Unternehmen vermittelt zu werden. 1999 wurden 271 Personen von der Clearingstelle an matchwork – dresden weiter verwiesen. Die matchwork – dresden ist eine Dienstleistungsagentur der QAD, die die Wahrnehmung ihrer Aufgabe an der Maatwerkmethode orientiert. Ausgehend von den individuellen Stärken und Schwächen des einzelnen Hilfeempfängers werden Arbeitsplätze durch die QAD akquiriert und passgenau vermittelt. Die Zielgruppe von matchwork-dresden sind sowohl Personen, die ausschließlich auf HLU angewiesen sind, als auch Personen, die Leistungsansprüche nach dem SGB III haben und ergänzende Sozialhilfe – ab einem Mindestbetrag von 800 DM - erhalten. Zum Befragungszeitpunkt waren fünf Arbeitsvermittler tätig, die mit den Hilfeempfängern ein vermittlungsbezogenes Persönlichkeitsprofil erstellen und darauf aufbauend einen Maßnahmeplan entwickeln. Die geeigneten Hilfeempfänger werden in einen Arbeitnehmerpool aufgenommen. Auf der anderen Seite arbeiten die Vermittler mit den örtlichen Unternehmen zusammen, versuchen neue Stellen zu akquirieren und klären Stellenanforderungen, Arbeitsbedingungen und Arbeitsinhalte mit

dem einzelnen Arbeitgeber ab. Der Arbeitsvermittler bildet eine Brücke zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber und steht im Falle einer Vermittlung beiden Seiten für weitere sechs Monate zur Verfügung. Für jeden Sozialhilfeempfänger, der in ein Arbeitsverhältnis über einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens sechs Monaten Dauer vermittelt wurde, erhält die QAD von der Landeshauptstadt Dresden eine Provision in Höhe von 4000 DM. Von den 271 in den Arbeitnehmerpool von matchwork – dresden aufgenommenen Hilfeempfänger konnten 110 im Laufe des Jahres den Sozialhilfebezug beenden: Unter ihnen wurden 72 Personen befristet und 23 Personen dauerhaft, das heißt für mindestens sechs Monate, in Arbeit vermittelt. Weitere 9 Personen wurden in Bildungsmaßnahmen und 6 sog. Aufstocker langfristig in Arbeit integriert<sup>8</sup> (vgl. QAD ohne Jahr; Landeshauptstadt Dresden, Sozialamt, Abt. Sozialplanung 2000).

### **maßarbeit-dresden**

Die maßarbeit-dresden ist eine gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung mit therapeutischem Anspruch, die 1996 von der QAD gegründet wurde. In der Maßnahme werden insbesondere schwer vermittelbare Arbeitssuchende mit einem regulären Arbeitsvertrag beschäftigt. In Gesprächen wird ermittelt, welche Kenntnisse und Fähigkeiten der Hilfeempfänger hat, um mögliche Arbeitsbereiche festzulegen. Der Arbeitnehmer erhält einen Bruttostundenlohn von 10,- bis 15,- DM und steht in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis. Die maßarbeit-dresden verleiht ihre Arbeitskräfte hauptsächlich an das Baunebengewerbe, dabei handelt es sich oft um Schlosser, Elektriker, Hilfsarbeiter und Produktionshelfer. Bei der maßarbeit-dresden sind ein Sachgebietsleiter und zwei Disponenten beschäftigt. 1998 konnten vier von 12 beschäftigten Sozialhilfeempfänger dauerhaft in eine Kundenfirma vermittelt werden; für 1999 liegen keine Angaben vor (vgl. Ebersbach 1999).

### **Dritte Stufe der Aktivierung: „Hilfe zur Arbeit“: Beratung, Orientierung und Vermittlung**

Die Hilfeempfänger, die nicht an matchwork- oder maßarbeit-dresden verwiesen wurden, münden in die Beratungs- und Orientierungsstelle der QAD. Hier werden sie ebenso wie Hilfeempfänger, die in matchwork oder maßarbeit-dresden nicht erfolgreich waren, von einem der vier Mitarbeiter beraten. Die Aufgabe der Beratungs- und Orientierungsstelle ist es, die Hilfeempfänger zu beraten, zu motivieren, zu orientieren und für sie geeignete Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen vorzuschlagen. Die Beratungsgespräche dienen der Erstellung eines differenzierten, beschäftigungsbezogenen Persönlichkeitsprofils, wobei Kenntnisse, Fähigkeiten, Stärken, aber auch Schwächen und Defizite des Hilfeempfängers festgehalten werden, um gemeinsam mit dem Hilfeempfänger einen Weg in Arbeit zu entwickeln. Auf dieser Grundlage werden Empfehlungen zur Aufnahme einer Tätigkeit in einer für den Hilfeempfänger geeigneten Arbeitsgelegenheit oder die Vermittlung in einen Orientierungslehrgang gegenüber dem Sozialamt formuliert. Zur Auswahl stehen

---

<sup>8</sup> Leider stimmen die Zahlen der QAD und des Sozialamts nicht überein; die Differenzen konnten nicht geklärt werden. Die genannten Zahlen sind dem Geschäftsbericht der QAD entnommen.

Arbeitsgelegenheiten mit Lohnkostenzuschüssen, Arbeitsgelegenheiten mit Arbeitsvertrag, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, Arbeitsgelegenheiten für den freiwilligen Einsatz sowie Orientierungslehrgänge und Trainingsmaßnahmen. Hilfeempfänger, die unentschuldigt nicht zur Beratung erscheinen oder die Beratung abbrechen, erhalten auf Vorschlag der QAD ein Arbeitsangebot durch das Sozialamt auf der Basis der Mehrbedarfsvariante, um ihre Arbeitsbereitschaft zu überprüfen. Wird das Arbeitsangebot von dem Hilfeempfänger abgelehnt, kommt es im Regelfall zu Kürzungen bis zur vollständigen Einstellung der Sozialhilfe gemäß § 25 BSHG. Im Falle, dass die Hilfeempfänger wiederholt Krankmeldungen einreichen, werden sie zu einem Amtsarzt geschickt, um den Gesundheitszustand überprüfen zu lassen. Im Zeitraum von April bis August 1999 haben 117 Personen die ihnen angebotene Arbeitsgelegenheit nicht angenommen, dabei kam es in 76 Fällen zur Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe.

### **Arbeitsgelegenheiten und Orientierungsmaßnahmen**

Die Maßnahmpalette der Arbeitsgelegenheiten und Orientierungsmaßnahmen, in die die Teilnehmer vom Sozialamt zugewiesen werden, umfasst in Dresden fünf Angebote, die im folgenden kurz vorgestellt werden sollen:

(1) Arbeitsgelegenheiten mit Lohnkostenzuschüsse: Mit der Gewährung von Lohnkostenzuschüssen soll die Eingliederung in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse im ersten Arbeitsmarkt gefördert werden. Dieses Instrument wurde 1999 jedoch nur in drei Einzelfällen eingesetzt, wobei als Lohnkostenzuschuss nach §18 Abs. 4 BSHG ein Betrag in Höhe von durchschnittlich 500 DM monatlich für die Dauer von 12 Monate gewährt wurde.

(2) Arbeitsgelegenheiten mit Arbeitsvertrag: Gemeinnützige und zusätzliche Arbeitsgelegenheiten mit Arbeitsvertrag werden zum größten Teil bei gemeinnützigen Trägern gefördert. Bei Arbeitsgelegenheiten in der freien Wirtschaft erfolgt die Finanzierung nach dem sog. „Chemnitzer Modell“ mit einer Beteiligung der Arbeitgeber in Höhe von 30%-40%, des Sozialamts in Höhe von 30%-40% und einer Restfinanzierung durch den Europäischen Sozialfond. Der Arbeitsvertrag für ein versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis ist auf 12 Monate befristet, der Lohn beträgt zwischen 1.800 und 1.999 DM und beinhaltet neben Qualifizierungselementen auch eine soziale Betreuung, die vom Träger sichergestellt werden muss. Die Landeshauptstadt Dresden hat dieses Angebot im Zeitraum 1993 bis 1999 von 2 auf 475 geförderte Arbeitsverhältnisse ausgebaut. Im Jahreszeitraum 1999 waren 505 Personen auf diesen Arbeitsplätzen beschäftigt. Nach Ablauf der Maßnahmen wird die Vermittlung in ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis durch die Träger angestrebt. 1999 wurden 28% aller Teilnehmer im Anschluss an die Beschäftigungsmaßnahme fest angestellt, 4% gingen in Weiterbildungsmaßnahmen oder ABM des Arbeitsamts und 55% erhielten Arbeitslosengeld. Von den

übrigen 13% waren 7% weiter auf Sozialhilfe angewiesen. Insgesamt hat sich das Vermittlungsergebnis gegenüber dem Vorjahr leicht verbessert, obwohl die Zahl der Arbeitslosen und die Arbeitslosenquote in Dresden gestiegen ist.

(3) Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung: Diese werden ausschließlich bei gemeinnützigen Trägern geschaffen. Mit den Tätigkeiten sollen wichtige kommunale Aufgaben realisiert werden, die anderweitig nicht oder nicht sofort erfüllt würden oder zusätzliche Aufgaben unterstützen. Diese Arbeitsgelegenheiten, welche die Arbeitswilligkeit prüfen und an Arbeit gewöhnen sollen, sind auf sechs Monate befristet und stellen die Vorstufe für Arbeitsgelegenheiten mit Arbeitsvertrag dar. In der Regel arbeiten die Hilfeempfänger bis zu 100 Stunden im Monat bei einer Mehraufwandsentschädigung von 2,50 DM pro Stunde. Auch hier ist die soziale Betreuung durch den Träger sicherzustellen. 1999 nahmen bei steigender Tendenz insgesamt 395 Teilnehmer an diesen Maßnahmen teil.

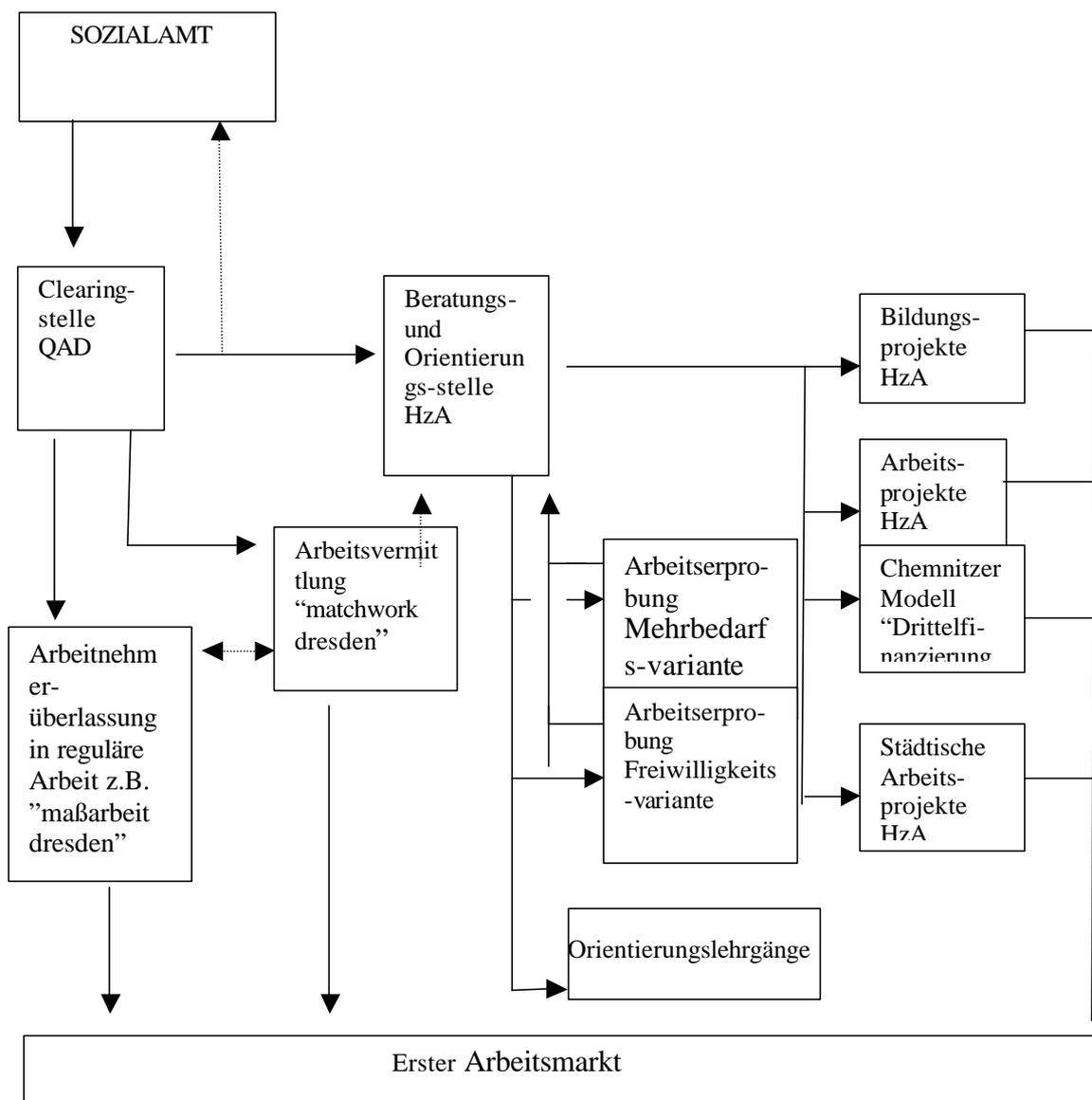
(4) Arbeitsgelegenheiten für den freiwilligen Arbeitseinsatz: Arbeitsgelegenheiten für den freiwilligen Arbeitseinsatz werden in der Stadtverwaltung oder in gemeinnützigen Vereinen angeboten. Diese Arbeitsgelegenheiten haben die gleichen Bedingungen wie die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, wobei keine Zuweisung in die Arbeitsplätze erfolgt, sondern die Arbeitsaufnahme auf freiwilliger Basis möglich ist, wenn keine andere Maßnahme zur „Hilfe zur Arbeit“ angeboten werden kann. Hilfeempfänger können auf diesen Plätzen auch einer Gewöhnung an und Erprobung in Arbeit nachgehen. Eine soziale Betreuung erfolgt bei Bedarf über den sozialen Dienst des Sozialamtes. Im Jahr 1999 wurden circa 20 Stellen in dieser Form besetzt.

(5) Orientierungslehrgänge und Trainingsmaßnahmen: Diese Angebote richten sich an Hilfeempfänger, die nicht ohne Vorbereitung in Arbeit vermittelt werden können und oft erhebliche psychosoziale Defizite aufweisen. Die QAD bietet 5 mal 20 Plätze in Orientierungslehrgängen an und weitere 4 mal 60 Plätze in Trainingsmaßnahmen werden von der Akademie für Führungskräftefortbildung angeboten. Ziele der Lehrgänge sind der Aufbau von Stärken, die Motivierung zur Arbeitsaufnahme sowie der Abbau von individuellen Hemmnissen wie z.B. Schulden. In den Orientierungslehrgängen arbeiten in der Regel ein Sozialarbeiter und ein Psychologe mit maximal 20 Teilnehmern bis zu fünf Stunden täglich mit den Methoden der Gruppenarbeit, aber auch der Einzelfallhilfe. Die Lehrgänge beinhalten einen sechswöchigen theoretischen Unterricht über Grundlagen und Bildungsinhalte, welche die Arbeitsaufnahme erleichtern, sowie eine zweiwöchige Arbeitserprobung. Während dieser acht Wochen erhalten die Teilnehmer eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von mit 2,-DM pro Stunde zusätzlich zur Sozialhilfe. Die Teilnehmer erhalten am Ende eine Empfehlung, welche Maßnahme sich im Anschluss für sie anbietet,

und danach weiter betreut durch die Beratungsstelle der „Hilfe zur Arbeit“. 1999 nahmen 80 Hilfeempfänger an Orientierungslehrgängen und Trainingsmaßnahmen teil.

Die Maßnahmenpalette der „Hilfe zur Arbeit“ wird zumeist über eine Mischfinanzierung finanziert, an der auch Förderprogramme des Freistaats Sachsen (z.B. Landesprogramm Arbeit statt Sozialhilfe), Mittel des Strukturfonds der Europäischen Union (ESF: berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen) sowie Mittel der Bundesanstalt für Arbeit (Maßnahmen für die sog. Aufstocker) in erheblichem Umfang beteiligt sind. Das Sozialamt beteiligt sich in der Regel in Höhe der eingesparten Sozialhilfemittel und übernimmt die Lohnkosten der Teilnehmer. Personal- und Sachkosten der Maßnahmenträger werden – soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen - aus zusätzlichen Mitteln der Kommune finanziert, die über das Amt für Wirtschaftsförderung bereitgestellt werden. Ergänzt werden diese öffentlichen Mittel durch Eigenmittel der Träger (vgl. Ebersbach 1999).

**Schaubild 3: „Hilfe zur Arbeit“ der Stadt Dresden**



#### *4.4.3.3 Weiterverfolgung und Wirkungsanalyse*

Das Durchlaufen der vorgestellten Stufen bis zur Vermittlung in Arbeit durch die Hilfeempfänger wird vom Sozialamt der Stadt Dresden erfasst und begleitet. Abgesehen von Auswertungen zur unmittelbaren Vermittlungstätigkeit und zum Übergang aus Beschäftigungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt gibt es von Seiten der Sozialverwaltung keine weiteren Untersuchungen zu den Wirkungen der Maßnahmen und zum Verbleib der Hilfeempfänger. Nach Vermittlung der Hilfeempfänger in Arbeit bzw. nach Abschluss oder Abbruch der Maßnahmen endet die Erfassung und Begleitung der Hilfeempfänger. Soweit es nach Abbruch oder Beendigung einer Beschäftigungsmaßnahme oder eines Arbeitsverhältnisses zu einem erneuten Sozialhilfebezug kommt, wird der Hilfeempfänger nicht in der alten Akte weitergeführt, sondern es wird eine neue Akte angelegt. Dadurch können die Hilfeempfänger anhand der Sozialhilfeakten nicht weiterverfolgt werden, um beispielsweise im Rahmen von Verlaufsuntersuchungen Sozialhilfe- oder Erwerbsbiographien zu erstellen und auszuwerten.

Auch wenn die Notwendigkeit solcher Untersuchungen in der Sozialverwaltung gesehen wird, scheitert die Umsetzung nach Aussagen der Akteure letztendlich an fehlenden Finanzen, da solche Erhebungen und Auswertungen personal- und zeitaufwendig sind. Die Tatsache, dass die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen nicht untersucht werden und somit keinerlei Kenntnis darüber vorliegt, wie erfolgreich das Konzept der „Hilfe zur Arbeit“ im Hinblick auf die Integration in den Arbeitsmarkt ist, lässt darauf schließen, dass diesem Ziel entgegen dem formulierten Anspruch nur ein begrenzter Stellenwert beigemessen wird. Auch der Grad der Umsetzung des Ziels, die Dauer der Sozialhilfe gering zu halten, kann nicht beurteilt werden, da der Verlauf der Sozialhilfebiographie nicht erfasst wird. Erhoben und ausgewiesen werden allein Zahlen zur Fallzahlentwicklung und zur Entwicklung des Sozialhilfeaufwands, ein Hinweis für den hohen Stellenwert, den diese Zieldimensionen in der Prioritätenskala kommunaler Arbeitsförderung einnehmen.

#### **4.4.4 Koordinationsbedarf und Koordinationspraxis**

##### *4.4.4.1 Koordination auf gesamtstädtischer Ebene*

Im Hinblick auf den Koordinationsbedarf der Arbeitsmarktpolitik auf gesamtstädtischer Ebene hat die Stadt Dresden 1996 das „Kommunalforum für Wirtschaft und Arbeit“ geschaffen. Das Kommunalforum ist als ein Gesamtsteuerungsinstrument der Arbeitsmarktpolitik auf städtischer Ebene eingerichtet worden, das der Planung, Steuerung und Weiterentwicklung der

Arbeitsmarktpolitik in der Stadt Dresden unter Einbeziehung aller relevanten Arbeitsmarktakteure dienen soll. Das Kommunalforum wurde initiiert und wird geleitet vom Dezernenten für Wirtschaft und Verkehr unter Mitwirkung des Dezernenten für Soziales und Gesundheit.

Das Kommunalforum umfasst zum einen eine Steuerungsgruppe, welche mit dem Dezernenten für Wirtschaft und Verkehr, dem Dezernenten für Gesundheit und Soziales, Vertretern der Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen (Regionalstelle Dresden), der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer, der Sächsischen Aufbaubank, der Gewerkschaften, des Arbeitsamts, des Trägerverbands, des RKW Sachsen GmbH, des Amt für Wirtschaftsförderung sowie mit den Leitern der sechs Teams besetzt ist. Diese Steuerungsgruppe tagt zwei- bis dreimal pro Jahr und hat vor allem die Aufgabe, den Gesamtprozess der Planung und Koordination lokaler Arbeitsmarktpolitik zu lenken und zu moderieren. Auf der Arbeitsebene wurden sechs Arbeitsgruppen – die sog. Teams - eingerichtet, die für die konkrete Planungs- und Abstimmungstätigkeit in einzelnen Aufgabenbereichen zuständig sind. Team 1 beschäftigt sich mit der Hilfe für gefährdete oder insolvente Betriebe, Team 2 ist zuständig für die Beschäftigungsförderung und „Hilfe zur Arbeit“, Team 3 befasst sich mit Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen, Team 4 bearbeitet das Themenfeld Vergabe von (öffentlichen) Leistungen und Aufträgen, Team 5 beschäftigt sich mit dem Schwerpunkt Technologietransfer in klein- und mittelständische Unternehmen und Team 6 ist für Fragen der Ausbildung in Dresden zuständig. Jedes Team ist mit den für diesen Aufgabenbereich relevanten Akteuren besetzt, Größe und Zusammensetzung variieren also von Team zu Team, wobei die Teams bei Bedarf weitere Akteure mit einbeziehen können. Die Teams tagen in der Regel alle zwei Monate, bei Bedarf auch häufiger. Für das Handlungsfeld der Arbeitsförderung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger ist vor allem das Team 2 „Beschäftigungsförderung und „Hilfe zur Arbeit““ von Bedeutung (vgl. dazu weiter unten Abschnitt 5.4.4.2).

Das Kommunalforum hat die Aufgabe, unter Einbeziehung aller relevanten Akteure einen gesamtstädtischen Planungs- und Abstimmungsprozess in Gang zu setzen und mit dieser Planung auf neue Problemstellungen in der Stadt Dresden schnell und flexibel zu reagieren. Bei diesem Modell handelt es sich um die Übertragung des Bündnisses für Arbeit auf die örtliche Ebene; die Struktur ähnelt der des Bündnisses für Arbeit auf Bundesebene. Allerdings wurde dieses lokale Bündnis für Arbeit bereits vor dem Bündnis auf Bundesebene in Gang gesetzt.

Von allen interviewten Akteuren wurde die große Bedeutung des Kommunalforums als „Konsensrunde“ hervorgehoben, wobei vor allem der Einbeziehung von Vertretern der Wirtschaft als wichtig unterstrichen wurde. Dem Kommunalforum kommt in Dresden nicht zuletzt deshalb besondere Bedeutung zu, da mit Hilfe dieses Instruments der Wirtschafts- und der Sozialdezernent bisher in der Lage waren, ihr Konzept von lokaler Arbeitsförderung gegenüber der durch die

Kommunalwahl veränderten Ratsmehrheit zu behaupten. Einerseits hat der durch das Kommunalforum hergestellte Konsens aller beteiligten Akteure die Fortführung der lokaler Arbeitsmarktpolitik bisher ermöglicht. Andererseits bedeutet die Nichtbeteiligung von Vertretern des Rats, dass ausgerechnet die Sphäre der kommunaler Politik in diesem Forum nicht vertreten ist. Dies ist nicht zuletzt deshalb ein Problem, da die Planungen des Kommunalforums letztlich vom Rat – z.B. durch seine Haushaltsbeschlüsse – bestätigt und umgesetzt werden müssen. Durch die enge Anbindung des Kommunalforums an die beiden genannten Dezernenten besteht zudem die Gefahr, dass das Kommunalforum – falls es zu einem Wechsel der Dezernenten kommt – nicht weitergeführt wird.

#### *4.4.4.2 Koordination zwischen Sozialamt und Arbeitsamt*

Der Koordinationsbedarf zwischen Sozialamt und Arbeitsverwaltung wird in der Stadt Dresden zwar in formaler Hinsicht gut gedeckt, die tatsächliche Zusammenarbeit hat jedoch noch nicht die Intensität entwickelt, die in den übrigen untersuchten Kommunen anzutreffen war. Durch einen gerade erst stattgefundenen Wechsel der Leitung des Arbeitsamts scheinen die Chancen für eine künftig engere Zusammenarbeit jedoch größer geworden zu sein. Vier Foren der Zusammenarbeit lassen sich unterscheiden:

- (1) Ein erstes Forum der Koordination zwischen Kommune und Arbeitsverwaltung der Stadt Dresden stellt - wie in den übrigen Kommunen – der Verwaltungsausschuss des örtlichen Arbeitsamts dar, wobei wegen der großen Flächenausdehnung Dresdens Stadt- und Arbeitsamtsbezirk nahezu identisch sind. Im Verwaltungsausschuss ist die Stadt durch den Sozialdezernenten und den Wirtschaftsdezernenten – also die beiden maßgeblichen Repräsentanten der kommunalen Arbeitsförderung - vertreten. Allerdings waren die interviewten Akteure der Stadt Dresden der Meinung, dass die Chance zu einer engeren Abstimmung – insbesondere zwischen Sozial- und Arbeitsverwaltung - im Verwaltungsausschuss bisher nicht ausreichend genutzt worden ist.
- (2) Ein zweites Forum der Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsverwaltung bildet das bereits erwähnte Team 2 des Kommunalforums für Wirtschaft und Arbeit, das vom Arbeitsamtsdirektor geleitet wird und für den Themenschwerpunkt Beschäftigungsförderung und „Hilfe zur Arbeit“ zuständig ist. Zu den konkreten Arbeitsinhalten, die vom Team 2 bearbeitet werden, gehören die Entwicklung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsstrategien, Vereinbarungen zu den Arbeitsfeldern von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Festlegung der Schwerpunkte für die städtische Ko-Finanzierung von ABM, die Entwicklung qualifizierter Angebote für langzeitarbeitslose Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger in den Bereichen Arbeitserprobung, Qualifizierung, Beschäftigung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt, sowie die Planung des

Einsatzes von matchwork und maßarbeit der QAD. Im Team 2 stehen also vor allem die Langzeitarbeitslosen (mit und ohne Sozialhilfebezug) im Mittelpunkt und die Planung und Abstimmung von Programmen des Arbeitsamts und der Stadt zu ihrer Förderung. Team 2 wird getragen von Vertretern der Stadtverwaltung (Amt für Wirtschaftsförderung und Sozialamt) und der Arbeitsverwaltung, von Vertretern der gewerblichen Wirtschaft, dem Trägerverbund, der QAD und den Gewerkschaften.

- (3) Ein drittes Forum stellt der Arbeitskreis „Hilfe zur Arbeit“ beim Sozialamt der Stadt Dresden dar, in dem u.a. auch das Arbeitsamt vertreten ist (vgl. dazu weiter unten Abschnitt 4.4.4.3).
- (4) In Ergänzung zu diesen Gremien ist 1998 zwischen dem Arbeitsamt und der Landeshauptstadt Dresden eine formelle Vereinbarung zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsberatung entsprechend Kapitel 3 des SGB III abgeschlossen worden: Gegenstand dieser Zusammenarbeit sind insbesondere die Vermittlung Arbeitsuchender in Arbeitsverhältnisse, die gemeinsame Nutzung arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie ein umfassender Informationsaustausch zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung sein. Der Informationsaustausch zwischen dem Arbeitsamt und dem Sozialamt der Landeshauptstadt Dresden erfolgt im Rahmen eines paritätisch besetzten Arbeitskreises, der periodisch und/oder auf Antrag einer der beiden Seiten zusammentritt. Diesem Arbeitskreis – als viertem Forum der Koordination zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung - gehören seitens des Arbeitsamtes ein Abschnittsleiter, ein Arbeitsberater, ein Arbeitsvermittler, sowie ein Sachbearbeiter an und auf Seiten des Sozialamtes ein Abteilungsleiter, die Koordinatorin der „Hilfe zur Arbeit“, ein Vertreter der QAD, der Leiter der Beratungsstelle „Hilfe zur Arbeit“ sowie ein Sachgebietsleiter. Konkrete Inhalte der Kooperation sind u.a. die Förderung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern ohne SGB III-Ansprüche durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Arbeitsamtes bis zur Obergrenze von 5% der ABM-Mittel. Im Falle der ABM-Förderung übernimmt das Sozialamt die Sachkosten der Maßnahme. Darüber hinaus soll ein Datenaustausch zur Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs und zur Unterstützung der Vermittelbarkeit von HLU-Empfänger in Arbeit genutzt werden.

#### *4.4.4.3 Koordination der „Hilfe zur Arbeit“*

Die Koordination der „Hilfe zur Arbeit“ erfolgt im Arbeitskreis „Hilfe zur Arbeit“, welcher vom Sozialamt 1993 gemäß § 95 BSHG gegründet wurde, um die „Hilfe zur Arbeit“ in der Stadt Dresden zu steuern. Zugleich dient der Arbeitskreis der einheitlichen Durchführung der Maßnahmen. Eingeladen und moderiert wird der Arbeitskreis, der sich regelmäßig einmal im Monat trifft und praxisorientiert arbeitet, von der QAD. Mitglieder des Arbeitskreises sind neben dem Sozialamt und der QAD das Amt für Wirtschaftsförderung, das Jugendamt, die beteiligten Maßnahmeträger, ein Vertreter der Verbände der freien Wohlfahrtspflege sowie das Arbeitsamt. Auch wenn es Überschneidungen zum Team 2 in Bezug auf Aufgabenstellung und Teilnehmerkreis gibt, steht hier

die Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger im Mittelpunkt. In diesem Arbeitskreis findet ein regelmäßiger Austausch zur Planung und Koordination von Integrationsmaßnahmen statt. Darüber hinaus werden Erfahrungen mit den bisherigen Maßnahmen erörtert, neue Initiativen beraten und notwendige Schritte entwickelt, um ein integriertes Konzept und einheitliche Praxis der Aktivierung und Integration sicherzustellen. Insgesamt hat sich der Arbeitskreis aus Sicht der beteiligten Akteure als Koordinationsgremium bewährt, als problematisch wird lediglich die Rolle der QAD bewertet.

Neben diesem Arbeitskreis kommt vor allem der QAD eine wichtige steuernde Funktion im Hinblick auf die „Hilfe zur Arbeit“ zu. Zum einen ist diese Gesellschaft von der Stadt gegründet worden, um als ausgelagerter, selbständiger Träger die Aufgabe der Beratung und Vermittlung für das Sozialamt der Stadt Dresden zu übernehmen. Dazu wurde zwischen der Stadt Dresden und der QAD ein formeller Vertrag abgeschlossen, wonach alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger von den Sachbearbeitern des Sozialamts zur Beratung und Vermittlung der QAD geschickt werden und deren Beratungs- und Vermittlungstätigkeit von der Stadt in pauschaler Form finanziert wird. Die QAD ist in Dresden allerdings auch als Maßnahmenträger tätig, wodurch es zu Reibungskonflikten mit den anderen Trägern kommt, die der QAD eine „unfaire“ Zuweisungspraxis in dem Sinne vorwerfen, dass sie die „besten“ Klienten für ihre Maßnahmen vorsieht, während die Klienten mit größeren Vermittlungshemmnissen ihren Maßnahmen des „zweiten Arbeitsmarkts“ zugewiesen werden. Auch wenn ein solche Praxis dadurch gerechtfertigt zu sein scheint, da matchwork und maßarbeit auf die Direktvermittlung spezialisiert sind, die übrigen Maßnahmen dagegen stärker vorbereitenden und qualifizierenden Charakter im Hinblick auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben, erweist sich doch die Doppelfunktion der QAD als Verteiler und Maßnahmenträger in der Praxis als eine unglückliche Konstruktion. Aber auch die Beziehung zwischen Sozialamt und QAD ist mit Problemen belastet. So gab es in den Interviews mit den beteiligten Akteuren differierende Angaben dazu, wie weit die Steuerung der „Hilfe zur Arbeit“ auf die QAD übertragen worden ist oder doch beim Sozialamt verblieben ist. Darüber hinaus wird zwischen Sozialamt und QAD darüber gestritten, welche und wie viele Leistungsempfänger der QAD zugewiesen werden sollen und wie deren Leistung vergütet werden soll. Weiterhin ist zumindest fraglich, inwieweit das Selbstverständnis der QAD, ein marktorientierter Träger zu sein, mit der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Steuerungsfunktion im Bereich der „Hilfe für Arbeit“ zu vereinbaren ist.

Schließlich ist auf das Koordinations- und Lobbygremium des „Trägerverbands“ hinzuweisen, der von den Maßnahmenträgern gegründet wurde, um die eigene Rolle gegenüber der Sozialverwaltung und dem Arbeitsamt zu stärken und um sich untereinander besser abzustimmen und zu koordinieren. Als Ziel des Verbands wurde angegeben, bessere Bedingungen für die Durchführung der Maßnahmen zu erreichen, mehr Transparenz im Vergabeverfahren herzustellen und Formen sinnvoller Arbeitsteilung zu entwickeln. Darüber hinaus versteht sich der Trägerverband aber auch als Lobby der

Maßnahmenteilnehmer. Ergänzt wird der Verbund durch die „Armutskonferenz Sachsen“, die einen überregionalen Zusammenschluss von Verbänden, Trägern und Betroffeneninitiativen darstellt, der sich aber auch auf örtlicher Ebene in die Armuts- und Sozialhilfepolitik einmischt und neuerdings mit einem Vertreter im Team 2 des Kommunalforums beteiligt ist.

#### **4.4.5 Aktivierung und Koordination aus der Betroffenenperspektive**

In der Stadt Dresden wurde ein Gruppeninterview mit 10 Betroffenen durchgeführt, die zum Befragungszeitpunkt auf der Basis befristeter Arbeitsverträge in einer „Hilfe zur Arbeit“-Maßnahme des Bereichs Landschafts- und Gartenbau beim Träger „Arbeit und Lernen Dresden e.V.“ tätig waren. Die Teilnehmer waren zwischen 30 und 50 Jahren alt, größtenteils langzeitarbeitslos und hatten fast alle schon mehrfach an Maßnahmen des Arbeitsamts- oder Sozialamts teilgenommen.

Die Aktivierungsmaßnahme wurde von den Betroffenen auf der einen Seite sehr positiv bewertet. Sie waren froh, dass ihnen die Möglichkeit geboten wurde, an der Maßnahme teilzunehmen. Die Durchführung der Maßnahme, die fachliche Anleitung und die soziale Betreuung wurden durchweg als gut empfunden. Negativ bewertet wurde, dass Ihnen keine Wahlmöglichkeiten geboten wurden und sie der Maßnahme ohne nachvollziehbare Kriterien und Begründungen zugeteilt wurden. Während der Maßnahme macht den Teilnehmern die Unsicherheit zu schaffen, nicht zu wissen, was danach auf sie zukommt. Die Chancen, im Laufe des Jahres auf dem Arbeitsmarkt einen Job zu finden sind nicht allzu groß. Daher ist es sehr wahrscheinlich, dass sie nach Ende der Maßnahme abermals auf staatliche Unterstützung angewiesen sein werden. Angesichts der fehlenden Perspektive nach Beendigung der Maßnahme wurde eine längere Laufzeit der Maßnahme gefordert, um die vorhandenen, oftmals multiplen Probleme überwinden zu können und um danach besser in den Arbeitsmarkt integrierbar zu sein. Wünschenswert wäre es, wenn die Maßnahme auf wenigstens zwei Jahre verlängert werden könnte, um mehr Zeit zu haben, einen Stelle auf dem Arbeitsmarkt zu suchen. Ebenso wurden zusätzliche Qualifizierungsmöglichkeiten innerhalb der Maßnahme gefordert, wie beispielsweise den Führerschein machen zu können, um bessere Vermittlungschancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben. Weiterhin sollte mehr auf die Probleme und Wünsche der einzelnen Person eingegangen werden, vor allem bei der Auswahl von bzw. bei der Zuordnung zu Maßnahmen. Schließlich sollte sich die QAD gegenüber den Hilfebedürftigen klarer und eindeutiger vorstellen, da niemand genau einschätzen könne, wer die QAD ist und was sie macht.

Die Koordination zwischen dem Sozialamt und der QAD wurde von den Betroffenen als gut funktionierend bewertet, da sie nach dem Gespräch mit dem Sozialamt und dem Übergang zur QAD zumeist in einem relativ kurzen Zeitraum von circa zwei Wochen in eine Maßnahme vermittelt wurden. Bis dahin mussten sie zwei bis drei Termine bei der QAD wahrnehmen. Einige Teilnehmer

haben die Erfahrung gemacht, dass es schnell zu Kürzungen der Sozialhilfe kommt, wenn man die Beratungstermine der QAD nicht wahrnimmt. Kritisiert wurde auch die Mehrbedarfsvariante der „Hilfe zur Arbeit“ des Sozialamts von solchen Teilnehmern, die bereits an einer solchen Maßnahme teilgenommen haben, da ihnen keine Alternativen angeboten wurden, sondern sie die Maßnahme annehmen mussten, wenn sie ihren Sozialhilfeanspruch nicht verlieren wollten. Im Gegensatz zu Sozialamt und QAD nimmt sich die Arbeitsvermittlung des Arbeitsamts nach Aussagen der Betroffenen für sie nicht ausreichend Zeit und bemüht sich sehr wenig, sie in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Außerdem würde man von den Mitarbeitern der Arbeitsvermittlung des Arbeitsamtes sehr unfreundlich behandelt. Eine Abstimmung zwischen Sozialamt und Arbeitsamt war für die Teilnehmer nicht erkennbar.

#### **4.4.6 Ergebnis: Positive Ansätze, Probleme und Übertragbarkeit**

Die Stadt Dresden gehört sicherlich zu den innovativen Städten in Deutschland, was die Arbeitsmarktintegrationsmaßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger betrifft und auch das Gesamtkonzept der „Hilfe zur Arbeit“ mit einer breiten Maßnahmenpalette scheint den Bedürfnissen und Fähigkeiten der Hilfeempfänger gerecht zu werden. Auffällig ist allerdings eine hohe Zahl von Teilnehmern in der Mehrbedarfsvariante der „Hilfe zur Arbeit“, die im Regelfall keine Übergangsperspektive bietet.

Zwar dominieren im Zielbündel der Stadt Dresden die sozialintegrativen Ziele, allerdings sind keine validen Informationen zum Arbeitsmarkt-Erfolg des „Hilfe zur Arbeit“-Programms verfügbar. Weder findet eine Weiterverfolgung anhand der Sozialhilfedaten statt noch werden Nacherhebungen zur Überprüfung der Nachhaltigkeit des Eingliederungserfolgs durchgeführt. Insofern ist ein erheblicher Weiterentwicklungsbedarf im Bereich der Wirkungsforschung festzustellen.

Kritisch zu bewerten ist auch die Rolle der QAD im Gesamtkonzept der „Hilfe zur Arbeit“. So scheint die Aufgabendefinition im Verhältnis zum Sozialamt nicht eindeutig geklärt zu sein. Zudem steuert die QAD auf der einen Seite den Arbeitskreis der „Hilfe zur Arbeit“, hat aber auf der anderen Seite das Sozialamt als Auftraggeber. Spannend scheint aber auch die Doppelrolle einer Steuerungs- und Verteilungsinstanz einerseits und eines Maßnahmeträgers andererseits zu sein. Selektiert und verteilt die QAD doch die Personen für die verschiedenen Integrationsmaßnahmen, ist aber andererseits selbst Maßnahmeträger und konkurriert mit den übrigen Trägern um Teilnehmer und Finanzierungsmittel.

Grundsätzlich verfügt die Politikarena der „lokalen Arbeitsförderung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger“ in der Stadt Dresden über eine ausreichende Zahl von Koordinationsgremien. Insbesondere wurde mit dem „Kommunalforum für Wirtschaft und Arbeit“ ein Dresdner Spezifikum eines lokalen Bündnisses für Arbeit als Gesamtsteuerungsinstrument geschaffen, das mit Hilfe der Doppelstruktur von Steuerungs- und Arbeitsebene über die notwendige Kapazität und Flexibilität verfügt, ein sinnvolles Gesamtkonzept der Arbeitsmarktpolitik auf lokaler Ebene zu entwickeln und umzusetzen. Die mittlerweile sechs Teams decken bisher den Bedarf an Planung und Abstimmung ab, um die aktuellen Probleme zu lösen. Zudem ist diese Struktur nach Bedarf veränderbar und erweiterbar. Das „Kommunalforum für Wirtschaft und Arbeit“ ist grundsätzlich auch auf andere Städte übertragbar. Allerdings ist die praktische Umsetzung dieses Kommunalforums im Rahmen der Fallstudie nur schwer zu beurteilen – etwa was die Funktionsweise und die Ergebnisse der einzelnen Teams betrifft. Kritisch zu bewerten ist auch die Tatsache, dass im Kommunalforum weder die Ratsfraktionen noch der Oberbürgermeister integriert sind, auch wenn das Kommunalforum seit der letzten Kommunalwahl gerade die Funktion hat, die Politik der Dezernenten gegenüber einer arbeitsmarktpolitisch anders orientierten Ratsmehrheit zu vertreten.

Zwar besteht ein enges Geflecht von Koordinationsgremien zwischen der Stadt Dresden und dem Arbeitsamt, zudem wurde der Wille zur Zusammenarbeit im Rahmen einer Vereinbarung dokumentiert. Dennoch ist die praktische Kooperation über gegenseitige Information, Datenaustausch, gemeinsame Planung und begrenzte Kooperationsprojekte (Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern ohne Arbeitslosenunterstützung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) nicht hinaus gekommen. Gefordert sind für die Zukunft von beiden Seiten klare Prioritäten und Schwerpunktsetzungen im Hinblick auf einen weiteren Ausbau und eine Verfestigung der Kooperation.

## **4.5 Fallstudie Osnabrück Land**

### **4.5.1 Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage**

Der Landkreis Osnabrück, mit 2.121 qkm einer der größten Landkreise der Bundesrepublik, liegt in Norddeutschland im Bundesland Niedersachsen. Im Landkreis leben 350.133 Einwohner in 17 Städten, Gemeinden sowie vier sog. Samtgemeinden, die sich als Flächengemeinden wiederum aus mehreren Mitgliedsgemeinden zusammensetzen. Der Landkreis ist in drei Verwaltungseinheiten, den Nord-, Süd- und Ostkreis unterteilt. Der Nordkreis ist stark landwirtschaftlich geprägt und gilt als strukturschwache Region. Zugleich ist er stark besiedelt – nicht zuletzt als Folge des Zuzugs von rund 25.000 russlanddeutschen Spätaussiedlern, die sich hier Ende der 80er Jahre dauerhaft niedergelassen haben. Umgekehrt weist der strukturstarke Südkreis vergleichsweise wenige Einwohner auf. Diese Konstellation hat dazu geführt, dass die Arbeitslosigkeit und die Anzahl der Sozialhilfeempfänger im

Nordkreis weitaus höher ist als im Südkreis. Aufgrund der großen Fläche und des Auseinanderklaffens von Wohn- und Arbeitsplatzdichte erfordert die Landkreisstruktur ein hohes Maß an Mobilität seitens der Einwohner. Landkreis und Stadt Osnabrück sind als Lebens- und Wirtschaftsraum eng miteinander verflochten, auch wenn Osnabrück als kreisfreie Stadt nicht zum Landkreis Osnabrück gehört.

Der Arbeitsamtsbezirk Osnabrück gehört – nach einer Klassifizierung von Hirschenauer (1999) - zu den Arbeitsamtsbezirken, die durch eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte und einen mittleren Tertiärisierungsgrad gekennzeichnet sind. Charakteristisch sind eine geringe Arbeitsmarktdynamik mit einem Beschäftigungsrückgang und niedrigen Einstellungsraten sowie einer leicht überdurchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit. Nach Angaben des Arbeitsamts Osnabrück belief sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Landkreis Osnabrück 1998 auf 90.593 Personen. Sie verteilten sich zu 43,2% auf das verarbeitende Gewerbe, zu 8,8% auf das Baugewerbe, zu 2,3% auf den Bereich Landwirtschaft und Energie und zu 45,6% auf den Dienstleistungssektor. Die Zahl der Arbeitslosen lag im Arbeitsamtsbezirk Osnabrück 1999 bei 18.504 Arbeitslosen, die Arbeitslosenquote bei 8,8% aller abhängigen Erwerbspersonen. Seit 1998 sind Zahl wie Quote rückläufig. Bei stark ungleicher regionaler Verteilung der Erwerbslosigkeit lag die Arbeitslosenquote z.B. in der kreisangehörigen Stadt Quakenbrück im Nordkreis bei 11,5%, während Georgsmarienhütte im Südkreis eine Quote von 6,6% aufwies. Nach Angaben des Niedersächsischen Landesamts für Statistik bezogen im Landkreis Osnabrück am 31.12.1998 12.828 Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Sozialhilfequote (in % der Wohnbevölkerung) lag bei 3,7%. Damit lag die Quote günstiger als im Durchschnitt des Landes Niedersachsen und auf gleichem Niveau wie im Durchschnitt des alten Bundesgebiets. Gegenüber den Vorjahren sind Empfängerzahl und -quote im Landkreis nahezu unverändert geblieben.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Diese Zahlen des Landesamtes für Statistik decken sich allerdings nicht mit Aussagen des Fachdienstes Soziales des Landkreises Osnabrück, wonach Empfängerzahlen und Aufwendungen für die HLU seit 1996 gesenkt werden konnten. Eine Erklärung für diese Differenzen konnte nicht gegeben werden. So lag die Zahl der HLU-Empfänger nach Angaben des Fachdienstes Ende 1998 bei 10.679. Vergleichbare Angaben für die Vorjahre waren allerdings beim Fachdienst nicht verfügbar.

**Tabelle 9: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und des Sozialhilfebezugs im Landkreis Osnabrück**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Zahl der Arbeitslosen im Arbeitsamtsbezirk	14.109	17.584	19.559	19.942	21.317	21.872	19.358	18.504
Arbeitslosenquote in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen	7,3	8,8	9,6	9,8	10,3	10,6	9,3	8,8
Zahl der HLU-Empfänger im Landkreis Osnabrück	-	-	-	12.811	12.234	12.733	12.828	-
Sozialhilfequote in % der Wohnbevölkerung	-	-	-	37	36	37	37	-

Quelle: Arbeitsamt Osnabrück 2000; Angaben des Niedersächsischen Landesamts für Statistik

#### **4.5.2 Lokales Akteursnetz Arbeitsförderung**

Die Gruppe der Akteure der örtlichen Arbeitsförderung des Landkreises Osnabrück umfasst zum einen die klassischen Akteure, die sich in allen untersuchten Kommunen wiederfinden lassen, das Arbeitsamt, die Bildungs- und Beschäftigungsträger sowie die Unternehmen und Unternehmensverbände des ersten Arbeitsmarkts. Dabei ist auch in der Region Osnabrück die Arbeitsverwaltung der zweite Hauptakteur in der lokalen Arbeitsförderung, wobei der Arbeitsamtsbezirk neben dem Landkreis auch die Stadt Osnabrück umfasst. Die kommunale Seite besteht dagegen – bedingt durch die Landkreisstruktur - aus zwei Ebenen bzw. zwei Akteuren, dem Dezernat für Soziales und Jugend mit dem Fachdienst Soziales und dem Fachdienst Jugend einerseits und den örtlichen Sozialämtern andererseits: Träger der Sozialhilfe gemäß Bundessozialhilfegesetz ist der Landkreis Osnabrück. Dieser hat – wie auch in anderen Landkreisen üblich - die Durchführung bestimmter Aufgaben nach BSHG per Satzung an die kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der sog. Samtgemeinden des Landkreises delegiert. Dabei liegt die rechtliche, finanzielle und fachliche Verantwortung beim Fachdienst Soziales des Landkreises. Die Aufgabe der „Hilfe zur Arbeit“ gemäß BSHG war zunächst vollständig den Gemeinden übertragen, wird aber seit einigen Jahren teilweise auch vom Kreis wahrgenommen. Während die Zuständigkeit für die Mehrbedarfsvariante der „Hilfe zur Arbeit“ weiterhin bei den Sozialämtern der Gemeinden geblieben ist, ist für die arbeitsvertragliche Variante der Fachdienst Soziales des Landkreises zuständig, wobei die Umsetzung dieser Aufgabe an die Massarbeit gGmbH ausgelagert wurde. Die gesamte Verwaltung des Landkreises hat ihren Sitz in der Stadt Osnabrück, die selbst nicht zum Landkreis gehört.

Die beiden kommunalen Akteure werden also ergänzt durch einen weiteren Akteur, die Massarbeit gGmbH. Das 1993 vom Fachdienst Soziales gestartete Projekt „Hilfe zur Arbeit“ wurde 1996 in eine gemeinnützige GmbH umgewandelt und - aus der Verwaltung ausgelagert - mit der Planung, Koordination und Durchführung der „Hilfe zur Arbeit“ beauftragt. Zentrale Aufgaben der Massarbeit sind die Maßnahmeplanung und Steuerung der Hilfe zu Arbeit sowie die Fallsteuerung für alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger. Neben der Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben im Bereich „Hilfe zur Arbeit“ liegt die Aufgabe der Massarbeit weiterhin darin, alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger des Landkreises zu beraten und zu vermitteln. Die Durchführung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen ist dagegen an freie Träger delegiert. Die Massarbeit hat den Landkreis als einzigen Gesellschafter, wobei die Gesellschafterversammlung durch den Kreisausschuss gebildet wird. Die Geschäftsführung besteht aus einem hauptamtlichen Geschäftsführer und zwei nebenamtlichen Geschäftsführern, wobei letztere mit der Leiterin des Fachdienstes Soziales und dem Leiter der Finanzverwaltung des Landkreises identisch sind. Mit der Gründung der Massarbeit verfolgte der Landkreis das Ziel, ein flexibles Instrument zur Beschäftigungsförderung außerhalb der regulären Verwaltungsstruktur verfügbar zu haben. Durch die personelle Verzahnung zwischen Landkreisverwaltung und Massarbeit sollte eine enge Anbindung dieser verselbständigten Einheit an den Fachdienst Soziales sichergestellt werden. Die Personal- und Sachaufwendungen der Massarbeit werden vom Landkreis in Form einer pauschalen Zuwendung getragen.

### **4.5.3 Konzeptionen und Stufen der Aktivierung**

#### *4.5.3.1 Ziele der Aktivierung*

Der starke Zuzug russlanddeutscher Spätaussiedler seit Ende der 80er Jahre und die Zunahme der Arbeitslosigkeit Anfang der 90er Jahre hat die Zahl der Sozialhilfebezieher und die Aufwendungen für Sozialhilfe im Landkreis ansteigen lassen. Diese Entwicklung war Auslöser für eine Neuorientierung der „Hilfe zur Arbeit“. Nach verschiedenen Vorläufermodellprojekten zur Arbeitsmarktintegration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern, die in einzelnen Gemeinden des Landkreises erprobt wurden, wurde 1993 die Massarbeit gGmbH gegründet, um die Hilfeempfänger durch ein flexibles Gesamtkonzept in Arbeit zu integrieren. Während in den ersten Jahren der Schwerpunkt der Tätigkeit der Massarbeit in der Integration der Spätaussiedler lag, hat er sich zunehmend auch auf andere Leistungsempfängergruppen verlagert.

Mit seinem Gesamtkonzept verfolgt der Landkreis Osnabrück ein Zieldreieck mit dem Hauptziel, allen arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern Arbeit anzubieten, wobei die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, d.h. in Unternehmen der privaten und öffentlichen Wirtschaft, oberste Priorität hat. Das

zweite Ziel des Dreiecks ist die Lebenssituation derer zu verbessern, die das Hauptziel, die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, beim ersten Schritt noch nicht erreichen können. Diesem Personenkreis soll neben den materiellen Hilfen persönliche Hilfestellungen gewährt werden, um den Ausstieg aus der Sozialhilfe zu fördern. Als drittes Ziel sollen die Sozialhilfeaufwendungen des Landkreises gesenkt werden. Nach Einschätzungen der Akteure wird das Ziel, alle Arbeitsfähigen in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, nicht erreichbar sein. Während in den ersten Jahren rasche Erfolge durch die Integration von Gruppen mit relativ geringen Vermittlungshemmnissen (wie z.B. Aussiedler) erzielt werden konnten, sind (im sog. Altbestand) nunmehr solche Gruppen übrig geblieben, die nur sehr schwer zu vermitteln sind.

Besondere Berücksichtigung in der Zielsetzung fand 1999 die Gruppe der jungen Sozialhilfeempfänger zwischen 18 und 25 Jahren. Ziel war dabei, die Jugendlichen bei der Ausbildungsplatzsuche durch individuelle Beratung zu unterstützen und in Ausbildung zu vermitteln. Da sich insbesondere im Nordkreis des Landkreises Osnabrück die Problematik der Jugendarbeitslosigkeit verschärft hat, wurden Jugendberater vor Ort eingesetzt mit der Aufgabe, in enger Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung, mit Schulen, Betrieben, Maßnahmeträgern und anderen Institutionen im Sinne der Vernetzung zu gewährleisten, dass alle Angebote für die Jugendlichen optimal ausgeschöpft werden.

#### *4.5.3.2 Vom Sozialhilfeantrag zur Vermittlung in Arbeit*

Zur Umsetzung der Zielvorgabe, alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger in Arbeit zu integrieren, entwickelte der Landkreis Osnabrück in Zusammenarbeit mit der Massarbeit ein Gesamtkonzept der „Hilfe zur Arbeit“, das sich aus verschiedenen Bausteinen zusammensetzt. Bausteine sind insbesondere die Auswegberatung, die Vermittlung in Arbeit, die Serviceagentur Osnabrücker Land sowie die gemeinnützige Arbeit. Damit die einzelnen Maßnahmen und Projekte sinnvoll ineinander greifen, ist eine enge Kooperation mit den kreisangehörigen Gemeinden erforderlich.

#### **Erste Stufe der Aktivierung: Gemeinnützige Arbeit**

Als erste Stufe stellen hilfebedürftige Personen und Familien bei den örtlichen Sozialämtern der kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden einen Antrag auf Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU). Im Rahmen der Antragsbearbeitung wird von den Sachbearbeitern in den Sozialämtern geprüft, ob die Hilfebedürftigen einen Anspruch auf Sozialhilfe haben und ob sie arbeitsfähig sind. Ist die Arbeitsfähigkeit des Antragstellers nach Einschätzung des Sachbearbeiters gegeben, wird ihm/ihr vom Sozialamt ein Angebot zur gemeinnützigen Arbeit gemacht. Nach Auskunft der Vertreter des Landkreises wie einer kreisangehörigen Gemeinde verfolgt die Verpflichtung für jeden arbeitsfähigen Antragsteller, gemeinnützige Arbeit zu leisten, das Ziel, die Arbeitsbereitschaft des Antragstellers zu

überprüfen und die missbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu verhindern. Zugleich soll die gemeinnützige Arbeit dazu beitragen, dass sich die Klienten wieder an Arbeit gewöhnen, dass sie ihre Sprachkenntnisse verbessern, ihr Selbsthilfepotential stärken und ihr Selbstvertrauen wiedergewinnen. Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Beschäftigung mit einer Mehraufwandsentschädigung in Höhe von ca. 2 DM pro geleistete Arbeitsstunde zusätzlich zur HLU und erstreckt sich bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 20 Stunden im Regelfall über einen Zeitraum von mindestens 12 Wochen. Auf freiwilliger Basis oder bei begründetem Zweifel an der Arbeitsbereitschaft kann sie auch verlängert werden. Das Angebot der gemeinnützigen Arbeit erstreckt sich auf eine große Bandbreite unterschiedlichster Arbeitsfelder, die von Gemeinde zu Gemeinde variieren.

Monatlich sind im Landkreis Osnabrück derzeit 400-500 Sozialhilfeempfänger auf Basis der Mehrbedarfsvariante gemeinnützig tätig<sup>10</sup>. Seit Mitte der 90er Jahre hat der Landkreis den Einsatz der Mehrbedarfsvariante stark ausgeweitet. Waren es 1995 noch 130.000 Stunden, die im Jahresverlauf im Landkreis gemeinnützig gearbeitet wurden, so hat sich diese Zahl bis 1999 auf 341.000 erhöht und damit mehr als verdreifacht. Dabei übernimmt der Landkreis, neben der Mehraufwandsentschädigung für die Sozialhilfeempfänger, Sach- und Regiekosten von 2.- DM für jede geleistete Stunde gemeinnützige Arbeit, um den Anreiz für die Kommunen zu erhöhen. Nach Angaben des Fachdienstes Soziales zeigt sich, dass ca. 55% der Hilfeempfänger das Angebot der gemeinnützigen Arbeit annehmen, rund 25% der Hilfeempfänger wird die Sozialhilfe gemäß § 25 BSHG gekürzt und schließlich ziehen weitere 5% ihren Sozialhilfeantrag zurück. Die restlichen 15% werden aus gesundheitlichen oder anderen Gründen von der gemeinnützigen Arbeit (vorerst) freigestellt. Insgesamt liegt die Zahl derer, die auf die Weiterverfolgung ihres Antrags verzichten oder deren Leistungen von der Sozialverwaltung eingestellt werden, bei 10-15%. Die Frage, ob es sich hierbei um bekämpfte Missbrauchsfälle handelt oder um ein Herausfallen in die Dunkelziffer der Armut, ist ohne weitere Untersuchungen nicht zu beantworten. Trotz der problematischen Bedingungen wird die gemeinnützige Arbeit von den vielen Hilfeempfängern in Anspruch genommen, da sie ihnen ein Herauskommen aus der Arbeitslosigkeit zumindest auf Zeit ermöglicht.

## **Zweite Stufe: Auswegberatung der Massarbeit und Beratung der Serviceagentur Osnabrück Land**

### **Auswegberatung der Massarbeit**

Parallel zum Angebot gemeinnütziger Arbeit erhalten alle arbeitsfähigen Antragsteller im Alter zwischen 18 und 60 Jahren innerhalb von einem Monat von der Auswegberatung eine schriftliche

---

<sup>10</sup> 1999 wurden im Landkreis Osnabrück 340.566 Stunden an gemeinnütziger Tätigkeit abgeleistet. Bei einer durchschnittlichen Dauer von 12 Wochen zu 20 Wochenstunden haben in diesem Jahr also ca.1500 Sozialhilfeempfänger gemeinnützige Arbeit geleistet.

Einladung zu einer Erstberatung. Die Auswegberatung ist ein erster Baustein des „Hilfe zur Arbeit“-Konzepts der Massarbeit und wird, zunächst als Modellprojekt in zwei Gemeinden erprobt, seit 1997 flächendeckend im Landkreis Osnabrück praktiziert. Insgesamt gibt es fünf Auswegberater, die auf den Nord-, Ost- und Südkreis verteilt sind und vor Ort jeweils in zwei bis sieben Gemeinden Sprechstunden abhalten. Die Auswegberater haben neben der Beratung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern auch die Funktion, die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Arbeit, wenn möglich auf den ersten Arbeitsmarkt, zu vermitteln. Darüber hinaus gibt es für jeden der drei Kreise einen Koordinator, der die Auswegberatung im jeweiligen Kreis koordiniert. Sowohl die Koordinatoren als auch die Auswegberater vor Ort beraten und vermitteln die Hilfeempfänger, wobei der Arbeitsschwerpunkt der Koordinatoren im Kontakt mit den Arbeitgebern liegt und die Auswegberater vor Ort überwiegend Kontakt mit den Hilfeempfängern haben. Diese Konstruktion erfordert eine enge Abstimmung zwischen Auswegberatern und Koordinatoren.

Die Auswegberatung wendet sich grundsätzlich an alle arbeitsfähigen aber arbeitslosen oder nicht erwerbstätigen Hilfeempfänger, die ausschließlich Sozialhilfe beantragen bzw. beziehen. Einbezogen sind alle neuen Antragsteller wie auch – in regelmäßigen Abständen – die sog. Altfälle. Sie wendet sich in besonderem Maße an solche Hilfeempfänger, die Vermittlungshindernisse für den ersten Arbeitsmarkt aufweisen. In einer Erstberatung, die in der Regel eine halbe Stunde dauert, wird von sozialpädagogisch geschulten Mitarbeitern die spezielle Problemlage des Hilfeempfängers erfasst, diese dient als Basis dafür, gemeinsam einen Weg aus der Sozialhilfe zu finden. Im gemeinsamen Gespräch wird versucht, die spezifischen Stärken und Schwächen des Klienten zu ermitteln und – darauf aufbauend - Möglichkeiten des (Wieder-)Einstiegs in Erwerbsarbeit abzuklären. In der Regel wird jedoch kein Hilfeplan erstellt und kein formeller Kontrakt mit dem Klienten abgeschlossen, da befürchtet wird, die Hilfeempfänger könnten dadurch abgeschreckt werden. Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist häufig erst der zweite Schritt, nachdem in einem ersten Vermittlungshemmnisse beseitigt und z.B. persönliche Probleme wie Sucht oder Überschuldung aufgearbeitet werden konnten. Wer der ersten Einladung nicht Folge leistet, bekommt ein Erinnerungsschreiben, danach folgt eine letzte Erinnerung mit dem Vermerk der Mitwirkungspflicht gemäß BSHG. Wer auch dann nicht zu einem Gespräch bereit ist, muss mit Kürzungen oder Einstellung der Leistungen durch das örtliche Sozialamt rechnen. Eine weitere zentrale Aufgabe der Auswegberatung ist die Fallsteuerung der Hilfeempfänger: Dies geschieht durch EDV-mäßige Erfassung und laufende Fortschreibung der Sozialhilfebiographie.

Monatlich betreuen die fünf Auswegberater rund 100 Neuantragsteller oder Leistungsbezieher aus dem sog. Altbestand. 1999 wurden 422 Sozialhilfeempfänger erstmalig beraten. Dabei hat sich der Trend fortgesetzt, dass – wegen der gesunkenen Zahl von Sozialhilfeempfängern im Landkreis -

weniger Personen als im Vorjahr Eingang in die Beratung fanden. Wegen der größeren Vermittlungshemmnisse bei den übrig gebliebenen Altfällen ist jedoch ein höherer Betreuungsschlüssel erforderlich als in den Vorjahren. Nur so kann der Grossteil dieser Personen in Maßnahmen vermittelt oder durch das aktive Zugehen der Auswegberatung in die Lage versetzt werden, sich durch eigenständiges Handeln von der Sozialhilfe unabhängig zu machen.

### **Beratung durch die Serviceagentur Osnabrück Land**

Seit 1998 wurde das Beratungs- und Vermittlungsangebot des Landkreises durch die Einrichtung der Serviceagentur Osnabrück Land ergänzt. Dabei handelt es sich um ein vom Bundesministerium für Arbeit für drei Jahre gefördertes Modellprojekt, das vom Landkreis und der Stadt Osnabrück gemeinsam getragen und von der Massarbeit gGmbH durchgeführt wird. Adressaten der Serviceagentur sind Arbeitslose, die als sog. Kombi-Leistungsempfänger sowohl Sozialhilfe als auch Lohnersatzleistungen des Arbeitsamts (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe) beziehen. Im Rahmen des Modellprojektes wird versucht, auch für diesen Personenkreis eine Auswegsberatung anzubieten und sie im Wege der passgenauen Vermittlung wieder in Erwerbsarbeit zu integrieren. Ziel dabei ist es, die Leistungs- und Hilfeangebote aus den verschiedenen Sozialleistungssystemen zu bündeln und den betroffenen Arbeitslosen unkompliziert zugänglich zu machen. Die Mitarbeiter der Serviceagentur Osnabrück Land arbeiten nach den gleichen Prinzipien wie die Auswegberater der Massarbeit. Die Serviceagentur erhält Namen und Adressen der Klienten von den örtlichen Sozialämtern und schreibt – nach Abgleich der Daten mit dem Arbeitsamt Osnabrück - die Hilfeempfänger an.

### **Dritte Stufe: Arbeitsvermittlung der Massarbeit-Auswegberatung und der Serviceagentur Osnabrück Land**

Die Auswegberater der Massarbeit ebenso wie die Mitarbeiter der Serviceagentur haben, wie zuvor beschrieben, die Doppelfunktion von Beratern und Arbeitsvermittlern. Ziel der Vermittlungstätigkeit ist es, die Antragsteller bzw. Leistungsempfänger (wieder) in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Aufgrund der vermehrt auftretenden Vermittlungshemmnisse überwiegt aber bei der Massarbeit mittlerweile die Vermittlung in den zweiten Arbeitsmarkt. Die Massarbeit (einschließlich Serviceagentur) wird also als kommunale Vermittlungsagentur in Arbeit und Qualifizierung tätig, wobei auch Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung stattfinden. Grundsätzlich ist die Vermittlungstätigkeit der Massarbeit am Maatwerkmodell orientiert, also an der passgenauen Vermittlung der Klienten in solche Arbeitsverhältnisse, die ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten am ehesten entsprechen. Dies setzt einen engen Kontakt der Auswegberater mit der (insbesondere mittelständischen) Wirtschaft voraus, um über einen ausreichenden Bestand an Stellen zu verfügen.

Zur Umsetzung ihres Vermittlungsauftrags hat die Massarbeit zeitweilig auch mit privaten Arbeitsvermittlungsagenturen (pepp GmbH) zusammengearbeitet, die auf Honorarbasis vermittelnd tätig waren. Darüber hinaus ist die Massarbeit im Auftrag des Landkreises aber auch bei der Schaffung von Arbeitsplätzen aktiv geworden. Da Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich im Raum Osnabrück besondere Priorität zukommt, wurde von der Massarbeit gemeinsam mit einer privat-gewerblichen Dienstleistungsgruppe 1997 die Integratio GmbH gegründet, in der arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu tarifgerechten Löhnen und durch Sozialhilfemittel subventioniert beschäftigt wurden. Allerdings wurde diese Dienstleistungsagentur 1999 wegen Problemen bei der Umsetzung (Probleme der Organisation des Arbeitseinsatzes, fehlende Mobilität der Beschäftigten, hoher Betreuungsaufwand etc.) wieder aufgelöst. Im Rahmen des Regionalnetzwerks Osnabrück Land soll dieser Ansatz jedoch in etwas anderer Form als sogenanntes Dienstleistungsnetzwerk weiterentwickelt und umgesetzt werden.

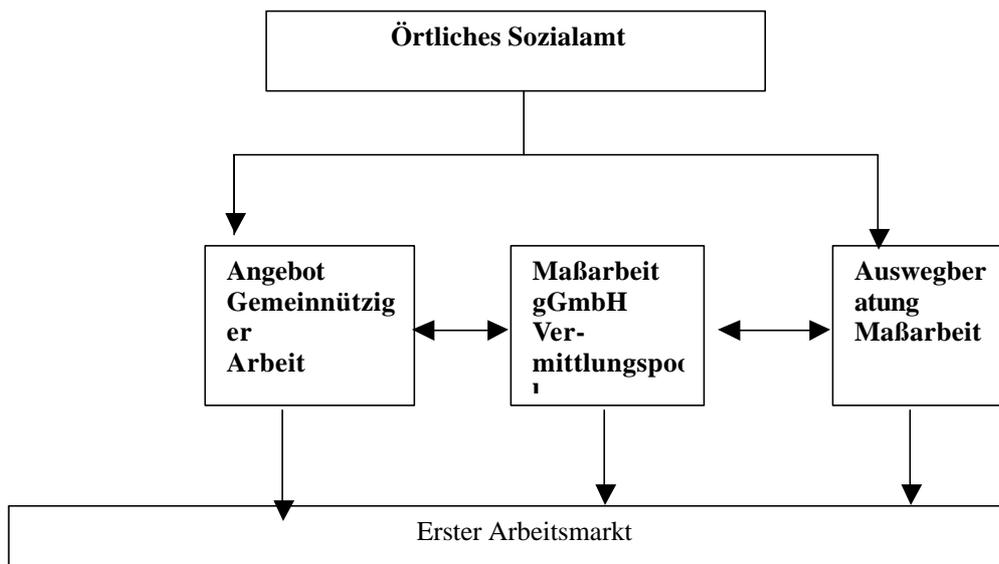
Die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erfolgt in vielen Fällen mit einem Lohnkostenzuschuss von maximal 6 Monaten Dauer aus Mitteln der Sozialhilfe, wobei für den Zuschuss kein aufwendiges Antragsverfahren notwendig ist. Die Arbeitsvermittler von Massarbeit und Serviceagentur stehen in der ersten Phase der Beschäftigung sowohl dem Arbeitgeber als auch dem Arbeitnehmer bei Problemen zur Verfügung. Mit diesem Konzept ist es nach Aussagen der Vertreter beider Einrichtungen gelungen, ein Vertrauensklima bei den Arbeitgebern zu schaffen, das es möglich macht, auch „schwierigere“ Klienten zu vermitteln. Der sog. zweite Arbeitsmarkt umfasst im Landkreis Osnabrück vor allem Maßnahmen, die zum einen aus Qualifizierungselementen bei einem Bildungsträger und zum anderen aus einem oder mehreren Praktika in Unternehmen bestehen. Dazu wird ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis beim Bildungsträger oder bei einem der Praktikumsbetriebe abgeschlossen. Derzeit laufen insgesamt zwei Qualifizierungsmaßnahmen im Nordkreis und in der Stadt Osnabrück, wobei eine weitere Teilzeit-Qualifizierungsmaßnahme für alleinerziehende Mütter im Südkreis geplant ist.

Durch die Massarbeit gGmbH, also durch die Vermittlungstätigkeit der Auswegberatung und seit 1998 der Serviceagentur konnten im Zeitraum 1993 bis 1999 3865 Sozialhilfeempfänger in Arbeit vermittelt werden. In diesem Zeitraum wurden 2768 Personen in reguläre Arbeitsverhältnisse und 772 in Bildungsmaßnahmen mit Arbeitsvertrag integriert. Hinzu kamen 325 Vermittlungen von HLU-Leistungsempfängern des Landkreises durch die Serviceagentur in 1998 und 1999. Allein 1999 konnten 810 Hilfeempfänger des Landkreises Osnabrück eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit aufnehmen, 290 davon durch die Vermittlung der Serviceagentur Osnabrück Land. 535 der 810 Arbeitsverträge konnten mit Arbeitgebern der gewerblichen Wirtschaft abgeschlossen werden. Darüber hinaus konnten durch die Tätigkeit der Serviceagentur Osnabrück Land 130 Personen aus

dem Gebiet der Stadt Osnabrück in sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten vermittelt werden. Die Vermittlungsarbeit der Maßarbeit gGmbH war in stärkerem Maße als in den Vorjahren damit konfrontiert, dass die sozialhilfeberechtigten Arbeitslosen Defizite wie fehlende Sprachkenntnisse, geringes Qualifikationsniveau, geringe Motivation und fehlende Mobilität aufwiesen, wodurch die berufliche und soziale (Wieder-) Eingliederung erschwert wurde.

Junge Erwachsene sind grundsätzlich ebenso wie alle anderen Gruppen Adressaten der genannten Angebotsbausteine des Landkreises Osnabrück. Angesichts der besonderen Probleme von Jugendlichen beim Übergang von der Schule in den Beruf wurde vom Fachdienst Jugend ein zusätzliches, besonderes Beratungs- und Förderinstrumentarium für diese Zielgruppe geschaffen, das hier nicht näher dargestellt werden kann.

**Schaubild 4: „Hilfe zur Arbeit“ des Landkreises Osnabrück**



#### 4.5.3.3 Weiterverfolgung und Wirkungsanalyse

Als Erfolg der „Hilfe zur Arbeit“ wird vom Landkreis hervorgehoben, dass es gelungen ist, nicht nur den Anstieg der Fallzahlen in der Hilfe zum Lebensunterhalt, sondern auch die Sozialhilfearaufwendungen zu senken. Die rückläufige Sozialhilfeentwicklung konnte allerdings nicht mit Zahlen belegt werden. Die Sozialhilfearaufwendungen (netto) lagen nach Angaben des Landkreises 1999 mit 56,2 Mio. zwar deutlich höher als 1991 mit 30,1 Mio. DM. Seit dem Jahr 1995 mit einem Volumen von 75,1 Mio. haben sich jedoch die Sozialhilfearaufwendungen in jedem Jahr verringert und

sind insgesamt um ein Viertel gesunken. Die Aufwendungen pro Einwohner sind in diesem Zeitraum von 209,88 DM sogar um 36% auf 134,09 DM zurückgegangen.

Von Seiten der Fachdienste des Landkreises Osnabrück wie von Seiten der Massarbeit wird der Frage hohe Priorität beigemessen, welche Wirkungen die genannten Aktivierungsmaßnahmen haben. So wird von Kritikern der kommunalen Beschäftigungspolitik behauptet, dass es sich lediglich um einen Verschiebeparkplatz zur Arbeitsverwaltung hin handelt oder dass im Rahmen eines sog. „Drehtüreffektes“ über kurz oder lang alle Maßnahmeteilnehmer wieder sozialbedürftig würden, so dass sich der Mehraufwand für Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“ letztlich finanziell nicht lohnt. Um über die Wirkungen der eigenen Beschäftigungspolitik Klarheit zu schaffen, hat der Landkreis neben den Fallzahlen und Aufwendungen für Sozialhilfe auch den Verbleib der ehemals arbeitslosen Sozialhilfeempfänger untersucht. So wurde bei den im Zeitraum 1993 bis 1996 in Arbeit vermittelten ehemaligen Sozialhilfeempfänger telefonisch danach gefragt, wie ihr weiterer beruflicher Werdegang aussah: Nach eigenen Angaben waren von den ca. 1400 Teilnehmern an Bildungs-, Beschäftigungs- und sonstigen Vermittlungsmaßnahmen nach Abschluss der Maßnahme bis zum Befragungszeitpunkt (1997) rund 40% durchgängig berufstätig gewesen, 21% waren nach zwischenzeitlicher Arbeitslosigkeit wieder berufstätig, 21% waren nach zwischenzeitlicher Berufstätigkeit zum Befragungszeitpunkt arbeitslos und lediglich 27% waren in diesem Zeitraum durchgängig arbeitslos.

Zur Klärung des Drehtüreffektes wurde zusätzlich eine Auswertung der Sozialhilfedatei zu der Frage durchgeführt, wie viele der ehemaligen Maßnahmeteilnehmer im Zeitraum bis 1997 wieder im Sozialhilfebezug standen und welche Veränderungen sich im Zeitverlauf beim Verbleib in der Sozialhilfe ergeben haben. Die Evaluation der Teilnehmer in 1993 bis 1995 begonnenen Maßnahmen ergab, dass 1997 lediglich 11% der Teilnehmer aus den Jahren 1993/94 wieder ausschließlich oder ergänzend auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen waren. Bei den Maßnahmeteilnehmern von 1995 hatte sich der Anteil auf 22% erhöht, wobei die Maßnahmen ebenso wie die Teilnehmer und die Arbeitsmarktbedingungen nur bedingt mit denen der Vorjahre zu vergleichen waren. 19% erhielten ergänzende HLU und lediglich 3% waren ausschließlich auf HLU angewiesen.

Um solche Evaluationen durchführen zu können, wird im Rahmen des ersten Gesprächs zwischen Hilfeempfänger und Auswegberater für jeden Hilfeempfänger eine virtuelle Akte angelegt, die auch nach Eintritt in Arbeit oder Abbruch der Maßnahme weitergeführt wird. Im Falle, dass der Hilfeempfänger zurückkehrt, wird er in derselben Akte weitergeführt. Diese Form der Aktenführung leistet einen wichtigen Beitrag zur Wirkungsforschung, da mit ihrer Hilfe Sozialhilfe- und Erwerbsbiographien festgehalten und weiterverfolgt werden können, wobei diese Daten anschließend

für Evaluationen zur Verfügung stehen. Derzeit wird ein neues Programm für die Auswegberatung erstellt, um die verschiedenen Bedürfnisse in der Datenführung noch besser berücksichtigen zu können.

Die Frage des Verbleibs betrifft aber nicht nur die Teilnehmer von Bildungs-, Beschäftigungs- und Vermittlungsmaßnahmen, sondern auch diejenigen, die bereits im Verlauf des gesamten Beratungs- und Vermittlungsprozesses aussteigen bzw. herausfallen. Dies kann bereits beim Erstkontakt mit dem Sozialamt geschehen, noch mehr bei der Verpflichtung zur gemeinnützigen Arbeit, schließlich aber auch im weiteren Verlauf des Beratungs- und Vermittlungsprozesses. Zwar gibt der Landkreis an, wie viele der ursprünglichen Antragsteller aus diesem Prozess aussteigen bzw. herausfallen. Es fehlen jedoch genauere Informationen darüber, aus welchen Gründen die Antragsteller bzw. Hilfeempfänger ausscheiden und was aus ihnen wird. Die Antwort auf diese Frage ist in Osnabrück Land um so wichtiger, da hier die Mehrbedarfsvariante der gemeinnützigen Arbeit extensiv eingesetzt wird und vermutet werden kann, dass nicht unerhebliche Abschreckungseffekte auftreten.

#### **4.5.4 Koordinationsbedarf und Koordinationspraxis**

##### *4.5.4.1 Koordination auf Landkreisebene*

Wie in allen anderen untersuchten Kommunen gibt es im Landkreis Osnabrück einen Koordinationsbedarf auf gesamtkommunaler Ebene im Hinblick auf die lokale Arbeits- und Beschäftigungsförderung, um einen Konsens zwischen allen relevanten Akteuren dieses Handlungsfelds auf Landkreisebene herzustellen. Dieser Bedarf wird im Landkreis Osnabrück durch das „Regionalnetzwerk Osnabrück Land“ der Initiative für Beschäftigung, welche von der Bertelsmannstiftung 1998 initiiert wurde, gedeckt. Grundgedanke dieser Initiative war und ist es, neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und damit die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Dabei sollen Initiativen für Beschäftigung auf lokaler bzw. regionaler Ebene dazu beitragen, neue Beschäftigungsmöglichkeiten vorzubereiten, zu sichern und zu gestalten. Dazu sollen die zentralen Akteure in regionalen Netzwerken gemeinsam konkrete Beschäftigungsprojekte und innovative Beispiele entwickeln, die zukunftsweisende Anstöße für pragmatische Lösungen geben sollen. Kooperationspartner auf regionaler Ebene sind die Unternehmen, Gewerkschaften, Kommunen, Hochschulen, Kirchen und Verbände. Ein bundesweiter Erfahrungsaustausch unter den regionalen Netzwerken soll über die Netzwerk-Impulse und die regelmäßig erscheinenden Netzwerk-Newsletter gewährleistet werden. Darüber hinaus ist das Institut für Organisationskommunikation (IFOK), ein Forschungs- und Beratungsinstitut, das auf den Aufbau, die fachliche Begleitung und die Moderation von Netzwerken zu komplexen Themen spezialisiert ist, von der Bertelsmann-Stiftung mit der

inhaltlichen, organisatorischen und kommunikativen Betreuung der Initiative für Beschäftigung betraut worden.

Das Netzwerk Osnabrücker Land hat im März 1999 als eines der ersten Netzwerke seine Arbeit aufgenommen. Der Oberkreisdirektor des Landkreises Osnabrück, zugleich Mitglied der Bundesinitiative, lud rund 30 Vertreter der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Verbände, Schulen, Hochschulen, Kirchen, der Stadt Osnabrück und des Arbeitsamts ein mit dem Ziel, die Beschäftigungssituation im Osnabrücker Land zu verbessern. Damit ist es im Regionalnetzwerk Osnabrücker Land gelungen, alle für den Arbeitsmarkt relevanten Kräfte in der Region zu bündeln und gemeinsam daran zu arbeiten, die Beschäftigungslage in der Region zu verbessern. Das Netzwerk umfasst zum einen eine Steuerungsgruppe, die vom Dezernenten für Soziales und Jugend moderiert wird, in der sich die Leiter der verschiedenen Institutionen über die grundsätzlichen Ziele und Aufgaben des Regionalnetzwerks verständigen. Zum anderen beinhaltet die Arbeitsebene fünf Arbeitskreise, in denen konkrete Projekte entwickelt und umgesetzt werden sollen. So soll Arbeitskreis 1 Jugendlichen den Übergang von der Schule in den Beruf erleichtern, Arbeitskreis 2 befasst sich mit der Erschließung neuer Arbeitsfelder zur Integration benachteiligter Personen, Arbeitskreis 3 beschäftigt sich mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Arbeitskreis 4 entwickelt und forciert innovative Arbeits(zeit)formen und Arbeitskreis 5 will schließlich Selbständigkeit und Unternehmertum fördern. Als erste Projektbeispiele sind das Projekt „Start in den Beruf“ zu nennen, das noch nicht ausbildungsgerechten Jugendlichen den Einstieg in den Berufsalltag erleichtern soll. Ein weiteres Projekt, das Dienstleistungsnetzwerk soll benachteiligte Menschen durch intensive Betreuung und Qualifizierung auf eine Beschäftigung im personenbezogenen Dienstleistungsbereich vorbereiten.

Die Gründung des Regionalnetzwerks wurde einerseits von allen Interviewpartnern begrüßt, da hierdurch ein Klima in Öffentlichkeit und Politik geschaffen worden sei, das die Entwicklung der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Landkreis positiv beeinflusst hat. Andererseits hat sich gezeigt, dass es nicht einfach ist, die Arbeitsfähigkeit des Netzwerks dauerhaft sicherzustellen. Als positiv ist hervorzuheben, dass es gelungen ist, im Regionalnetzwerk Stadt und Landkreis Osnabrück zu einer dauerhaften Kooperation zu bewegen, obwohl die politische Spitze und die inhaltlichen Vorstellungen zur lokalen Arbeitsförderung in Stadt und Landkreis sich wesentlich unterscheiden.

#### *4.5.4.2 Koordination zwischen Landkreis und Arbeitsverwaltung*

Neben der Abstimmung zwischen allen Akteuren auf der Landkreisebene gibt es auch im Landkreis Osnabrück einen spezifischen Bedarf an Koordination zwischen den beiden Hauptakteuren lokaler beziehungsweise regionaler Arbeitsförderung, dem Landkreis und der Arbeitsverwaltung.

Dieser Koordinationsbedarf wird im Landkreis auf der einen Seite durch die Mitwirkung des Landkreises im Verwaltungsausschuss beim örtlichen Arbeitsamt gedeckt, wobei der Landkreis durch den Sozialdezernenten in diesem drittelparitätisch besetzten Gremium vertreten ist. Allerdings war es nicht möglich, eine gemeinsame Einschätzung und Bewertung der Arbeitsförderung des Landkreises zu erreichen und diese durch Mittel des Arbeitsamts zu ergänzen und zu unterstützen. So werden die Mittel des Experimentierfonds nach §10 SGB III für das laufende Jahr ausschließlich als Ergänzung der klassischen Instrumente der Arbeitsverwaltung eingesetzt. Anders als etwa in der Stadt Köln ist es also bisher noch nicht gelungen, mit dem Arbeitsamt eine gemeinsame Linie zur kommunalen Arbeitsförderung zu entwickeln.

Auf der anderen Seite wurden zwischen der Arbeitsverwaltung und dem Landkreis sowie der Stadt Osnabrück Vereinbarungen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Eingliederung Arbeitsloser geschlossen, um durch gegenseitige Information und aktive Zusammenarbeit die bestehenden Probleme zu bekämpfen. Diese Vereinbarungen wurden unter Bezugnahme auf den „Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser“ getroffen und beinhalten 21 Paragraphen zu den drei Bereichen berufliche Integration, Leistungsgewährung und Abschlussvereinbarungen. Die Ebene der Koordination zeichnet sich überwiegend durch Austausch von Informationen, Datenaustausch unter Berücksichtigung des Datenschutzes und Teilnahme von Sozialhilfeempfängern in Maßnahmen des Arbeitsamtes aus. Inhalte der Vereinbarungen des ersten Bereiches sind beispielsweise das Programm Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose, wobei das Arbeitsamt einen langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfänger aus SGB III-Mitteln fördert, insofern die Kommunen einen zweiten langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfänger aus Sozialhilfemitteln fördern. Die Beteiligung von Nichtleistungsempfängern in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erfolgt im Rahmen der 5%-Quote, dabei müssen die Kommunen diese Maßnahme zu 50% mitfordern. Im zweiten Bereich der Leistungsgewährung wurden Vereinbarungen getroffen, dass der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe nicht dadurch ausgeschlossen wird, dass der Arbeitslose mit Zustimmung des Arbeitsamtes gemeinnützige und zusätzliche Arbeit ableistet, insofern sie - im Sinne des §19 SGB III – unter 15 Stunden liegt. In den Abschlussvereinbarungen ist festgehalten, dass die Vertreter der an dieser Vereinbarung

beteiligten Dienststellen laufend Kontakt halten und sich in der Regel einmal im Jahr zur gemeinsamen Erörterung von Fragen der Zusammenarbeit treffen.

Nach dem Auslaufen des gemeinsam von Stadt und Landkreis getragenen Projektes „Serviceagentur Osnabrück Land“, das vom Bundesarbeitsministerium von Mai 1998 bis Februar 2001 als Modell zur Beratung und Vermittlung von sog. „Kombi-Empfängern“ gefördert wird, soll als neues Konzept die „Zusammenarbeit von Sozialämtern und Arbeitsämtern unter einem Dach“ im Rahmen des Arbeitsamtes 2000 realisiert werden. Künftig sollen Mitarbeiter des Fachdienstes Soziales sowie die Berater und Vermittler von Massarbeit gemeinsam mit Mitarbeitern des Arbeitsamts in angemieteten Räumen des Arbeitsamts tätig werden. Adressaten sollen alle arbeitslosen Sozialhilfeantragsteller sein – unabhängig davon, ob sie auch Arbeitslosenunterstützung erhalten oder allein auf Sozialhilfe angewiesen sind. Durch die kooperative Zusammenarbeit der leistungsgewährenden und der arbeitsvermittelnden Stellen in einer gemeinsamen Anlaufstelle soll sichergestellt werden, dass Hilfesuchende, die sowohl ein Problem der Existenzsicherung als auch der Reintegration in den Arbeitsmarkt haben, professionelle Hilfen der unterschiedlichen zuständigen Dienstleister an einem Ort und damit real „unter einem Dach“ erhalten. Die Entscheidung über den Sozialhilfeanspruch bleibt jedoch beim zuständigen Sachbearbeiter des örtlichen Sozialamts.

#### *4.5.4.3 Koordination der „Hilfe zur Arbeit“*

Ein besonderer Koordinierungsbedarf besteht bei der Planung, Steuerung und Umsetzung der „Hilfe zur Arbeit“. Im Landkreis Osnabrück liegt die Steuerung des einzelnen „Sozialhilfefalls“ wie auch die Planung und Abstimmung der Integrationsmaßnahmen bei der Massarbeit, die als Gesamtkoordinationsinstrument der „Hilfe zur Arbeit“ bezeichnet werden kann. Um alle weiteren Arbeitsmarktakteure mit einzubeziehen, wurde bei der Massarbeit ein Beirat gegründet, der vor allem beratende Funktionen hat. Im Beirat der Massarbeit sind die Industrie- und Handelskammer, die Handwerkskammer, das Arbeitsamt, der Arbeitgeberverband, die Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände sowie die Bildungs- und Beschäftigungsträger vertreten. Indem halbjährlich die Tätigkeit der Massarbeit in diesem Beirat vorgestellt und beraten wird, soll eine Rückbindung dieser Gesellschaft an den regionalen Konsens sichergestellt werden. Faktisch ist der Beirat nahezu identisch mit der Arbeitsgruppe 3 des Regionalnetzwerks Osnabrück Land (es fehlt lediglich ein Vertreter der Stadt Osnabrück) und wird ebenso wie dieser vom Kreisvorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) geleitet.

Seit Mai 1998 wurde vom Landkreis gemeinsam mit der Stadt Osnabrück mit der „Serviceagentur Osnabrück Land“ ein weiteres Projekt zur Beratung und Vermittlung arbeitsloser

Sozialhilfeempfänger geschaffen, das sich speziell an die sog. Kombi-Empfänger wendet. Dieses zeitlich befristet bis Februar 2001 vom Bundesarbeitsministerium geförderte Projekt ist vom Landkreis ebenfalls bei der Massarbeit angesiedelt worden. Auch hier existiert ein Beirat, der – ergänzt durch einen Vertreter der Stadt Osnabrück - personalidentisch ist mit dem Beirat von der Massarbeit und grundsätzlich die gleichen Koordinationsaufgaben wahrnimmt.

Zur laufenden Abstimmung ihrer Arbeit arbeitet die Massarbeit mit allen Fachdiensten innerhalb des Landkreises, aber auch mit allen kreisangehörigen Städten, Samtgemeinden und Gemeinden zusammen, bei denen das Instrument der gemeinnützigen Arbeit umgesetzt wird. Diese Zusammenarbeit ist nicht formalisiert, sondern findet bei Bedarf und auf informellem Wege statt.

#### **4.5.5 Aktivierung und Koordination aus der Betroffenenperspektive**

Im Landkreis Osnabrück wurde ein Gruppeninterview mit Teilnehmern aus einer Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahme geführt, die von der DEULA Freren GmbH im Auftrag der Massarbeit durchgeführt wird. Die einjährige Maßnahme ist jeweils in zwei Qualifizierungs- und Betriebsphasen aufgeteilt. Die Teilnehmer können innerhalb der Maßnahme zwischen den Bereichen Holzverarbeitung, Bau, Metallverarbeitung und Hauswirtschaft wählen. In den Qualifizierungsphasen werden die für den jeweiligen Bereich grundlegende Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt. In der an die erste Betriebsphase anschließenden zweiten Qualifizierungsphase sollen die Kenntnisse und Fähigkeiten vertieft und gezielt die in der Betriebsphase aufgetretenen Qualifikationsdefizite aufgearbeitet werden.

An dem Gruppeninterview nahmen drei Teilnehmer im Alter von 40-57 Jahren teil. Zwei der Teilnehmer sind im Bereich Metallverarbeitung und der dritte in der Tischlerei tätig. Nach der viermonatigen Qualifizierung stehen alle vor ihrem ersten Praktikum in den Betrieben. Bei den Teilnehmern handelte es sich um arbeitslose Frauen und Männer, die vor Maßnahmebeginn im Sozialhilfebezug standen. Allen Teilnehmern war gemeinsam, dass sie entweder längere Zeit nicht mehr oder noch gar nicht in Deutschland gearbeitet hatten. Alle betonten, dass sie mit Problemen wie fehlende Motivation und Perspektivlosigkeit, aber auch mit Beeinträchtigung der sozialen Bindungen zu kämpfen hatten.

Alle drei Teilnehmer haben bei Bezug von Sozialhilfe in den jeweiligen Gemeinden gemeinnützig gearbeitet. Die Dauer der gemeinnützigen Arbeit variierte von zwei Monaten bis zu eineinhalb Jahren. Nach Aussage der Teilnehmer war es, abgesehen vom sozialen Abstieg, besser gemeinnützig, als gar

nicht zu arbeiten. Nach der gemeinnützigen Arbeit sind zwei der Teilnehmer während des Sozialhilfebezugs einer geringfügigen Beschäftigung nachgegangen, auch wenn das gesamte Gehalt auf die Sozialhilfe angerechnet wurde, ebenfalls mit der Begründung, dass es besser sei zu arbeiten als zu Hause zu sein, um soziale Kontakte zu haben und „um mal rauszukommen“. Die Teilnehmer definierten sich alle sehr stark über ihre Arbeit: Ohne Arbeit sei man ein Nichts und würde schief angesehen. Dazu passt, dass sich die Teilnehmer geschämt haben, Sozialhilfe zu beziehen. Dies ist sicherlich darauf zurückzuführen, dass traditionelle, arbeitszentrierte Wertvorstellungen und die Selbstdefinition über Arbeit in kleinen Gemeinden eines Landkreises besonders stark auftreten, ist doch die soziale Kontrolle in kleinen, ländlich strukturierten Gemeinden sehr viel stärker als beispielsweise in einer Millionenstadt wie Köln.

Die Erfahrungen der Teilnehmer mit dem Arbeitsamt waren eher negativ geprägt. So vermissten sie wirksame Hilfen bei der Einmündung in den Arbeitsmarkt. Auch mit dem Leistungsbezug waren Probleme verbunden: So hatte es der eine Teilnehmer aufgrund persönlicher Probleme versäumt, seine Ansprüche geltend zu machen, ein anderer ist der Verpflichtung nicht nachgekommen, sich beim Arbeitsamt zu melden und deswegen mit einer Sperrfrist belegt worden.

Die Maßnahme bei der DEULA wurde von den Teilnehmern sehr positiv beschrieben. Positive Aspekte waren vor allem, dass man zwischen verschiedenen Bereichen auswählen konnte, dass man den Führerschein vergünstigt machen kann und dass man während der Maßnahme sozial betreut wird. Die Teilnehmer leben alle in der Hoffnung, im Anschluss an die Maßnahme von den (Praktikums-)Betrieben übernommen zu werden oder sich aufgrund der erworbenen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt besser verkaufen zu können. Dabei setzt keiner der Teilnehmer Hoffnungen auf eine Vermittlung durch das Arbeitsamt, wohingegen das Sozialamt bzw. die Auswegberatung als hilfreich für eine Vermittlung in Arbeit angesehen wird. Auch wenn man zunächst einmal zu einer gemeinnützigen Arbeit mit einer Mehraufwandsentschädigung herangezogen wird.

#### **4.5.6 Ergebnis: Positive Ansätze, Probleme und Übertragbarkeit**

Der Landkreis Osnabrück hat, bedingt durch den Zuzug der russischdeutscher Spätaussiedler mit den Folgen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug, vergleichsweise früh neue Initiativen zur Arbeitsmarktintegration von arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehern gestartet. Als Folge der guten Vermittlungsergebnisse ist mittlerweile ein Personenkreis übrig geblieben, der erhebliche Vermittlungshemmnisse aufweist. Der Landkreis hat versucht, mit seinem Bausteinkonzept ein

flexibles Gesamtkonzept zu entwickeln, das diesen Gegebenheiten gerecht wird. So wurden beispielsweise Betreuungsschlüssel und Maßnahmegrößen geändert, um den Hilfeempfängern passende, intensivere Hilfestellungen zu geben. Hervorzuheben ist, dass der Landkreis Osnabrück die einzelnen Bausteine der Massarbeit in Vorläuferprojekten in einzelnen Gemeinden erprobt hat und sie erst nach ihrer Bewährung mit dem dadurch bedingten politischem Rückhalt flächendeckend auf den Landkreis ausgeweitet hat. Abgesehen davon, dass die kommunalen Arbeitsmarktintegrationskonzepte aufgrund der sehr spezifischen Ausgangssituationen und Problemlagen, nur sehr bedingt auf andere Kommunen übertragbar sind, kann das Bausteinkonzept grundsätzlich auf andere Landkreise und auch Städte übertragen werden.

Als bedenklich ist die Praxis im Landkreis zu bewerten, alle arbeitsfähigen Antragsteller zur gemeinnützigen Arbeit heranzuziehen. Handelt es sich doch hierbei um eine Art zweite Bedarfsprüfung auf Basis eines generalisierten Missbrauchsverdachts, ohne dass dadurch eine Verbesserung der Arbeitsmarktperspektiven erzielt wird. Die Gefahr besteht vielmehr, dass ein Teil der Anspruchsberechtigten in die Dunkelziffer verdrängt wird.

Mit dem Regionalnetzwerk Osnabrück Land ist es dem Landkreis gelungen, alle arbeitsmarktrelevanten Akteure in die Konsensbildung zur lokalen Arbeitsförderung mit einzubeziehen. Ein interessanter Aspekt für den Landkreis ist dabei die Einbeziehung der Unternehmerschaft sowie die Zusammenarbeit mit Universitäten und Fachhochschulen. Die Konstruktion des Netzwerkes Osnabrücker Land kann als ein lokales Bündnis für Arbeit angesehen werden; es ist zu erwarten, dass es auch nach Auslaufen der Initiative der Bertelsmann-Stiftung weiter bestehen wird. Nicht unproblematisch wird die Umsetzung der fünf Arbeitskreise des Netzwerkes Osnabrücker Land gesehen, an welchen insgesamt 100 Personen teilnehmen. Eine gute Umsetzung ist nur mit sehr kompetenten Arbeitskreisleitern zu gewährleisten. Darüber hinaus muss das Gremium, nach Aussagen der Akteure noch mehr mit Leben gefüllt werden. Die finanzielle Belastung der Kommune durch das regionale Netzwerk, welches derzeit aus Projektmitteln der Wirtschaftsförderung finanziert wird, wird von den Akteuren als bedenklich bewertet.

Von den Akteuren der kommunalen Arbeitsförderung wurde ein Weiterentwicklungsbedarf hinsichtlich einer Planungsgruppe Arbeitsmarktpolitik gesehen, die für die Koordination der gesamten Ausbildungs- und Arbeitsmarktpolitik zuständig sein sollte. Darüber hinaus sollte die Planungsgruppe Ideenwerkstatt sein, neue Projekte entwickeln und vorhandene pflegen. Angesiedelt sollte sie beim Dezernenten für Soziales im Rahmen einer Stabstelle und ausgestattet mit kompetentem Fachpersonal besetzt sein. Entwicklungsbedarf gibt es außerdem in der Kooperation mit dem Arbeitsamt, welche in der Vergangenheit durch Auseinandersetzungen geprägt war, jedoch mittlerweile mit dem Konzept der

Zusammenarbeit von Sozialämtern und Arbeitsämtern unter einem Dach auf einem guten Weg zu sein scheint.

## **5 Ergebnisse und Schlussfolgerungen**

### **5.1 Koordinationsperspektiven in der sozialen Sicherung und Arbeitsförderung auf nationaler Ebene**

Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass das Handlungsfeld der Aktivierung und Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger durch einen hohen Grad an Komplexität gekennzeichnet ist. Grundsätzlich liegt die Aufgabe der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit im deutschen Sozialstaatsmodell beim vorgelagerten Sicherungsnetz der Arbeitslosenversicherung. Dem Leistungsnetz der Sozialhilfe kommt dagegen lediglich die ergänzende Aufgabe zu, atypische Risiko- und besondere Bedarfslagen abzusichern. Im Gefolge der Arbeitsmarktentwicklung und der praktizierten Sozialpolitik der beiden letzten Jahrzehnte hat jedoch die Zahl der Arbeitslosen zugenommen, die auf Leistungen der Sozialhilfe ergänzend oder ausschließlich angewiesen sind. Damit sind auch zwei unterschiedliche „Aktivierungssysteme“ für die Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zuständig, da beide Rechts- und Leistungssysteme jeweils eigene Regelungen und Instrumente zur Arbeitsförderung umfassen. Durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit und der arbeitslosigkeitsbedingten Sozialhilfebedürftigkeit sahen und sehen sich die Kommunen immer stärker mit der Notwendigkeit konfrontiert, eigene arbeitsmarktpolitische Initiativen zu entwickeln. Fast flächendeckend sind sie heute aktiv im Bemühen, die Probleme der Arbeitslosigkeit und der arbeitsmarktbedingten Armut in ihren Gemeindegrenzen in den Griff zu bekommen. Im Zentrum der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Strategien der Kommunen steht das Instrument der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz, mit dem eine Integration der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Arbeit erreicht werden soll.

Die gegenwärtige rechtliche und politische Verteilung der Zuständigkeiten im Handlungsfeld der Arbeitsförderung für die Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger ist in der Bundesrepublik also durch eine Doppelstruktur gekennzeichnet – sowohl im Hinblick auf die sozialen Sicherungssysteme, bestehend aus Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, als auch in Bezug auf die Aktivierungssysteme, bestehend aus aktiver Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit und der kommunalen Sozialhilfeträger. Eine systematische Abstimmung oder gar Verzahnung dieser beiden Rechtsgebiete und Handlungssysteme im Hinblick auf die Arbeitsförderung ist bisher nicht gegeben. Durch die bestehenden Leistungs- und Maßnahmensysteme wird ein Interaktionsnetz zwischen einer Vielzahl von Akteuren auf der Bundes-, der Länder-, der Gemeinde- und der Quartiersebene definiert. Angesichts dieser komplexen Struktur kann das Element der „Koordination“ als eine notwendige Voraussetzung dafür verstanden werden, dass das Handeln der verschiedenen Akteure so abgestimmt wird, dass ein problemadäquates, integriertes Gesamtkonzept von Arbeitsförderung formuliert und umgesetzt werden kann.

Im Zentrum der Reformüberlegungen zur Neugestaltung der Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Hinblick auf die soziale Sicherung und Aktivierung für Arbeitslose steht das Reformkonzept, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe anzugleichen oder zusammenzulegen. Die Gemeinden befürchten, dass die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vom Bund dazu genutzt wird, sich aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen zu verabschieden. Bei fehlender finanzieller Kompensation hätte die Verlagerung der Langzeitarbeitslosen in die Sozialhilfe nicht nur negative Folgen für die Haushalts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Gesamtheit der Kommunen, sondern - wegen der regionalen Kumulation von Arbeitsmarkt- und Haushaltsproblemen in strukturschwachen Regionen - auch für die Entwicklung der regionalen Verteilung der Lebensbedingungen in der Bundesrepublik.

Eine alternative Option könnte darin liegen, alle Arbeitslosen in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung einzubeziehen, da dieses Leistungssystem – der Logik des deutschen Sozialstaatsmodells folgend – dafür zuständig ist, das allgemeine Lebensrisiko Arbeitslosigkeit abzusichern. Dies könnte z.B. durch Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung in der Arbeitslosenversicherung geschehen. Bei dieser Reformoption würde die Aktivierung künftig ausschließlich im Rahmen der Arbeitslosenversicherung bzw. auf der Rechtsgrundlage des SGB III stattfinden. Da die Sozialhilfe und die Kommunen bei der sozialen Sicherung von Arbeitslosen nicht mehr beteiligt wären, entfielen die Notwendigkeit einer Koordination zwischen SGB III und BSHG bzw. zwischen Bund und Gemeinden.

Es zeigt sich somit, dass die Koordinierungsaufgabe für die Zukunft entscheidend dadurch bestimmt sein wird, welche der genannten Reformoptionen im Hinblick auf die soziale Sicherung und Aktivierung von Arbeitslosen umgesetzt wird. So drohen bei der einen Reform – alle Langzeitarbeitslosen in die Sozialhilfe durch Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – die Kommunen mit der erweiterten Sicherungs- und Aktivierungsaufgabe strukturell überlastet zu werden. Dies könnte sich in einem Qualitätsverlust und/oder in einer stärker restriktiven Ausrichtung der „Hilfe zur Arbeit“ niederschlagen. Bei der Umsetzung der zweiten Option könnte es sein, dass zwar die soziale Sicherung in einer „systemgerechten“ Form reformiert wäre, dass aber die bisher schon kritisierten Defizite der Arbeitsförderung durch die Arbeitsverwaltung noch stärker als bisher durchschlagen. Um so wichtiger würde die Antwort auf die Frage, ob und ggf. durch welche Maßnahmen eine Effektivierung der Integration von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen in den Arbeitsmarkt durch die Arbeitsverwaltung erreicht werden kann.

## **5.2 Perspektiven der Arbeitsförderung und ihrer Koordinierung auf örtlicher Ebene: Ergebnisse der Fallstudien**

Alle interviewten Akteure stimmten darin überein, dass das Handlungsfeld der aktiven Arbeitsförderung in der Bundesrepublik kaum zu überschauen ist. Da die Aktivierungslandschaft im Bereich des BSHG wenig normiert und vor allem auf der örtlichen Ebene angesiedelt ist, liegen bisher kaum vergleichende wissenschaftliche Untersuchungen zu den Aktivitäten der Kommunen in diesem Feld vor. Auch von den einzelnen Kommunen sind wissenschaftlich fundierte Analysen ihrer Programme bisher nicht vorgelegt worden. Die wenigen verfügbaren Studien sind methodisch nur bedingt zuverlässig und lassen daher kein aussagekräftiges Bild zu. Noch weniger liegen Studien zur Koordination solcher Programme und Initiativen vor.

Mit den vier Fallstudien sollten unterschiedliche politisch-institutionelle Arrangements daraufhin untersucht werden, ob sie interessant und nachahmenswert sind in dem Sinne, dass sie Lösungsansätze in Bezug auf einzelne Probleme und Aufgaben bieten, die über die einzelne Kommune bzw. Region hinaus weisen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass „best practices“ vielfach spezifische örtliche Entstehungsbedingungen reflektieren. Dazu gehören sozialräumliche Gegebenheiten, soziokulturelle Traditionen und spezifisch örtliche Beziehungsmuster zwischen den politischen Akteuren. Nicht zuletzt die handelnden Akteure selbst sind ein wichtiges Moment für die Erklärung dafür, warum bestimmte Modelle entwickelt wurden bzw. warum sie „funktionieren“ – oder auch nicht. Trotz dieser großen Bandbreite an Einflussfaktoren, die in den Fallstudien gar nicht alle explizit thematisiert werden konnten, sind sowohl die Ziele, Konzeptionen und Umsetzungsformen ebenso wie die institutionell-organisatorischen Strukturen auch für sich genommen aussagefähig und – unter bestimmten Bedingungen – auf andere Regionen und Kommunen übertragbar. Im folgenden sollen noch einmal zentrale Befunde zusammengefasst und bewertet werden.

### **5.2.1 Konzeptionen lokaler Arbeitsförderung und Aktivierung**

Im Rahmen der lokalen Fallstudien wurden in Deutschland vier Kommunen untersucht, die in der lokalen Arbeits- und Beschäftigungsförderung aktiv tätig sind und in den 90er Jahren neue Instrumente zur Arbeitsmarktintegration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern entwickelt haben. Bei der Frage nach den Zielen der Aktivierung wurde von Seiten aller Kommunen ein ganzes Bündel von Zielen genannt. Im Vordergrund standen eine Senkung der Fallzahlen wie der Aufwendungen in der Hilfe zum Lebensunterhalt, ebenso wurden die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und die Sozialintegration der Hilfeempfänger als Ziele genannt. In keiner der untersuchten Kommunen ist es gelungen, die Zahl der Sozialhilfeempfänger in den letzten Jahren spürbar zu senken. In Offenbach

gelang eine solche Senkung – wie im gesamten Bundesgebiet - nur 1998, im Landkreis Osnabrück konnte die Empfängerzahl zumindest konstant gehalten werden, in Köln und Dresden sind dagegen die Fallzahlen kontinuierlich weiter gestiegen. Insofern konnte – wenn überhaupt – nur der Anstieg der Fallzahlen gebremst werden. Auch die Verringerung des Sozialhilfeaufwands konnte lediglich im Landkreis Osnabrück realisiert werden. In allen anderen Kommunen hat sich der Aufwand für HLU in den letzten Jahren weiter erhöht. In diesen Kommunen konnten somit lediglich relative Einsparungen realisiert werden. Die Aktivierung der Sozialhilfeempfänger war also zumindest in diesen beiden Zieldimensionen nur bedingt erfolgreich.

In allen Kommunen hat also eine Neuorientierung von der reinen Zahlbarmachung der Sozialhilfe hin zu einem Aktivierungs- und Reintegrationsansatz in den Arbeitsmarkt stattgefunden. Inwieweit durch die starke (oder gar ausschließliche) Konzentration auf die Arbeitsmarktintegration andere Aufgaben vernachlässigt werden, war im Rahmen der Fallstudien nicht zu festzustellen. In allen Kommunen wurde ein Gesamtkonzept der „Hilfe zur Arbeit“ mit einer ähnlichen Maßnahmenpalette vorgefunden, das sich aus folgenden Elementen zusammensetzt:

(1) Fallsteuerung: In allen Kommunen findet eine Steuerung und Verfolgung des einzelnen Sozialhilfefalls statt. Die Fallsteuerung hat die Aufgabe, den gesamten Eingliederungsprozess des arbeitslosen aber arbeitsfähigen Klienten zu koordinieren, zu dokumentieren und zu überwachen. Dies geschieht in Köln und in Dresden durch die Fachkräfte des Sozialamts, wobei in Köln im Rahmen einer organisatorischen Neustrukturierung des Sozialamts ein Bereich aktivierende Hilfen entstanden ist, in dem Fallmanager diese Aufgabe wahrnehmen. Auch in Offenbach liegt diese Aufgabe in der Zuständigkeit von Fallmanagern im Sozialamt, wobei die Programmsteuerung der „Hilfe zur Arbeit“ dem Amt für Arbeitsförderung zugeordnet ist. In Osnabrück Land wird die Fallsteuerung von den Fachkräften der ausgelagerten Massarbeit durchgeführt.

(2) Auswegberatung: Als zweites Element der Aktivierungskonzepte findet in allen Kommunen eine „Auswegberatung“ für die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger statt, bei der es darum geht, das individuelle Kompetenzprofil und eventuell vorhandene Vermittlungshemmnisse des einzelnen Klienten zu ermitteln als Grundlage und Voraussetzung für den Vermittlungsprozess. Die Beratung ist in den Kommunen unterschiedlich organisiert: In der Großstadt Köln wird die Beratung und Fallsteuerung in den organisatorisch neu gegliederten Sozialämtern durch Fallmanager durchgeführt. In Offenbach und Dresden sowie im Landkreis Osnabrück wurden sowohl die Beratung als auch die Vermittlung an von der Kommune gegründete private Träger in der Rechtsform von gemeinnützigen GmbHs ausgelagert (GOAB, QUAD, Massarbeit).

(3) Passgenaue Direktvermittlung: Als drittes Element der Aktivierungskonzepte ist die passgenaue Vermittlung zu nennen. In allen Kommunen steht die Vermittlung der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund. Sie ist konzeptionell am niederländische Maatwerkkonzept ausgerichtet. Dies beinhaltet, dass – ausgehend von einer Analyse der Stärken und Schwächen des jeweiligen Klienten - ein dafür geeigneter Arbeitsplatz gesucht und gefunden werden muss, also Arbeitsuchender und Arbeitsplatz möglichst gut aufeinander abgestimmt werden. In Köln ist die passgenaue Vermittlung stadtteil- und zielgruppenspezifischen JobBörsen in privater Trägerschaft zugewiesen mit Ausnahme der JobBörse Junges Köln, die gemeinsam vom Sozial- und Jugendamt der Stadt und vom Arbeitsamt getragen wird. In Offenbach, Dresden und Osnabrück Land wird die Vermittlung von den ausgelagerten Trägern GOAB, QUAD und Massarbeit durchgeführt. Ähnlich wie in Köln ist auch in Offenbach eine gemeinsame Vermittlungsagentur für Jugendliche in Ausbildung in gemeinsamer Trägerschaft von Stadt und Arbeitsamt in Planung.

(4) Qualifizierung und Beschäftigung: Soweit eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt nicht möglich ist, kommen in allen Kommunen als viertes Element Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen im sog. zweiten Arbeitsmarkt zur Anwendung. Erstere dienen vor allem dazu, die Kenntnisse und Fähigkeiten der Leistungsempfänger zu erweitern und zu verbessern, wobei auch hier in der Regel ein arbeitsvertragliches Beschäftigungsverhältnis (mit dem Bildungsträger oder einem Praktikumsbetrieb) zugrunde gelegt wird. Letztere sollen als befristete Beschäftigung – wenn schon nicht den Einstieg in die Erwerbstätigkeit – zumindest den Einstieg in den Versicherungsschutz des SGB III ermöglichen. Weiterhin gibt es in allen Kommunen flankierende soziale Hilfestellungen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit, da Probleme wie Überschuldung, Sucht, ungeklärte Kinderbetreuung, familiäre und andere Probleme als Vermittlungshemmnisse bei der Überwindung des Sozialhilfebezugs angesehen werden.

(5) Mehrbedarfsvariante: Als fünftes Element ist in allen Kommunen das Instrument der gemeinnützigen Arbeit in der Mehrbedarfsvariante anzutreffen, das allerdings höchst unterschiedlich eingesetzt wird. Sie dient überwiegend zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und -fähigkeit, sowie zur Aufdeckung von Sozialhilfemissbrauch und Schwarzarbeit. Daneben wird sie aber auch zur (Wieder-)Gewöhnung an Arbeit eingesetzt. Während die Mehrbedarfsvariante im Vergleich zur arbeitsvertraglichen Variante in Köln und Offenbach aus grundsätzlichen Erwägungen nur eine geringe Rolle spielt, kommt ihr in Dresden und Osnabrück eine große Bedeutung zu. Im Landkreis Osnabrück kommt sie sogar flächendeckend in allen Gemeinden zur Anwendung, indem jeder arbeitsfähige aber nicht erwerbstätige Neuantragsteller, bei dem keine legitimen Hinderungsgründe vorliegen, für einen Regelzeitraum von 3 Monaten zur gemeinnützigen Arbeit verpflichtet wird. Erst danach steht der Zugang zu arbeitsvertraglichen Varianten der Hilfe zur Arbeit offen.

(6) Zielgruppenorientierung: Eine Zielgruppenberücksichtigung bei der Maßnahmenplanung und -ausführung ist in allen Kommunen anzutreffen, dabei gibt es vor allem spezifische Maßnahmen für sozial benachteiligte Jugendliche. Ansonsten werden in den Kommunen je nach Bedarf Maßnahmen für bestimmte Zielgruppe flexibel entwickelt, wie beispielsweise eine derzeit anlaufende Halbtagsqualifizierungsmaßnahme für alleinerziehende Mütter im Landkreis Osnabrück. Eine Besonderheit stellt der Ansatz in der Stadt Köln dar, Jugendlichen prinzipiell keine HLU zu gewähren, sondern ihnen auf Basis eines Praktikantenvertrags die Möglichkeit zu geben, einen existenzsichernden Verdienst zu erzielen. Dieses Prinzip des „Work First“ kommt auch dann zur Anwendung, wenn nur ein ganz kurzzeitiger Leistungsbezug zu erwarten ist.

In allen Kommunen ist das örtliche Arbeitsamt als zweiter Hauptakteur der lokalen Arbeitsförderung auf der Grundlage des SGB III tätig. Die Bereitschaft, im Rahmen des Experimentierfonds nach § 10 SGB III neue Wege der Arbeitsmarktförderung – gerade auch im Hinblick auf die Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger ohne Leistungsansprüche nach dem SGB III - zu entwickeln und zu erproben, ist jedoch höchst unterschiedlich. Vor allem das Arbeitsamt Köln hat in beispielhafter Weise - und in Kooperation mit dem Sozialamt der Stadt Köln - versucht, den neuen Spielraum für diese Zielgruppe auszuschöpfen. Dagegen hat in anderen Arbeitsämtern wie in Offenbach und in Dresden erst allmählich ein Umdenken eingesetzt oder des steht – wie im Falle von Osnabrück – noch bevor.

### **5.2.2 Koordination lokaler Arbeitsförderung**

Im Handlungsfeld der lokalen Arbeitsförderung finden Steuerungs- und Abstimmungsprozesse vor allem auf drei Ebenen statt – der gesamtstädtischen Ebene, der Ebene zwischen Kommune und Arbeitsamt und der Ebene der unmittelbaren Abstimmung der „Hilfe zur Arbeit“ -, wobei diese Abstimmungsprozesse in den einzelnen Kommunen in unterschiedlicher Weise institutionalisiert und umgesetzt sind.

#### **(1) Koordination auf gesamtstädtischer Ebene**

In jeder Kommune gibt es einen Koordinationsbedarf auf der gesamtstädtischen Ebene, um einen Konsens im Hinblick auf Ziele, Konzeptionen und Maßnahmen der Arbeits- und Beschäftigungspolitik zwischen allen arbeitsmarktrelevanten Akteuren in einer Kommune herzustellen. Dieser Bedarf wurde in Köln, in Dresden und im Landkreis Osnabrück durch vergleichbare Koordinationsgremien gedeckt. In der Stadt Köln wurde die sog. „Konsensrunde“ geschaffen, die vom Regionalsekretariat des Amtes für Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik geleitet wird. Die Konsensrunde hat vor allem die Aufgabe, für Projekte, die mit Landes- und EU-Mitteln finanziert werden, den zur Projektbewilligung notwendigen regionalen Konsens herzustellen. Insofern

handelt es sich einmal um ein Gremien zur vertikalen Koordination zwischen Kommune einerseits und Land/EU andererseits. Zugleich wird dieses Gremium aber auch für die gesamtstädtische Konsensbildung im oben genannten (horizontalen) Sinne genutzt. In der Stadt Dresden wurde das „Kommunalforum für Wirtschaft und Arbeit“ als gesamtstädtisches Koordinationsgremium geschaffen, das vom Bürgermeister und Dezernenten für Wirtschaft und Verkehr geleitet wird. Das Kommunalforum hat eine Steuerungsgruppe und verschiedene Arbeitskreise, um die Planung, Steuerung und Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Stadt flexibel gestalten zu können. Der Landkreis Osnabrück hat im Rahmen der Initiative für Beschäftigung der Bertelsmannstiftung das „Regionalnetzwerk Osnabrück Land“ gegründet, um mit allen arbeitsmarktpolitischen Akteuren in fünf Arbeitskreisen die zentralen Beschäftigungsprobleme anzugehen, zu denen die Arbeitskreise konkrete Projekte entwickeln und umsetzen sollen. Als Besonderheit ist hervorzuheben, dass Landkreis und Stadt gemeinsam im Regionalnetzwerk versuchen, neue Initiativen für die Gesamtregion zu entwickeln und voranzutreiben. Insofern findet hier die horizontale Abstimmung über die Verwaltungsgrenze des Landkreises hinaus statt. In der Stadt Offenbach wurde kein formelles Koordinationsgremium mit allen Arbeitsmarktakteuren auf gesamtstädtischer Ebene eingerichtet, sondern die Koordination findet dort primär über informelle Kontakte statt. Die gesamtstädtische Steuerung liegt vor allem beim Oberbürgermeister selbst, dieser wird unterstützt durch die Leiter des Amts für Wirtschaftsförderung und des Amts für Arbeitsförderung.

Aufgrund der unterschiedlichen Problemkonstellationen und der verschiedenen räumlichen, ökonomischen und sozialen Bedingungen (wie Fläche, Einwohnerzahl, etc.) haben die Kommunen also unterschiedliche Formen entwickelt, um den gesamtstädtischen Koordinationsbedarf zu decken. Dabei ist zu bedenken, dass Großstädte wie Köln und Dresden ebenso wie ein großflächiger Landkreis eher ein formelles Gremium benötigen, um alle Arbeitsmarktakteure in den Abstimmungsprozess einzubeziehen, während in einer Stadt mittlerer Größe wie Offenbach, in der die Wege kürzer sind, sich eine informelle Koordination unkomplizierter realisieren lässt. Umgekehrt zeigt das Beispiel Dresden, dass ein formelles Gremium noch nicht garantiert, dass ein lokaler Konsens tatsächlich zustande kommt, so lange wichtige Akteure - wie die Vertreter des Gemeinderats - nicht einbezogen sind.

Soweit formelle Gremien gesamtstädtischer Koordination vorhanden sind, handelt es sich um Formen des gegenseitigen Informationsaustauschs und der gemeinsamen Planungsüberlegungen auf der Steuerungsebene (Ebene der politischen Repräsentanten) bis zur Einrichtung von festen Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen und Aufgaben auf der Arbeitsebene. Zwar handelt es sich in einem formalen Sinne um rechtlich unverbindliche Kooperationsformen, bei denen die einzelnen Akteure ihre Entscheidungsautonomie behalten. Dennoch übt das regelmäßige Zusammenkommen

und die gemeinsame Konsensbildung einen gewissen Druck aus, die gemeinsamen Planungen und Initiativen auch in der Praxis umzusetzen.

## **(2) Koordination zwischen Sozialamt und Arbeitsamt**

Über die gesamtstädtische Koordination hinaus existiert ein besonderer Koordinationsbedarf zwischen der Kommune einerseits und dem örtlichen Arbeitsamt andererseits. Handelt es sich doch hierbei um die beiden Hauptakteure lokaler Arbeitsförderung, die jeweils über eigene Haushaltsmittel verfügen und auf der Grundlage eigener Ziele, Instrumente und Rechtsgrundlagen in diesem Feld tätig werden. Hinzu kommt, dass - wie zuvor in den Fallstudien beschrieben - die sog. „Kombi-Empfänger“ oder „Aufstocker“ sowohl Arbeitslosenunterstützung als auch Sozialhilfe beziehen, wobei für deren (Wieder-)Eingliederung sich weder das Arbeitsamt noch das Sozialamt primär verantwortlich fühlen. Wie wird dieser allgemeine und besondere Abstimmungsbedarf in den betrachteten Kommunen gedeckt?

In jeder der untersuchten Kommunen waren die jeweilige Stadt bzw. der Landkreis im Verwaltungsausschuss des örtlichen Arbeitsamts vertreten, wobei die Sozialverwaltung nicht immer unmittelbar beteiligt war. Die Mitwirkung im Verwaltungsausschuss ist allerdings noch keine Garantie dafür, dass eine tatsächliche Kooperation zustande kommt, die das Beispiel Osnabrück Land gezeigt hat, wo das Arbeitsamt bisher ganz bewusst darauf verzichtet hat, die Integrationsmaßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger in Kooperation mit dem Landkreis z.B. unter Einsatz der „freien Förderung“ des § 10 SGB III zu unterstützen.

In allen Kommunen – mit Ausnahme von Köln - wird die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Sozialverwaltung als traditionell schwierig dargestellt, erst sehr allmählich hat eine Verbesserung des Klimas eingesetzt. So sind – gemäß den Empfehlungen von Kommunalen Spitzenverbänden und Bundesanstalt für Arbeit zur Zusammenarbeit von Sozialämtern und Arbeitsämtern – in drei Kommunen formelle Vereinbarungen zur Zusammenarbeit von Sozial- und Arbeitsamt abgeschlossen worden. Während die Vereinbarung in Köln seit längerem besteht und die Grundlage für eine konkrete Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Sozialamt darstellt, ist die gemeinsame Vereinbarung zwischen Landkreis, Stadt und Arbeitsamt in Osnabrück bisher nicht mit Leben gefüllt worden. In Offenbach ist eine solche Vereinbarung gerade erst abgeschlossen worden, während es in Dresden bisher dazu noch nicht gekommen ist.

Mit den gemeinsamen Vereinbarungen ist in drei der Kommunen die höchste Stufe der Koordination - die Gründung einer gemeinsamen Institution zwischen dem Arbeitsamt und der Sozialverwaltung - anvisiert worden. Während sich diese Kooperation in der Stadt Offenbach und im Landkreis Osnabrück noch im Planungsstadium befindet, ist sie in der Stadt Köln im Jugendbereich mit der

JobBörse Junges Köln bereits umgesetzt worden. In dieser Einrichtung, die junge arbeitslose Sozialhilfeempfänger berät und vermittelt, arbeiten Fallmanager aus der Sozialverwaltung in Teams mit Berufsberatern der Arbeitsverwaltung, sowie einem Mitarbeiter aus der Jugendberufshilfe des Jugendamtes zusammen. Diese gemeinsame Institution wird anteilig von der Arbeits- und der Sozialverwaltung finanziert. Die Planung der Stadt Offenbach sieht mit der sog. Ausbildungsagentur ebenfalls eine gemeinsame Institution von Arbeits- und Sozialamt für die Zielgruppe sozial benachteiligter Jugendlicher vor. Die geplante Kooperation soll sich auf die anteilige Finanzierung, auf gemeinsames Personal aus der Sozial und Arbeitsverwaltung, auf gemeinsame Zielsetzungen und die gemeinsame Durchführung erstrecken. Im Landkreis Osnabrück ist - nach Auslaufen des Modellprojektes „Serviceagentur Osnabrücker Land“, welche derzeit für den Zeitraum von rund zwei Jahren für die Beratung und Vermittlung der Kombilohnempfänger zuständig ist – ab dem kommenden Jahr die „Zusammenarbeit von Sozialämtern und Arbeitsämtern unter einem Dach“ im Rahmen der Umsetzung des Reformprojekts „Arbeitsamtes 2000“ geplant. Durch die Zusammenarbeit der leistungsgewährenden und arbeitvermittelnden Stellen in einer gemeinsamen Anlaufstelle sollen die Hilfesuchenden professionelle Hilfen der unterschiedlichen zuständigen Stellen an einem Ort erhalten. Die Stadt Dresden hat eine solche gemeinsame Institution von Arbeits- und Sozialverwaltung bisher noch nicht vorgesehen. Die Kooperation beschränkt sich bisher auf spezielle Vereinbarungen und Projekte. Beispielsweise gibt es eine Vereinbarung, wonach 5% der Sozialhilfeempfänger ohne SGB III-Leistungen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Arbeitsamtes vermittelt werden können. Wie die Erfahrungen in Köln und z.T. auch in Offenbach zeigen, ist die Planung einer gemeinsamen Einrichtung ein wichtiger Schritt, die Koordinations- und Kooperationsstrukturen zu verbessern. Die praktische Umsetzung ist ein weiterer Schritt, in dessen Verlauf eine Vielzahl praktischer Probleme der Zusammenarbeit auftreten, die nur sehr allmählich und sehr mühsam abgebaut werden können.

### **(3) Koordination der „Hilfe zur Arbeit“**

Das dritte Feld der Koordination und Kooperation bezieht sich auf die konkrete Planung, Abstimmung und Koordination der „Hilfe zur Arbeit“. Dabei geht es einmal um eine Abstimmung innerhalb der Kommunalverwaltung, insbes. zwischen Sozialamt, Jugendamt und – soweit eingerichtet - einem Amt für Arbeitsförderung. Zum anderen aber auch um die Abstimmung mit dem – soweit eingerichtet – dem ausgelagerten Steuerungsträger. Schließlich geht es aber auch um die Abstimmung des Integrationsprozesses zwischen Sozialverwaltung und Steuerungsträger einerseits und Bildungs- und Beschäftigungsträgern andererseits.

Die Steuerung der „Hilfe zur Arbeit“ ist allein in der Stadt Köln ausschließlich im Sozialamt angesiedelt. Zwar liegt sie auch in Dresden grundsätzlich in der Zuständigkeit beim Sozialamt, so ist doch bei der Maßnahmenplanung das Amt für Wirtschaftsförderung zu beteiligen. In Osnabrück ist die Zuständigkeit auf zwei Ebenen der Sozialhilfeverwaltung angesiedelt: während die arbeitsvertragliche

Variante beim Fachdienst Soziales des Kreises liegt, liegt die Mehrbedarfsvariante bei den örtlichen Sozialämtern. Allein in Offenbach ist diese Funktion aus dem Sozialamt ausgelagert und dem Amt für Arbeitsförderung zugeordnet. Während alle Kommunen einen Abstimmungsbedarf zwischen Sozial- und Jugendamt bestätigt haben, diesen aber nur bedingt einlösen, besteht allein in Offenbach ein spezifischer Koordinationsbedarf zwischen dem Amt für Arbeitsförderung und dem Sozialamt. Das hierfür vorgesehene, regelmäßiges Treffen der drei Amtsleiter dürfte der Aufgabe angemessen zu sein.

Was die zweite Frage betrifft, haben außer Köln alle anderen Kommunen die Aktivierungs- und Integrationsaufgabe ganz oder teilweise einem ausgelagerten und rechtlich selbständigen Träger übertragen. Diese Auslagerung soll einerseits ein flexibleres Handeln als im Rahmen der öffentlichen Verwaltung ermöglichen, andererseits liegt eine entscheidende Frage darin, inwieweit eine Steuerung und Kontrolle dieser Träger auf Dauer gelingt. Insgesamt scheint in vielen Kommunen ein Problem darin zu bestehen, dass sich die ausgelagerten Träger verselbständigt haben und eher die Integrationspolitik der Kommune bestimmen als umgekehrt. In den drei betrachteten Kommunen soll eine personelle Verflechtung zwischen Sozialverwaltung und Träger in den Trägergremien eine unerwünschte Verselbständigung verhindern. In Osnabrück Land dürfte diese Gefahr vor allem durch die besonders ausgeprägte Verflechtung zwischen Landkreisverwaltung und Massarbeit mit Hilfe der Konstruktion der drei Geschäftsführer vermieden worden sein. In Offenbach wird die Gefahr der Verselbständigung nicht zuletzt durch die dominierende Rolle des Amts für Arbeitsförderung verhindert. Dagegen ist die Kooperationsstruktur in Dresden weniger übersichtlich. Zwar beharrt die Leitung des Sozialamt darauf, dass die Steuerung der Hilfe zur Arbeit bei ihr liege, dennoch ist die Steuerung des Arbeitskreises „Hilfe zur Arbeit“ der QUAD übertragen. Die Finanzierung der ausgelagerten Steuerungs-, Beratungs- und Vermittlungseinheit erfolgt in allen drei Kommunen durch pauschale Zuwendungen auf der Basis quantitativer Zielvorgaben. Lediglich bei der Vermittlungstätigkeit dominiert eine Finanzierung über einzelfallbezogene Leistungsentgelte bzw. Fallpauschalen. In den Fallstudien war ein Zusammenhang zwischen Finanzierungsform und Beratungs- bzw. Vermittlungserfolg nicht zu erkennen.

Auch zum dritten Fragenkomplex, der Koordination zwischen Sozialverwaltung bzw. Steuerungsträger einerseits und Bildungs- und Beschäftigungsträgern andererseits zeigen sich Unterschiede in den untersuchten Kommunen: So sind die GOAB wie auch die QUAD einerseits Institutionen, die die Klienten auf die verschiedenen Bausteine und Träger verteilen, andererseits sind sie aber auch selbst Beschäftigungsträger, was ihnen und der Sozialverwaltung den Vorwurf eines unfairen Wettbewerbs eingetragen hat. Die Arbeitsteilung in Osnabrück Land ist dagegen transparenter und „sauberer“, da die Massarbeit keinerlei Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen durchführt. Für die Abstimmung zwischen Sozialverwaltung und Bildungs- und Beschäftigungsträgern hat sich die Einrichtung einer Trägerkonferenz als hilfreich erwiesen, in der in regelmäßigen

Abständen über die Erfahrungen mit den bisherigen Maßnahmen wie auch über künftig geplante Maßnahmen beraten wird.

### **5.3 Fazit und offene Fragen**

Die zuvor beschriebenen Konstrukte zur Arbeitsmarktintegration für arbeitslose Sozialhilfeempfänger haben sich unter ganz speziellen Bedingungen entwickelt und sind aufgrund dessen nur bedingt auf andere Kommunen übertragbar. Aufgrund der Fallstudien sind kaum Aussagen darüber möglich, welche Bedeutung die Koordinierung für den Erfolg der Aktivierungsstrategien in den einzelnen Kommunen hat. Vielmehr sind die Ebenen und Formen der Koordinierung notwendige (aber keine hinreichende) Voraussetzung dafür, dass die Aktivierung erfolgreich verläuft. Dennoch lassen sich auf der Grundlage der Fallstudien im Hinblick auf die Koordinierung der Aktivierung Empfehlungen formulieren:

- (1) Notwendig erscheint eine Koordinierung auf gesamtstädtischer Ebene, im Rahmen derer der notwendige Konsens für eine Aktivierungsstrategie zwischen den relevanten Arbeitsmarktakteuren hergestellt wird. Dabei scheint eine Trennung zwischen der Steuerungsebene für die Beteiligung der Repräsentanten der einschlägigen Institutionen und der Arbeitsebene unter Einschaltung der Fachkräfte dieser Institutionen sinnvoll zu sein.
- (2) Gefordert ist ebenso eine spezielle Kooperation zwischen Sozialverwaltung der Kommune und Arbeitsverwaltung, die über das Zusammenwirken im Verwaltungsausschuss des Arbeitsamts hinausgeht. Vereinbarungen reichen dazu allein nicht aus, vielmehr müssen sie durch konkrete Projekte mit Leben gefüllt werden. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Zielgruppe derer, die sowohl Bezieher von Lohnersatzleistungen des Arbeitsamts als auch von HLU des Sozialamts sind.
- (3) Bei der Ausgestaltung der „Hilfe zur Arbeit“ hat sich die Gründung von speziellen ausgelagerten Einheiten in vielen Kommunen bewährt. Allerdings ist darauf zu achten, dass sie einen klar umrissenen Auftrag zu erfüllen haben und in enger Rückbindung an die Verwaltung tätig werden, um mögliche Verselbständigungsprozesse in Grenzen zu halten.

Betrachtet man die dargestellten Konzepte der Aktivierung und die dazu entwickelten Modelle zu ihrer Koordination, ist eine Reihe von Fragen offen geblieben:

So stellt sich als erstes die Frage, welches die Rolle der gesamtstädtischen Koordination sein kann. Die dargestellten Gremien haben den Vorteil, dass ein gemeinsames Problembewusstsein aller arbeitsmarktrelevanten Akteure geschaffen wird, dass ein Konsens bezüglich bestimmter Programme und Projekte in der Kommune hergestellt wird und dadurch klare Prioritäten in der Arbeits- und Beschäftigungsmarktpolitik erleichtert werden. Ein solches Koordinationsgremium ist vor allem in der Anfangsphase lokaler Aktivierung zu empfehlen. Der Nachteil solcher gesamtstädtischen Koordinationsgremien liegt in der zumeist sehr großen Teilnehmerzahl und in der Gefahr, sich zu unverbindlichen Gesprächsrunden zu entwickeln, in denen nicht mehr konstruktiv gearbeitet wird. Dies kann zwar durch die Zweiteilung zwischen Steuerungs- (politische Repräsentanten) und Arbeitsebene (Fachkräfte) zumindest teilweise vermieden werden. Dennoch bedarf es großer Organisations- und Moderationsfähigkeiten, um solche Gremien nicht nur in Gang zu bringen, sondern sie auch am Leben zu erhalten. Soweit dies gelingt, ist der Vorteil unübersehbar, schaffen sie doch eine Transparenz der Zielsetzungen, Konzeptionen und Maßnahmen für alle beteiligten Akteure. Transparenz bedeutet aber auch, dass Kontroversen auftreten und ausgetragen werden müssen.

Zum zweiten stellt sich die Frage, wo die Steuerung der „Hilfe zur Arbeit“ sinnvollerweise angesiedelt sein sollte: Liegt sie im Sozialamt – wie im Falle von Köln –, ist die Chance am größten, dass die Integrationsmaßnahmen vom Hilfeempfänger ausgehen und an den spezifischen Bedürfnissen der Klienten ausgerichtet sind. Umgekehrt besteht die Gefahr, dass das Sozialamt zu einer reinen Arbeitsvermittlung degeneriert und alle anderen Aufgaben an den Rand gedrängt werden. Liegt dagegen die Steuerung in einem Amt für Arbeitsförderung – wie im Falle von Offenbach –, ist eine Anbindung an die und Verzahnung mit der kommunalen Beschäftigungspolitik am ehesten gewährleistet. Dabei liegt die Gefahr darin, dass das Hauptaugenmerk auf den Programmen und nicht auf den Hilfeempfängern liegt. Bei der dritten Möglichkeit, der Auslagerung an einen rechtlich verselbständigten Träger, erweist sich die Möglichkeit eines flexiblen Handelns als Vorteil. Dies wird mit dem Nachteil erkaufte, dass eine Verzahnung nicht immer gewährleistet ist und der Träger sich verselbständigen kann. Am ehesten ist dies im Landkreis Osnabrück durch die Einbindung der Landkreisverwaltung in die Geschäftsführung vermieden worden. Am wenigsten scheint dies im Falle der QAD in Dresden gelungen, deren genaue Rolle weder durch das schriftliche Material noch durch die Experteninterviews hinreichend geklärt werden konnte. Auch die Stadt Offenbach liefert in dieser Hinsicht nicht unbedingt ein empfehlenswertes Beispiel, da die GOAB mit zu viele Funktionen (Doppelrolle) belastet ist.

Eine dritte offene Frage betrifft die Effektivität der Aktivierungsmaßnahmen und die diesbezügliche Wirkungsforschung: Zwar wird diese Thematik den meisten Kommunen offensiv angegangen. Bei der Umsetzung ist aber zwischen den einzelnen Kommunen zu differenzieren: In der Stadt Köln, in Offenbach und im Landkreis Osnabrück sind erste Ansätze einer Wirkungsforschung zu verzeichnen,

wobei der Landkreis schon Mitte der 90er Jahre angefangen hat, zu untersuchen, wo die Leistungsempfänger bzw. Maßnahmenteilnehmer nach den Maßnahmen verblieben sind. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass in allen Kommunen zwar anspruchsvolle Zielsetzungen formuliert werden, dass aber außer der Entwicklung der Fallzahlen und der Aufwendungen kaum valide Zahlen im Hinblick auf die anderen Zielen vorgelegt werden können. Nach Auskunft der Akteure liege dies einmal daran, dass die Programme noch zu neu sind und Ergebnisse von Verbleibsuntersuchungen noch nicht vorliegen. Es liege aber auch daran, dass aufgrund mangelnder finanzieller und personeller Ressourcen die Wirkung der Aktivierung (z.B. anhand der Sozialhilfebiographien) nicht ausreichend untersucht werden kann. Dies lässt darauf schließen, dass zwar alle vier Kommunen in der Arbeitsmarktintegration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern aktiv tätig sind, aber bislang aber keiner der örtlichen Akteure genau weiß, welche Wirkung mit diesen Programmen erzielt werden.

Wirkungsanalysen dürfen sich jedoch nicht nur darauf beziehen, wo die Teilnehmer an Vermittlungsmaßnahmen innerhalb eines bestimmten Zeitraums geblieben sind. Vielmehr müssen die Wirkungen des gesamten Aktivierungsprozesses untersucht und bewertet werden. Dazu gehört ebenso, dass über die Gründe und Größenordnung der Dunkelziffer derer, die im Verlauf des Aktivierungsprozesses herausfallen, und über deren Verbleib Auskunft gegeben wird: (1) Eine erste Schwelle, bei der ein Übergang in die Dunkelziffer eintreten kann, ist die Überweisung vom Sozialamt an die Ausstiegsberatung (wobei die Klienten in der Regel nicht einfach überweisen, sondern nach Weitergabe der Daten von den Beratungsträgern separat eingeladen werden). (2) Vor allem dann, wenn – wie im Landkreis Osnabrück – alle Neuantragsteller zur gemeinnützigen Arbeit herangezogen werden, durch die sich die Arbeitsmarktperspektiven normalerweise nicht verbessern, kommt eine weitere Aussteuerungsschwelle hinzu. (3) Eine weitere Aussteuerung kann im Verlauf des Beratungs- und Vermittlungsprozesses auftreten, insbesondere dann, wenn bestimmte Stellen oder Arbeitsgelegenheiten angeboten werden, die aus Sicht der Betroffenen nicht geeignet bzw. nicht zumutbar sind. Das gilt insbesondere dann, wenn – wie im Falle von Köln für Jugendliche – nur noch „Arbeit statt Sozialhilfe“ angeboten wird. (4) Weiterhin kann eine bereits begonnene Erwerbstätigkeit oder auch Bildungsmaßnahme abgebrochen werden. (5) Schließlich stellt sich die üblicherweise untersuchte Frage nach dem Verbleib derer, die eine (unbefristete) Stelle am ersten Markt angetreten haben. Was bisher zumeist vorliegt, sind Zahlen zum Verbleib derer, die innerhalb eines bestimmten Zeitraum in den ersten Markt vermittelt wurden. Die Frage der Aussteuerung an den ersten drei Schwellen wird dagegen in der Regel nicht beantwortet.

Für alle Kommunen dürfte es lohnend sein, ausreichende Mittel für eine effektive Wirkungsforschung bereitzustellen (und z.B. in die dafür notwendigen Computerprogramme zu investieren), lässt sich doch nur so die Wirkung der Aktivierung verbessern und das vorhandene Instrumente ggf. bedarfsgerecht weiterentwickeln bzw. umgestalten. Ausgehend von der Dominanz der Zielsetzung, die

Klienten in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, sind Verbleibsuntersuchungen am Arbeitsmarkt (auf der Basis von Kontrollgruppen) dringend erforderlich. Bei Verbleibsuntersuchungen sollte allerdings auch die Veränderung der materiellen Situation mit einbezogen werden. Schließlich sollten aber auch Indikatoren für die Erfassung der Sozialintegration definiert und empirisch erfasst werden. Die – gerade auch bei den Interviewpartnern festzustellenden - Euphorie bezüglich der kommunalen Aktivierungs- und Integrationsprogramme wird bisher keineswegs durch entsprechende Ergebnisse von Wirkungsuntersuchungen gestützt.

Die gegenwärtig in der Bundesrepublik intensiv diskutierte Frage, ob bzw. wie die Doppelstruktur von Arbeitsverwaltung und Sozialverwaltung in Bezug auf die soziale Sicherung wie im Hinblick auf die (Wieder-)Eingliederung beseitigt werden kann und ob z.B. die Zuständigkeit für die Langzeitarbeitslosen allein auf die Sozialhilfe übertragen werden sollte, ist durch die Ergebnisse der Fallstudien nicht eindeutig zu beantworten. Zwar sind alle hier untersuchten Kommunen im Feld der Arbeitsförderung sehr aktiv und würden grundsätzlich Lösungen zustimmen, bei denen die Zuständigkeit der Kommunen für die soziale Sicherung und die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen erweitert würde – mit entsprechend verbesserter finanzieller Ausstattung. Allerdings bleibt das Problem, dass die Wirkungen der kommunalen Maßnahmen nicht eindeutig zu bewerten sind. Hinzu kommt, dass – worauf vor allem Vertreter der Arbeitsämter hingewiesen haben – der Personalschlüssel bei der Beratung und Vermittlung der kommunalen Hilfe zur Arbeit im Regelfall sehr viel günstiger ausfällt als in den Arbeitsämtern. Dem steht allerdings entgegen, dass es sich im Regelfall um ein - im Vergleich zu allen Arbeitslosen - sehr viel schwierigere Klientel handelt, das Hauptadressat dieser Beratung und Vermittlung ist. Vieles spricht dafür, dass es – unter den gegebenen Arbeitsmarktbedingungen - nur mit einem aufwendigen Personaleinsatz möglich ist, diese Gruppen – wenn überhaupt – dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Frage, ob dies sinnvollerweise eher in den Arbeitsämtern, in den Sozialämtern oder bei ausgelagerten Agenturen geschehen soll, kann anhand der Fallstudien nicht beantwortet werden.

## Zusammenfassung

- (1) Grundsätzlich liegt die Aufgabe der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit im deutschen Sozialstaatsmodell beim vorgelagerten Sicherungsnetz der Arbeitslosenversicherung. Dem Leistungsnetz der Sozialhilfe kommt dagegen lediglich die ergänzende Aufgabe zu, atypische Risiko- und besondere Bedarfslagen abzusichern. Im Gefolge der Arbeitsmarktentwicklung und der praktizierten Sozialpolitik der beiden letzten Jahrzehnte haben sich allerdings Verschiebungen in dieser Aufgabenverteilung ergeben. Insgesamt ist festzustellen, dass zwar nach wie vor die überwiegende Mehrheit der Arbeitslosen Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezieht, dass aber die Zahl der Arbeitslosen zunimmt, die auf Leistungen der Sozialhilfe ergänzend oder ausschließlich angewiesen sind. Damit sind auch zwei unterschiedliche „Aktivierungssysteme“ für die Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zuständig, da beide Rechts- und Leistungssysteme jeweils eigene Regelungen und Instrumente zur Arbeitsförderung umfassen.
- (2) Traditionell lag und liegt die Verantwortung für die Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik beim Bund und bei den Ländern. Die Arbeitsmarktpolitik war und ist dagegen der Bundesanstalt für Arbeit mit ihren örtlichen Arbeitsämtern als Trägern der Arbeitslosenversicherung und der aktiven Arbeitsförderung zugewiesen. Die Kommunen waren bisher auf das Feld der lokalen Wirtschaftsförderung beschränkt. Diese Arbeitsteilung ist in den letzten beiden Jahrzehnten aufgebrochen worden. Durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit und der arbeitslosigkeitsbedingten Sozialhilfebedürftigkeit sahen und sehen sich die Kommunen immer stärker mit der Notwendigkeit konfrontiert, eigene arbeitsmarktpolitische Initiativen zu entwickeln. Fast flächendeckend sind sie heute aktiv im Bemühen, die Probleme der Arbeitslosigkeit und der arbeitsmarktbedingten Armut in ihren Gemeindegrenzen in den Griff zu bekommen. Im Zentrum der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Strategien der Kommunen steht das Instrument der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz, mit dem eine Integration der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Arbeit erreicht werden soll.
- (3) Die gegenwärtige rechtliche und politische Verteilung der Zuständigkeiten im Handlungsfeld der Arbeitsförderung für die Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger ist in der Bundesrepublik also durch eine Doppelstruktur gekennzeichnet – sowohl im Hinblick auf die sozialen Sicherungssysteme, bestehend aus Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, als auch in Bezug auf die Aktivierungssysteme, bestehend aus aktiver Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit und der kommunalen Sozialhilfeträger. Eine systematische

Abstimmung oder gar Verzahnung dieser beiden Rechtsgebiete und Handlungssysteme im Hinblick auf die Arbeitsförderung ist bisher nicht gegeben. Zwar werden durch das bestehende Leistungsrecht des BSHG und SGB III die rechtlichen und politischen Zuständigkeiten definiert, zugleich wird die Aktivierung durch ein Interaktionsnetz zwischen einer Vielzahl von Akteuren auf der Bundes-, der Länder-, der Gemeinde- und der Quartiersebene bestimmt. Angesichts dieser komplexen Struktur kann das Element der „Koordination“ als eine notwendige Voraussetzung dafür verstanden werden, dass das Handeln der verschiedenen Akteure so abgestimmt wird, dass ein problemadäquates, integriertes Gesamtkonzept von Arbeitsförderung formuliert und umgesetzt werden kann.

- (4) Betrachtet man die vertikale Koordinationsstruktur zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, hat in den letzten Jahren vor allem eine Auseinandersetzung um das Nebeneinander und die teilweise Überlappung der beiden Leistungssysteme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe eingesetzt. Fördert doch diese Doppelstruktur Strategien, sich die politische und finanzielle Verantwortung für die soziale Sicherung wie für die Arbeitsmarktintegration der (Langzeit-)Arbeitslosen zwischen Bund und Gemeinden gegenseitig zuzuschieben. Als problematisch wird ebenso bewertet, dass sich auf örtlicher Ebene Doppelstrukturen von Integrationsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose von Seiten der Arbeitsämter und der Sozialämter entwickelt haben. Aber auch für die Leistungsempfänger ist die Doppelstruktur mit Nachteilen verbunden, da sie sich mit zwei Leistungsgesetzen und Verwaltungen auseinanderzusetzen müssen.
- (5) Auf nationaler Ebene existieren gegenwärtig drei Foren, in denen die Diskussion über die Neuordnung der sozialen Sicherung und der Aktivierung bzw. Integration von Arbeitslosen geführt wird. Dabei handelt es sich um Ansätze zu einer Koordinierung der Reformüberlegungen und –initiativen, in die vor allem der Bund, die Bundesanstalt für Arbeit sowie Vertreter der Länder und der Gemeinden einbezogen sind. Zum einen geht es dabei um eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die eingesetzt wurde, um Reformvorschläge zu entwickeln, durch die die Integration der Empfänger von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe effektiviert werden kann. Zum anderen beschäftigt sich das von der Bundesregierung eingesetzte „Bündnis für Arbeit“ u.a. mit der Frage, wie die Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten erhöht werden können. Schließlich befasst sich eine informelle, aber einflussreiche Arbeitsgruppe der privaten Bertelsmann Stiftung mit der Frage, wie die Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern verbessert werden kann.
- (6) Da die Reformdebatte derzeit noch in vollem Gang ist, sind Aussagen über das Ergebnis dieses Reformprozesses kaum möglich. Vieles spricht jedoch dafür, dass künftig die

Kommunen eine wichtigere Rolle bei der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit wie auch bei der Wiedereingliederung der Arbeitslosen als bisher spielen werden. Die Kommunalen Spitzenverbände als Lobbyorganisationen der Kommunen erwarten, dass ihnen mit einer solchen Reform die Lasten der sozialen Sicherung für die Langzeitarbeitslosen aufgebürdet werden. Bei fehlender finanzieller Kompensation hätte dies nicht nur negative Folgen für die Haushalts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik für die Gesamtheit der Kommunen, sondern - wegen der regionalen Kumulation von Arbeitsmarkt- und Haushaltsproblemen in strukturschwachen Regionen - auch für die Entwicklung der regionalen Verteilung der Lebensbedingungen in der Bundesrepublik.

- (7) Betrachtet man das Handlungsfeld der aktiven Arbeitsförderung auf der örtlichen Ebene, findet eine eigenständige Definition von Zielen und Konzepten der Arbeitsförderung vor allem durch die Kommunen und die Arbeitsämter als die beiden Hauptakteure lokaler Arbeitsförderung statt. Dennoch zeigt sich im Handlungsfeld der lokalen Arbeitsförderung ein dreifacher Koordinationsbedarf: Eine Abstimmung und Konsensbildung sollte einmal auf gesamtstädtischer Ebene unter Einbeziehung aller lokalen Akteure stattfinden. Sie sollte zum anderen zwischen den beiden Hauptakteuren Gemeinde und Arbeitsamt sichergestellt sein. Schließlich ergibt sich ein bereichsspezifischer Steuerungs- und Abstimmungsbedarf im Hinblick auf die „Hilfe zur Arbeit“. Die drei Dimensionen können sich gegenseitig ergänzen und überlappen, jedoch nicht ersetzen.
- (8) Der Koordinationsbedarf auf der gesamtstädtischen Ebene wurde in Köln, in Dresden und im Landkreis Osnabrück durch vergleichbare Koordinationsgremien gedeckt. Allein in der Stadt Offenbach wurde kein formelles Koordinationsgremium auf gesamtstädtischer Ebene eingerichtet. Dabei ist zu bedenken, dass Großstädte wie Köln und Dresden ebenso wie ein großflächiger Landkreis wie Osnabrück eher ein formelles Gremium benötigen, um alle Arbeitsmarktakteure in den Abstimmungsprozess einzubeziehen, als eine Stadt mittlerer Größe wie Offenbach, in der die Wege kürzer sind und sich eine informelle Koordination unkomplizierter realisieren lässt.
- (9) In allen Kommunen – mit Ausnahme von Köln – hat sich die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Sozialverwaltung erst sehr allmählich verbessert. In jeder der untersuchten Kommunen war die Stadt bzw. der Kreis im Verwaltungsausschuss des örtlichen Arbeitsamts vertreten, wobei die Sozialverwaltung nicht immer unmittelbar beteiligt war. Darüber hinaus sind – gemäß den Empfehlungen von Kommunalen Spitzenverbänden und Bundesanstalt für Arbeit zur Zusammenarbeit von Sozialämtern und Arbeitsämtern – in drei Kommunen formelle Vereinbarungen zur Zusammenarbeit von Sozial- und Arbeitsamt abgeschlossen

worden. Schließlich ist in drei der Kommunen die höchste Stufe der Koordination - die Gründung einer gemeinsamen Institution - zwischen Arbeitsamt und Sozialverwaltung anvisiert worden. Während sich diese Kooperation in der Stadt Offenbach und im Landkreis Osnabrück noch im Planungsstadium befindet, ist sie in der Stadt Köln im Jugendbereich mit der JobBörse Junges Köln bereits umgesetzt worden.

- (10) Die Steuerung der „Hilfe zur Arbeit“ ist in Köln wie in Dresden im Sozialamt angesiedelt. Dabei ist in Dresden bei der Maßnahmenplanung das Amt für Wirtschaftsförderung beteiligt. In Osnabrück ist die Zuständigkeit sowohl beim Fachdienst Soziales des Kreises als auch bei den örtlichen Sozialämtern angesiedelt. Allein in Offenbach ist diese Funktion aus dem Sozialamt ausgelagert und einem Amt für Arbeitsförderung zugeordnet. In allen Kommunen außer Köln ist die Umsetzung der Aktivierungs- und Integrationsaufgabe ganz oder teilweise einem ausgelagerten und rechtlich selbständigen Träger übertragen. Diese Auslagerung soll ein flexibleres Handeln als im Rahmen der öffentlichen Verwaltung ermöglichen. Auch in Bezug auf die Koordination zwischen Sozialverwaltung bzw. Steuerungsträger einerseits und Bildungs- und Beschäftigungsträgern andererseits zeigen sich Unterschiede in den untersuchten Kommunen.
- (11) Die jeweiligen Konzepte und Strukturen zur Arbeitsmarktintegration für arbeitslose Sozialhilfeempfänger haben sich unter ganz speziellen Bedingungen entwickelt und sind aufgrund dessen nur bedingt auf andere Kommunen übertragbar. Dennoch lassen sich auf der Grundlage der Fallstudien im Hinblick auf die Koordinierung der Aktivierung Empfehlungen formulieren:
- Notwendig erscheint eine Koordinierung auf gesamtstädtischer Ebene, im Rahmen derer der notwendige Konsens für eine Aktivierungsstrategie zwischen den relevanten Arbeitsmarktakteuren hergestellt wird. Dabei scheint eine Trennung zwischen der Steuerungsebene für die Beteiligung der Repräsentanten der einschlägigen Institutionen und der Arbeitsebene unter Einschaltung der Fachkräfte dieser Institutionen sinnvoll zu sein.
  - Gefordert ist ebenso eine spezielle Kooperation zwischen Sozialverwaltung der Kommune und Arbeitsverwaltung, die über das Zusammenwirken im Verwaltungsausschuss des Arbeitsamts hinausgeht. Vereinbarungen reichen dazu allein nicht aus, vielmehr müssen sie durch konkrete Projekte mit Leben gefüllt werden. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Zielgruppe derer, die sowohl Bezieher von Lohnersatzleistungen des Arbeitsamts als auch von HLU des Sozialamts sind.
  - Bei der Ausgestaltung der „Hilfe zur Arbeit“ hat sich die Gründung von speziellen, ausgelagerten Einheiten in vielen Kommunen bewährt. Allerdings ist darauf zu achten,

dass sie einen klar umrissenen Auftrag zu erfüllen haben und in enger Rückbindung an die Verwaltung tätig werden, um mögliche Verselbständigungsprozesse in Grenzen zu halten.

- (12) Insgesamt ist festzustellen, dass in allen Kommunen zwar anspruchsvolle Zielsetzungen zur Aktivierung und Integration der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger formuliert werden, dass aber außer zur Entwicklung der Sozialhilfefallzahlen und -aufwendungen gesicherte Informationen im Hinblick auf andere Ziele nicht verfügbar sind. Zwar sind manche der Programme noch so neu, dass Ergebnisse von Verbleibsuntersuchungen noch nicht vorliegen können. Wichtiger ist allerdings die Tatsache, dass die Wirkungen der Aktivierungspolitik bisher nur sehr unzureichend untersucht werden. Daher sind zwar alle vier Kommunen in der Arbeitsmarktintegration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern aktiv tätig, ohne dass den örtlichen Akteuren jedoch bekannt wäre, welche Wirkung mit diesen Programmen tatsächlich erzielt werden. Angesichts der Brisanz der Konzepte („Work First“) und Prinzipien („neue Balance von Fördern und Fordern“) der neuen kommunalen Initiativen ist eine solche Vorgehensweise kaum zu vertreten. Auch die Wirkung der Koordination ist bisher nicht zum Gegenstand von Evaluationen gemacht worden, obwohl deren Bedeutung für die Wirkung der Aktivierungspolitik von allen Akteuren unterstrichen wird.

## Literatur

Adamy, W., „Reform oder Rückschritt? Eine kritische Bilanz der neuen Arbeitsmarktförderung“, *Arbeit und Sozialpolitik*, Heft 7-8, ohne Ort, 1998.

Alisch, M., Dangschat, J.S.: *Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtteilentwicklung und lokale Nachhaltigkeit*, Opladen, 1998.

Articus, S., „Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“, *Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, Heft 3, 2000.

Autorengemeinschaft 1999, „Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1998 und 1999“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 1, ohne Ort, ohne Jahr.

Bäcker, G., „Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit: Defizite und Reformkonzeptionen“, in Seifert, H. (Hrsg.), *Reform der Arbeitsmarktpolitik. Herausforderung für Politik und Wirtschaft*, Köln, 1995.

Bäcker, G./Hanesch, W., „Kombi-Lohn: Kein Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit!“, *WSI-Mitteilungen*, Heft 10, 1997.

Bäcker, G./Hanesch, W.: *Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen in Nordrhein-Westfalen, Landessozialbericht*, Band 7, hrsg. v. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, Düsseldorf, 1998.

Berlit, U., Fuchs, P., Schulze-Böing, M., „Thesen zu einem fachpolitischen Leitbild der ‚Hilfe zur Arbeit‘“, *Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, Heft 1, 1999.

Bertelsmann Stiftung: *Netzwerk „BIK“ – Beschäftigungsförderung in Kommunen*. *Bewerbungshinweise*, Standardisierter Bewerbungsbogen, Kriterien zur Auswahl der Kommunen für das Netzwerk BIK, Gütersloh, 2000 (2000a).

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Kooperation statt Konkurrenz. Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern*, Gütersloh 2000 (2000b) (im Erscheinen).

Blaire, T., Schröder, G., „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“, *Frankfurter Rundschau*, vom 10.6. 1999.

Blanke, B., Lamping, W., Schridde, H: *Aktivierende Sozialpolitik und Arbeitsförderung auf kommunaler und lokaler Ebene*, Hannover, 1999.

Böckmann-Schewe, L., Röhrig, A.: *„Hilfe zur Arbeit“*. Analyse der Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für Sozialhilfeempfänger, Düsseldorf, 1997.

Bundesanstalt für Arbeit: *Arbeitsmarkt 1998. Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Länder*, Sondernummer der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 1999, (1999a).

Bundesanstalt für Arbeit: *Daten zu den Eingliederungsbilanzen 1998*, Sondernummer der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 1999, (1999b).

Bundesanstalt für Arbeit: *Arbeitsamt 2000. Die Bundesanstalt im Wandel*, hrsg. v. Referat Ivc3 der Hauptstelle, Nürnberg, 1999, (1999c).

Bundesanstalt für Arbeit und Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbänden (Hrsg.), *„Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser“, Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern. Gemeinsame Wege zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser, ibv (Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit) Nr. 14*, Nürnberg, 1998.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): *Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe*, Bonn, 1999.

Bundesministerium für Gesundheit: *„Hilfe zur Arbeit“*. Dokumentation der Fachtagung des Bundesministeriums für Familie und Senioren am 23. Juni 1994 in Bonn-Bad Godesberg, Baden-Baden, 1995.

Bundesministerium für Gesundheit: *Aktualisierte Arbeitspotentialschätzung 1994*, Baden-Baden, 1997.

Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Arbeitsgruppe Benchmarking: *Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer*, Bonn, 1999.

Burmester, M., „Sozialhilfebezug in Ost und West – Eine vergleichende Analyse auf der Basis Blanke, B./Evers, A./Wollmann, H. (Hrsg.): *Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik*, Sonderheft 7 des Leviathan, Opladen, 1986.

der 25%-Stichprobe“, *Wirtschaft und Statistik*, Heft 5, 2000.

con\_sens Hamburg: *Kennzahlenvergleich 1999. Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) der 16 deutschen Großstädte*, Hamburg, 2000.

Deutscher Städtetag: *Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage von 1999 über „Hilfe zur Arbeit“ nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III*, Köln, 1999.

Die Bundesregierung, Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit: *Ziele, Organisation, Arbeitsweise*, Bonn, ohne Jahr.

„Empfehlungen zur Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den Kommunen bei der beruflichen und sozialen Integration junger Menschen 2000“ *ba-intern*, Nr. 24, vom 3.3.2000.

Empter, S., Frick, F. (Hrsg.): *Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen, Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 1999.

European Commission: *Report from the Commission on the Implementation of the Recommendation 92/441/EEC of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social protection Systems*, Brussels, 1999.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Linking Welfare and Work*, Dublin, 1999.

Fitzenberger, B., Speckesser, S.: *Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick*, Discussion Paper No. 00-06 des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, 2000.

Freidinger, G., Schulze-Böing, M. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik*, Marburg, 1993.

Freyberg, T.v., Kinstler, H.-J., Reis, C.: *„Integrierte Hilfe zur Arbeit“*. *Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des Pilotprojekts*, herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Soziales

und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 2000 (im Erscheinen).

Fuchs, P., Schulze-Böing, M. (Hrsg.): „*Hilfe zur Arbeit*“ und *kommunale Beschäftigungspolitik – Zwischenbilanz und Perspektiven*, Dokumentation einer Fachtagung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt a.M., 1999.

Gebel, R., „Das ‚letzte Netz‘“, *Bundesarbeitsplatz*, Heft 1, 2000

Geldof, D./Vranken, J.: *Integrated Approaches to Active Welfare and Employment Policies, Final Report. Paper for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, Antwerp, 1999.

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe*, BT-Drucksache 14/3765, Bonn, 2000.

Giddens, A.: *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*, Frankfurt a. M., 1999.

Gilberg, R. et al., „Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems“, *IAB-Werkstattbericht*, Heft 11, 1999.

Hanesch, W., „Sozialpolitik und arbeitsmarktbedingte Armut“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 31-32, 1995 (1995a).

Hanesch, W., „Reformbedarf und Reformstrategien in der Sozialhilfe“, *WSI-Mitteilungen*, Heft 6, 1995 (1995b).

Hanesch, W., *Reform der Sozialhilfe*, Düsseldorf, 1996.

Hanesch, W., „Armut und Sozialhilfereform in den USA“, *WSI-Mitteilungen*, Heft 4, ohne Ort, 1997.

Hanesch, W. (Hrsg.): *Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit*, Opladen, 1997.

Hanesch, W., „Armut und Sozialhilfereform in den USA“, *WSI-Mitteilungen*, Heft 4, 1997 (1997b).

Hanesch, W., "The Debate on Reforms of Social Assistance in Western Europe", *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Ed.): Linking Welfare and Work*, Dublin, 1999.

Hanesch, W.: *Der kommunale Sozialstaat in der Bewährung: Kommunale Arbeitsförderung zwischen Aktivierung und Disziplinierung*, vervielfältigtes Manuskript eines Vortrags anlässlich der Arbeitsmarktpolitischen Tagung am 29.3.2000 in Kassel, Frankfurt, 2000.

Hanesch, W. et al.: *Armut und Ungleichheit in Deutschland*, Reinbek, 2000 (im Erscheinen).

Hauser, R.: *Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung*, Baden Baden, 1997.

Hirschenauer, F., „Clusteranalytische Typisierung der west- und ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eingliederungsbilanzen“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 2, ohne Ort, 1999.

HLT Gesellschaft für Forschung, Planung Entwicklung: *Lohnt sich „Arbeit statt Sozialhilfe“ für örtliche Sozialhilfeträger?*, Wiesbaden, 1994.

HLT Gesellschaft für Forschung, Planung Entwicklung: *Was bewirkt „Arbeit statt Sozialhilfe“?*, Wiesbaden, 1996.

HLT Gesellschaft für Forschung, Planung Entwicklung: *Landesprogramm „Arbeit statt Sozialhilfe“ . Situation der Teilnehmer/innen sechs Monate nach Ende der Maßnahme*, Wiesbaden, 1996.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung: *„Hilfe zur Arbeit“ in Baden-Württemberg. Bestandsaufnahme und Bewertung von kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen nach dem BSHG*, Tübingen, 1999.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle: *Zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe – das Angebotsverhalten arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger, Projektbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministerium für Finanzen*, Halle, 2000, (in Vorbereitung).

IWH (Institut für Wirtschaftsforschung Halle): *Zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe – Das Angebotsverhalten arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger*, Projektkurzdarstellung, Halle, 2000.

Jacobs, H., „Wie wirksam ist die „Hilfe zur Arbeit“?“, *Nachrichtendienst für öffentliche und private Fürsorge*, Heft, 3, 2000.

Jaedicke, W. et al.: *Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise*, Opladen, 1991..

Klös, H.-P.: *Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Institut der deutschen Wirtschaft*, Bd. 218, Köln, 1994.

Klös, H.-P.: *Arbeit plus Transfer. Zur Reform der kommunalen Beschäftigungspolitik, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Bd. 243, Köln, 1998.

Leisering, L., Hilkert, B.: *Von Großbritannien lernen? Wohlfahrtsstaatsreform im Zeichen des Dritten Weges – Das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair*, London, 2000.

MASSKS (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport): *Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW. Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung*, Düsseldorf, 1998.

MASSKS (Ministerium für Arbeit, Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW): *Wege aus der Arbeitslosigkeit. Hilfe zur Arbeit*, Düsseldorf, 2000 (2000a).

MASSKS (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen): *Rahmenkonzeption ESF-kofinanzierte Arbeitsmarktpolitik des Landes NRW 2000-2006*, Düsseldorf, 2000 (2000b).

Maier, H.E./Wollmann, H.: *Lokale Beschäftigungspolitik*, Basel/Boston/Stuttgart, 1986.

Murray, C.: *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*, New York, 1984.

Neumann, G., „Bündnisse für Arbeit in Deutschland – ein Überblick“, *WSI-Mitteilungen*, Heft 7, 2000.

Rostroh, M., „Hindernisse beseitigt“, *Bundesarbeitsblatt*, Heft 10, 1999:

Sachße, C., Tennstedt, F., Uhlendorff, U. (Hrsg.): *Kommunale Beschäftigungspolitik zwischen Selbsthilfe und Arbeitsmarkt*, Kassel, 1999.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit/(Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesundheit/McKinsey und Company): *Konvergenz von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Vorschlag eines Reformkonzepts*, Dresden, 2000.

Schäfer, C.: *Geringe Löhne – mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik*, Hamburg, 2000.

Schmid, G., Mosley, H., Hilbert, C., Schütz, H., „Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 4, 1999.

Schulze-Böing, M., Johrend, N. (Hrsg.): *Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik*, Basel u.a., 1994.

Schwendy, A., Genz, H., „Arbeitsamt und Sozialamt als Partner. Erfahrungen des Kölner Sozialamtes mit einem ‚Bündnis für Beschäftigung‘“, *Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, Heft 10, 1999.

Seligmann, M.: *Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfebeziehern. Aktivitäten der Kommunen in NRW*, hrsg. v. d. GIB (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung), Bottrop, 1998.

Seligmann, M.: *Kommunale Aktivitäten in NRW zur Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt*, hrsg. v. d. GIB Bottrop, 1996.

Sell, S., „Reform des Arbeitsförderungsgesetzes“, *Sozialer Fortschritt*, Heft 7-8, 1996.

Sell, S., „Zur Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Bestandsaufnahme der Risikoverlagerungen und Plädoyer für eine funktionsgerechte institutionelle und instrumentelle Modernisierung“, *Sozialer Fortschritt* 1-2, 1999.

SPD-Bundestagsfraktion: *Wie viel braucht der Mensch zum Leben? Aktuelle Probleme und die Zukunft der Sozialhilfe, Dokumentation einer Tagung am 10.4.2000*, Berlin, 2000.

Statistisches Bundesamt: *Statistik der Sozialhilfe. Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1998*, ohne Ort, 2000.

Statistisches Bundesamt: *Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen*, Wiesbaden, 1999.

Steffen, J.: *Die wesentlichen Änderungen in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Sozialhilfe (HLU) in den vergangenen Jahren, eine gemeinsame Veröffentlichung der Bremer Arbeitnehmerkammern*, Bremen, 2000.

Streek, W./Heinze, R.G., „An Arbeit fehlt es nicht“, *DER SPIEGEL*, Heft 19, 1999.

Trube, A., „Produktivitätspotentiale lokaler Arbeitsmarktpolitik“, *Hanesch, Walter (Hrsg.)*, 1997.

Wink, R.: „Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium in NRW“, *Der Präsident des Landtags NRW (Hrsg.): Enquete Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“*, Materialband zu Teil 2 *Handlungsempfehlungen*, Düsseldorf, 2000.

## **Materialien zu den Fallstudien**

### **Stadt Köln**

Arbeitsamt Köln: *Eingliederungsbilanz 1998*, Köln, 1999.

Arbeitsamt Köln: *Der Kölner Arbeitsmarkt im Jahr 1999*, Pressemitteilung, Köln, 2000.

MASSKS (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen): des Landes Nordrhein-Westfalen. Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit: Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW. Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung, Düsseldorf, 1998.

Münch, Thomas, „Vom Fördern, Fordern und Ausgrenzen oder: wie man junge Sozialhilfeempfänger zum Sprungbrett führt“, *Quer: Überregionale und unabhängige Zeitschrift für Erwerbslose*, Nr. 2, April 2000, Oldenburg, 2000.

Schwendy, A, Genz, H., „Arbeitsamt und Sozialamt als Partner. Erfahrungen des Kölner Sozialamtes mit einem ‚Bündnis für Beschäftigung‘“, *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, Heft 10, Frankfurt, 1999.

Siebenhaar, B., Sommer, R., „Erprobung und Untersuchung neuer Formen individueller Beratungsarbeit in der Sozialhilfe. Das Modellprojekt „Sozialbüros“ des Landes Nordrhein-

Westfalen“, Nachrichtendienst des *Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, Heft 3, Frankfurt, 1999.

Stadt Köln. Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung: *Jahresbericht des Arbeitsmarktpolitischen Regionalsekretariats 1998*, ohne Ort, ohne Jahr.

Stadt Köln. Der Oberbürgermeister. Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung: *Jahresbericht 1999. Arbeitsmarktpolitisches Regionalsekretariat*, ohne Ort, ohne Jahr.

Stadt Köln. Der Oberbürgermeister. Bezirksamt Mühlheim. Amt für Statistik, Einwohnerwesen und Europaangelegenheiten: *Sozialberichterstattung für Mühlheim 1999*, ohne Ort, ohne Jahr.

Stadt Köln. Der Oberbürgermeister. Dezernat für Soziales und Gesundheit. Sozialamt/Sozialbüro: *Gemeinsam für junge Arbeitslose*, 2. veränderte Aufl., Köln, ohne Jahr.

Stadt Köln. Der Oberbürgermeister. Konsensrunde für die Umsetzung der EU-kofinanzierten arbeitsmarktpolitischen Landesprogramme NRW, Köln: *Vorschlag einer Arbeitsmarktpolitischen Rahmenkonzeption für die Stadt Köln*, Köln, ohne Jahr.

Stadt Köln. Dezernat Kinder, Jugend und Familie. Jugendamt: *Maßnahmekatalog 1999/2000*, ohne Ort, ohne Jahr.

Stadt Köln. Dezernat für Soziales und Gesundheit. Sozialamt: *JobBörsen-Programm Köln. Erster Leistungsbericht für den Zeitraum 01.06.1997 – 30.11.1999*, Köln, 2000.

Stadt Köln. Der Oberbürgermeister. Dezernat für Soziales und Gesundheit. Sozialamt: *Zukunft der Sozialhilfe. Konzeption. Materialien*, Köln, 1999.

Stadt Köln. Der Oberstadtdirektor. Dezernat für Wirtschaft und Stadtentwicklung. Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung: *Wirtschaft und Arbeitsmarktbericht Köln 94/95*, Köln, 1995.

Stadt Köln. Der Oberstadtdirektor. Dezernat für Wirtschaft und Stadtentwicklung. Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung: *Wirtschaft und Arbeitsmarktbericht Köln 97*, Köln, 1998.

Stadt Köln. Der Oberstadtdirektor. Dezernat für Wirtschaft und Stadtentwicklung. Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung: *Wirtschaft und Arbeitsmarktbericht Köln 98*, Köln, 1999.

Sozialamt der Stadt Köln: *Projekt Zukunft der Sozialhilfe*, Köln, 1998.

## Stadt Offenbach

Arbeitsamt Offenbach: *Der Arbeitsmarkt im März 2000 Arbeitsamtsbezirk Offenbach*, Presse Information, Offenbach, 2000.

Arbeitsamt Offenbach: *Leistungen nach §10 SGB III im Jahr 2000*, ohne Ort, ohne Jahr.

Arbeitsamt Offenbach: *Berichte und Statistiken. Der Arbeitsmarkt im März 2000*, ohne Ort, Offenbach, 2000.

Arbeitsamt Offenbach: *Eingliederungsbilanz für 1998*, ohne Ort, ohne Jahr.

EVOLOG Beratungsgesellschaft: *Sozialamt der Stadt Offenbach. Projekt Führungsleitlinien. Ergebnisdokument*, ohne Ort, ohne Jahr.

EVOLOG Beratungsgesellschaft: Sozialamt der Stadt Offenbach. Zukunftskonzeption. Ergebnisdokumentation, ohne Ort, ohne Jahr.

GOAB (Gemeinnützige Offenbacher Ausbildungs- und Beschäftigungsgesellschaft mbH): *Öffentliche Konzepte und Berichte 1998*, Offenbach 1999.

GOAB (Gemeinnützige Offenbacher Ausbildungs- und Beschäftigungsgesellschaft mbH): *Jahresbericht der Geschäftsführung für das Jahr 1999*, Offenbach 2000.

GOAB (Gemeinnützige Offenbacher Ausbildungs- und Beschäftigungsgesellschaft mbH): *Fast 15 Jahre GOAB. Eine Entwicklung in Stichworten und Fakten*, Offenbach, 1999.

Stadt Offenbach: *Jahresbericht der „Hilfe zur Arbeit“ 1998*, Offenbach 1999.

Sozialdezernat. Stadt Offenbach. EVOLOG Beratungsgesellschaft: *Konzeption Sozialamt. Einordnung der Projekte*, ohne Ort, ohne Jahr.

Stadt Offenbach. Dezernat für Umwelt, Verkehr und Soziales: *FAMS Familienmanagement in der Sozialhilfe. Projektbericht*, Offenbach, 1998.

Stadt Offenbach. Dezernat für Umwelt, Verkehr und Soziales: *FAMS Familienmanagement in der Sozialhilfe. Auswertung*, Offenbach, 1999.

Stadt Offenbach. Dezernat für Umwelt. Verkehr und Soziales: *Sozialhilfegeschäftsbericht 1999*, Offenbach, 2000.

Stadt Offenbach. Jugendamt. Jugendberatungsstelle Club 32: *Beratungskonzept Einzelfallhilfe*, Offenbach, 1997.

Stadt Offenbach. Jugendamt. Jugendberatungsstelle Club 32: *Kurzinformation über das Gesamtkonzept*, Offenbach, 1997.

(Stadt Offenbach. Jugendamt.) Jugendberatungsstelle Club 32: *Konzeptentwurf 501/007 – Arbeitstitel*, 2. Entwurf, Offenbach, 1991.

Stadt Offenbach und Arbeitsamt Offenbach: *Konzept für die Ausbildungsagentur der Stadt und des Arbeitsamtes*, Offenbach, 2000.

## **Stadt Dresden**

Arbeit und Lernen Dresden e.V.: *Geschäftsbericht 1998*, Dresden, 1998.

Arbeit und Lernen Dresden e.V.: *Die Trainingsstättenkonzeption des Vereins*, Dresden, (o.J.).

Arbeitsamt Dresden: *Eingliederungsbilanz für 1998*, Dresden, 1999.

Arbeitsamt Dresden: *Arbeitsmarkt in Zahlen, Jahreswerte 1999*, Dresden, 1999.

Arbeitsamt Dresden: *Jahresbericht 1998*. Dresden, 1999.

Ebersbach, R., „*Hilfe zur Arbeit*“ nach dem Bundessozialhilfegesetz. *Möglichkeiten und Wege langzeitarbeitsloser Sozialhilfeempfänger, sich in der Stadt Dresden wieder ein Erwerbsleben aufzubauen*. Diplomarbeit an der Hochschule Mittweida (FH), Roßwein 1999 (unveröffentlicht).

QAD (Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsgesellschaft Dresden mbH): *Auszug aus dem Lagebericht QAD. Geschäftsjahr 1999*, Dresden, 2000.

QAD (Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsgesellschaft Dresden mbH): *Bericht zum Geschäftsjahr 1998*, Dresden, 1999.

QAD (Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsgesellschaft Dresden mbH): *Lagebericht QAD. Geschäftsjahr 1999*, Dresden, 2000.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit: *Tauris. Aufgaben außerhalb der traditionellen Erwerbsarbeit*, Dresden, 1999.

Stadt Dresden, Amt für Wirtschaftsförderung: *Wirtschaft und kommunale Wirtschaftsförderung 1998/1999*, Dresden, 2000.

Stadt Dresden, Arbeitsamt Dresden: *Vereinbarung auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung entsprechend des 3. Kapitels des SGB III*, Dresden, 1998.

Stadt Dresden, Jugendamt: *Kooperationsvereinbarung zur beruflichen Eingliederung benachteiligter junger Menschen im Freistaat Sachsen*, Dresden, 1998.

Stadt Dresden, Jugendamt: *Konzeption für die Beratungsstelle Lee(h)rlauf*, Dresden, 1998

Stadt Dresden, Jugendamt: *Jugendhilfeplan der Stadt Dresden, Jugendberufshilfe*, Dresden, 2000.

Stadt Dresden, Jugendamt: *Rahmenkonzeption zum Aufbau einer Jugendwerkstatt für benachteiligte junge Menschen nach § 13 SGB VII*, Dresden, 1998.

Stadt Dresden, Jugendamt, Beratungsstelle Lee(h)rlauf, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Lebenswelten und Arbeit. Dokumentation des Ersten Forums Jugendberufshilfe*, Dresden, 1999.

Stadt Dresden: *Kooperationsvereinbarung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und zur beruflichen und sozialen Integration von benachteiligten und individuell beeinträchtigten jungen Menschen*, Dresden, 1998.

Stadt Dresden, Sozialamt: *„Hilfe zur Arbeit“, Jahresbericht 1999*, Dresden, 2000

## **Landkreis Osnabrück**

Arbeitsamt Osnabrück. Information und Controlling: *Eingliederungsbilanz nach §11 SGB III*, Osnabrück, 2000.

Arbeitsamt Osnabrück. Information und Controlling: *Arbeitsmarktbericht 1999*, Osnabrück, 2000.

Arbeitsamt Osnabrück: *Gemeindedaten 1992-1999*, ohne Ort, ohne Jahr.

Arbeiterwohlfahrt (AWO) Region Osnabrück e. V.: *Konzept Neue Soziale Dienste*, ohne Ort, 1999.

Bertelsmannstiftung: *Netzwerk Impulse. Wir ergreifen die Initiative für Beschäftigung*, ohne Ort, ohne Jahr.

Deula Freren GmbH: *Konzept Qualifizierungsmaßnahme für Sozialhilfeempfänger im Auftrag des Landkreises Osnabrück vom 01.04.2000 – 31.03.2001*, ohne Ort, 2000.

Landkreis Osnabrück: *Perspektiven nach Maß. Aktive Sozial- und Beschäftigungspolitik im Landkreis Osnabrück*, ohne Ort., ohne Jahr.

Landkreis Osnabrück: *Perspektiven nach Maß II. Aktive Sozial- und Beschäftigungspolitik im Landkreis Osnabrück*, ohne Ort, ohne Jahr.

Landkreis Osnabrück. Regionale Arbeitsstelle zur beruflichen Eingliederung junger Menschen in Niedersachsen (RAN) Osnabrück: *Jahresbericht 1999*, ohne Ort, ohne Jahr.

Landkreis Osnabrück: *Sozialleistungsbericht 1996. Produkte und Leistungen des Kreissozialamtes*, ohne Ort, ohne Jahr.

Landkreis Osnabrück. Fachdienst Soziales: *Sozialleistungsbericht 1997. Produkte und Leistungen des Kreissozialamtes*, ohne Ort, ohne Jahr.

Landkreis Osnabrück. Fachdienst Soziales : *Jahresbericht des Fachdienstes Soziales 1998*, Osnabrück, 2000.

Landkreis Osnabrück. Fachdienst Soziales: *Sozialhilfe im Landkreis Osnabrück. Von der wirtschaftlichen Hilfe zur aktiven Sozial- und Beschäftigungspolitik –Eine Materialiensammlung-*, Band 3, Osnabrück, 1998.

Landkreis Osnabrück. Fachdienst Soziales: *Sozialleistungsbericht 1998. Produkte und Leistungen des Fachdienstes Soziales*, Osnabrück, 1999.

Landkreis Osnabrück. Fachdienst Soziales: *Sozialleistungsbericht 1999. Produkte und Leistungen*. Osnabrück, 2000.

Landkreis Osnabrück. Fachdienst Soziales: *Jahresbericht 1999. Ausgaben und Einnahmen der Delegationsgemeinden. Sachstandsbericht der Maßarbeit gGmbH*, Osnabrück, 2000.

Landkreis Osnabrück. Fachdienst Soziales: *Zusammenarbeit von Sozialämtern und Arbeitsämtern unter einem Dach*, ohne Ort, 2000.

Landkreis Osnabrück. Sozialamt: *Sozialhilfe im Landkreis Osnabrück. Von der wirtschaftlichen Hilfe zur aktiven Sozial- und Beschäftigungspolitik –Eine Materialiensammlung-*, Osnabrück, 1996.

Landkreis Osnabrück. Sozialamt: *Sozialhilfe im Landkreis Osnabrück. Von der wirtschaftlichen Hilfe zur aktiven Sozial- und Beschäftigungspolitik –Eine Materialiensammlung-*, Band 2, Osnabrück, 1997.

Stadt Osnabrück. der Oberbürgermeister. Büro für Arbeitsmarktpolitik: *Arbeit statt Sozialhilfe. Bilanz 1999, ohne Ort, ohne Jahr.*

Stadt Osnabrück. Büro für Arbeitsmarktpolitik: *Projekte und Einzelmaßnahmen stellen sich vor. Beiträge zur kommunalen Arbeitsmarktpolitik*, ohne Ort, ohne Jahr.

Sozialdezernat. Koordinierungsstelle: *Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Stadt Osnabrück. Konzeption 1996/1997*, Osnabrück, 1996.

*Vereinbarung zwischen Arbeitsamt Osnabrück, Stadt Osnabrück, Landkreis Osnabrück über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Eingliederung Arbeitsloser*, ohne Ort, ohne Jahr.

## Liste der Interviewpartner

### Überregionale Interviews

1. Leiter der Abteilung Arbeitsmarktpolitik im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn
2. Leiter des Referats Sozialhilfe und Armut im Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
3. Leiter des Referats Arbeitsmarktpolitik beim Ministerium für Soziales des Landes Hessen, Wiesbaden
4. Leiter des Referats Sozialpolitik bei Deutschen Städtetag, Köln
5. Leiter des Referats Arbeitsmarktpolitik beim Deutschen Gewerkschaftsbund, Berlin. und Vertreter des DGB im Verwaltungsausschuss der Bundesanstalt für Arbeit
6. Wissenschaftler am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
7. Wissenschaftler am Max-Panck-Institut für Gesellschaftswissenschaften, Köln
8. Wissenschaftler an der Fachhochschule Niederrhein, Mönchengladbach
9. Wissenschaftler am Institut für Stadtforschung an der Fachhochschule Darmstadt
10. Vertreterin der Arbeitsloseninitiativen Deutschlands, Frankfurt

### Interviews zu lokalen Fallstudien

#### Fallstudie Köln

##### **A: Interviews mit Politikakteuren**

1. Dezernentin für Soziales der Stadt Köln
2. Leiter des Sozialamts der Stadt Köln
3. Leiter des Jugendamts der Stadt Köln
4. Leiter des Amts für Beschäftigungsförderung der Stadt Köln
5. Direktor des Arbeitsamts Köln
6. Wissenschaftlerin/Hochschullehrerin

##### **B: Interviews mit Maßnahmeträgern:**

- 7./8. Leiter und Mitarbeiterin des Sozialbüros im Sozialamt der Stadt Köln

- 9./10. Zwei Mitarbeiterinnen des Jugendamts der Stadt Köln
- 11. Leiter des Stadtteilbüros der Christlichen Sozialhilfe Köln
- 12. Leiter der Jobbörse Junges Köln
- 13. Leiter und Mitarbeiterin des Beschäftigungsträger Zug um Zug

**C: Betroffeneninterviews:**

- 14. Gruppeninterview mit TeilnehmerInnen der Beschäftigungsmaßnahmen „EDV“ des Trägers Zug um Zug
- 15. Gruppeninterview mit TeilnehmerInnen der Beschäftigungsmaßnahmen „Textil“ des Trägers Zug um Zug
- 16. Gruppeninterview mit TeilnehmerInnen der Beschäftigungsmaßnahmen „Holzwerkstatt“ des Trägers Zug um Zug,

Summe:           6 Interviews mit Politikakteuren  
                       7 Interviews mit Maßnahmeträgern  
                       3 Gruppeninterviews

## **Fallstudie Offenbach**

**A: Interviews mit Politikakteuren**

- 1. Der Oberbürgermeister der Stadt Offenbach
- 2. Dezernentin für Soziales der Stadt Offenbach
- 3. Leiter des Amts für Arbeitsförderung der Stadt Offenbach
- 4. Leiter des Sozialamts der Stadt Offenbach
- 5. Leiter des Jugendamts der Stadt Offenbach
- 6. Direktor des Arbeitsamts Offenbach
- 7. Vorsitzender des DGB-Kreises Offenbach

**B: Interviews mit den Maßnahmeträgern:**

- 8. Leiterin der Abteilung „Hilfe zur Arbeit“ im Amt für Arbeitsförderung der Stadt Offenbach

9. Stellvertretender Leiter der Berufsberatung des Arbeitsamts Offenbach
10. Geschäftsführer der GOAB
11. Leiterin der Abteilung Beratung und Vermittlung der GOAB
12. Leiterin der Abteilung Beschäftigungsmaßnahmen der GOAB
13. Leiterin der gemeinsamen Ausbildungsagentur von Stadt und Arbeitsamt

**C: Betroffeneninterviews:**

14. Gruppeninterviews mit TeilnehmerInnen der Beschäftigungsmaßnahme Recycling Center der GOAB
15. Gruppeninterview mit TeilnehmerInnen der Beschäftigungsmaßnahme Verwaltungsbereich der GOAB

Summe: 7 Interviews mit Politikakteuren

6 Interviews mit Maßnahmeträgern

2 Gruppeninterviews mit Betroffenen

## Fallstudie Dresden

**A: Interviews mit Politikakteuren**

1. Erster Bürgermeister und Beigeordneter für Gesundheit und Soziales
2. Bürgermeister und Beigeordneter für Wirtschaft und Verkehr
3. Leiterin des Sozialamts der Stadt Dresden
4. Abteilungsleiterin „Hilfe zur Arbeit“ im Sozialamt der Stadt Dresden
5. Leiterin des Sachgebiets Beschäftigungspolitik des Amts für Wirtschaftsförderung der Stadt Dresden
6. Leiter des Jugendamts der Stadt Dresden
7. Zwei Mitarbeiterinnen der Jugendberufshilfe des Jugendamts der Stadt Dresden
8. Direktor des Arbeitsamts Dresden
9. Vertreter der Armutskonferenz Sachsen

**B: Interviews mit Maßnahmeträgern**

10. Geschäftsführer der Qualifizierungs- und Arbeitsförderung Dresden (QUAD)
11. Leiter Beratung und Vermittlung der QUAD
12. Geschäftsführer der Arbeit und Lernen, Beschäftigungsträger
13. Projektleiterin der Arbeit und Lernen

**C: Betroffeneninterviews**

14. Gruppeninterview mit TeilnehmerInnen im Projekt Garten- und Landschaftsbau von Arbeit und Lernen

**Summe:** 9 Interviews mit Politikakteuren

- 4 Interviews mit Maßnahmeträgern
- 1 Gruppeninterview mit Betroffenen

## **Fallstudie Osnabrück Land**

### **A: Interviews mit Politikakteuren**

1. Sozialdezernent des Landkreises Osnabrück
2. Leiterin des Fachdienstes Soziales des Landkreises Osnabrück
3. Leiter des Fachdienstes Jugend des Landkreises Osnabrück
4. Gemeindedirektor der kreisangehörigen Samtgemeinde Artland
5. Stellvertretende Leiterin des Büros für Arbeitsmarktpolitik der Stadt Osnabrück
6. Direktor des Arbeitsamts Osnabrück
7. Vorsitzender des DGB-Bezirks Osnabrück

### **B: Interviews mit Maßnahmeträgern**

8. Geschäftsführer der Massarbeit gGmbH
9. Koordinatorin Auswegberatung und Arbeitsvermittlung der Massarbeit
10. Leiterin der Serviceagentur Osnabrücker Land der Massarbeit
11. Arbeitsvermittler der Pepp GmbH
12. Geschäftsführer der DEULA, Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger

### **C: Betroffeneninterviews**

13. Gruppeninterview mit Teilnehmern aus dem Metall- und Tischlerbereich des Trägers DEULA

- Summe:**
- 7 Interviews mit Politikakteuren
  - 5 Interviews mit Maßnahmeträgern
  - 1 Gruppeninterview mit Betroffenen

## Tabellenanhang

**Tabelle 1    Registrierte Arbeitslose und Stille Reserve in Deutschland**

---

	Arbeitslose registriert nach BA- Statistik	Stille Reserve nach IAB	Arbeitslose insgesamt nach IAB	Anteil regi- strierter Ar- beitsloser an Arbeitslosen insgesamt in %	Arbeitslosenquote in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen nach BA
	- Angaben in 1000 -				
<b>Altes Bundesgebiet</b>					
1991	1.689	1.255	2.944	57,4	6,3
1994	2.556	1.495	4.051	63,1	9,2
1997	3.021	1.918	4.939	61,2	11,0
1998	2.904	1.925	4.829	60,1	10,5
<b>Neue Bundesländer</b>					
1991	913	727	1.640	55,7	10,3
1994	1.142	1.140	2.282	50,0	16,0
1997	1.364	785	2.149	63,5	19,5
1998	1.375	721	2.096	65,6	19,5
<b>Deutschland</b>					
1991	2.602	1.982	4.584	56,8	7,3
1994	3.698	2.635	6.333	58,4	10,4
1997	4.385	2.703	7.088	61,9	12,7
1998	4.279	2.646	6.925	61,8	12,3

---

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1999a, Autorengemeinschaft 2000

## Übersicht 1 Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe nach dem Dritten Buch des Sozialgesetzbuchs

	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe (seit 2000 nur noch Anschlußarbeitslosenhilfe)
Voraussetzung	Arbeitslosigkeit, Arbeitslosmeldung, Verfügbarkeit (Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft im Sinne von aktivem Bemühen um Beschäftigung) Zumutbarkeit: eine seiner Arbeitsfähigkeit entsprechende Beschäftigung im Rahmen allgemeiner Bedingungen (gesetzliche und tarifliche Bestimmungen) und persönlicher Bedingungen: - erste 3 Monate: neues Arbeitsentgelt nicht mehr als 20% unter dem bisherigem; - 4. bis 6. Monat: ... nicht mehr als 30% ...; - ab 7. Monat: neues Nettoarbeitsentgelt nicht weniger als bisheriges ALG.	
Anwartschaftszeit	mindestens 12 Monate beitragspflichtige Beschäftigung innerhalb der Rahmenfrist von 3 Jahren vor Antragstellung	Auslaufen des ALG-Anspruchs mindestens 1 Tag ALG innerhalb der letzten 12 Monate oder Rahmenfrist
Bemessungsgrundlage	Das berücksichtigungsfähige Entgelt enthält nicht beitragsfreie Zuschläge für Sonn- und Feiertage und Nacharbeit. Ebenso keine einmaligen Zahlungen	
Leistungshöhe	ohne Kind 60% des Leistungsentgelts Mit Kind 67% des Leistungsentgelts	53% 57%
Leistungsdauer	Alle bis 18, bis 21 wenn arbeitslos, bis 27 wenn in Ausbildung ... oder Behinderung Verhältnis Beschäftigungsdauer zur Anspruchsdauer 2:1 bis maximal 12 Monate Ab 45. Bis 57. Lebensjahr verlängerte Dauer gestaffelt bis maximal 32 Monate Teil-ALG bis 6 Monate	unbegrenzt (mit jährlicher Überprüfung) Herabbemessung aus persönlichen Gründen (§ 200) oder jährliche Herabbemessung (§ 201 SGB III)
Bedürftigkeit Vermögen	nicht berücksichtigt	berücksichtigt unter Anrechnung von Einkommen und des Arbeitslosen bzw. des Ehepartners/ eheähnlichen Partners oder der Eltern

**Tabelle 2 Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe nach SGB III (Jahresdurchschnittsbestand)**

	1	2		3	darunter	4	
	Registrierte Arbeitslose absolut	Empfänger von Lohnersatzleistungen absolut	in % von 1	Arbeitslosengeld absolut	in % von 2	Arbeitslosenhilfe absolut	in % von 2
<b>Altes Bundesgebiet</b>							
1994	2.555.967	1.902.808	74,4	1.276.187	67,1	626.621	32,9
1995	2.564.906	1.876.998	73,2	1.216.122	64,8	660.876	35,2
1996	2.796.243	2.054.493	73,5	1.304.460	63,5	750.033	36,5
1997	3.020.900	2.231.240	73,9	1.340.222	60,1	891.018	39,9
1998	2.904.339	2.192.998	75,5	1.238.166	56,5	954.832	43,5
<b>Neue Bundesländer</b>							
1994	1.142.090	960.016	84,1	636.778	66,3	323.238	33,7
1995	1.047.015	884.966	84,5	564.109	63,7	320.857	36,3
1996	1.168.821	1.038.461	88,8	684.056	65,9	354.405	34,1
1997	1.363.556	1.277.118	93,7	814.339	63,8	462.779	36,2
1998	1.374.948	1.298.234	94,4	749.014	57,7	549.220	42,3
<b>Deutschland</b>							
1994	3.698.066	2.862.824	77,4	1.912.965	66,8	949.859	33,2
1995	3.611.921	2.761.964	76,5	1.780.231	64,5	981.733	35,5
1996	3.965.064	3.092.954	78,0	1.988.516	64,3	1.104.438	35,7
1997	4.384.456	3.508.358	80,0	2.154.561	61,4	1.353.797	38,6
1998	4.279.287	3.491.232	81,6	1.987.180	56,9	1.504.052	43,1

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1999

## Übersicht 2 Sozialhilfe in Deutschland nach dem Bundessozialhilfegesetz

---

Hauptziele	Garantie eines sozialkulturellen Existenzminimums, Armut und soziale Ausgrenzung zu vermeiden oder zu beseitigen
Prinzipien	Hilfe zur Selbsthilfe für bedürftige Personen (ohne Einkommen und Vermögen)
Hilfearten	1 Hilfe zum Lebensunterhalt 2 Hilfe in besonderen Lebenslagen
Hilfeformen	Einkommensleistungen, Sachleistungen und Dienstleistungen
Anspruchsberechtigung	Individueller Rechtsanspruch
Nationalität	Anspruchsberechtigt sind deutsche Staatsbürger, Bürger der EU-Mitgliedsstaaten und Asylberechtigte. Andere Gruppen können nur einen Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz geltend machen
Vorrang/Nachrang	Vorrang haben nahezu sämtliche anderen Sozialleistungen sowie private Unterhaltsansprüche
Arbeitsbereitschaft	Arbeitsfähige Personen müssen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und bereit sein, zumutbare Arbeit oder angebotene Arbeitsgelegenheiten anzunehmen
Leistungsdauer	Prinzipiell unbegrenzt
Niveau und Struktur	Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt setzt sich zusammen aus - Regelsätzen (abhängig von Alter und Stellung im Haushalt), - Mehrbedarfzuschlägen für bestimmte Bedarfstatbestände, - Übernahme der Unterkunftskosten (bis zu Obergrenzen) und - ggf. einmalige Beihilfen für bestimmte zusätzliche Bedarfe. Die Leistungsstruktur ist im BSHG festgelegt. Das Leistungsniveau wird jährlich von den Bundesländern gemäß dem "Statistical Standard" fortgeschrieben. Das Niveau der Sozialhilfe wird durch das sog. Abstandsgebot nach oben begrenzt.
Weitere Leistungsansprüche	Krankenversicherungsschutz oder Krankenhilfe
Fiskalische Zuständigkeit	Die Sozialhilfearbeitungen werden überwiegend von den Kommunen (75-80%) und in begrenztem Umfang von den Ländern getragen (20-25%).

---

**Tabelle 3 Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach BSHG**

A	Deutschland		Altes Bundesgebiet		Neue Bundesländer	
	Absolute Zahl der Leistungsempfänger (Anteil an Gesamtbevölkerung)					
1991	2.129.000	(2,5%)	1.875.000	(2,8%)	254.000	(1,4%)
1992	2.438.000	(2,9%)	2.108.000	(3,1%)	331.000	(1,8%)
1993	2.529.000	(3,0%)	2.209.000	(3,3%)	321.000	(1,8%)
1994	2.308.000*	(2,8%)	2.052.000*	(3,1%)	257.000*	(1,5%)
1995	2.555.000*	(3,1%)	2.270.000*	(3,4%)	286.000*	(1,8%)
1996	2.724.000*	(3,3%)	2.410.000*	(3,6%)	314.000*	(2,0%)
1997	2.919.000*	(3,5%)	2.530.000*	(3,8%)	389.000*	(2,5%)
1998	2.903.000*	(3,5%)	2.485.000*	(3,7%)	418.000*	(2,7%)
<b>B Empfänger von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz</b>						
(* aus der Sozialhilfe ausgegliedert seit 1994)						
1994	447.000		406.000		41.000	
1995	489.000		437.000		52.000	
1996	490.000		433.000		56.000	
1997	487.000		429.000		58.000	
1998	439.000		382.000		56.000	

Quelle: Statistisches Bundesamt 1999

**Tabelle 4 Arbeitslose Sozialhilfeempfänger und Bedarfsgemeinschaften von Arbeitslosen Ende 1997 und 1998**

	Empfänger von laufender HLU insgesamt	Empfänger von lauf. HLU zwischen 15 und 65	darunter insgesamt	registrierte mit Arbeitslosen- unterstützung	Arbeitslose ohne Arbeitslosen- unterstützung	Haushalte von lauf. HLU- Empfängern insgesamt	Haushalte mit regis- trierten arbeitslosen Mitgliedern	Haushalte mit Arbeits- losenunter- stützung
-----								
	- Angaben in 1000 -							
1997	2.919	1.782	703	291	412	1.489	616	210
1998	2.903	1.766	709	285	424	1.488	628	208
-----								
	- Angaben in % -							
1997	100%	60%	24%	10%	14%	100%	41%	14%
1998	100%	61%	24%	9%	15%	100%	42%	14%
-----								

Quelle: Statistisches Bundesamt 1999

### Übersicht 3 Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung im SGB III

---

- A Beratung und Vermittlung
  
  - B Leistungen an Arbeitnehmer
    - 1 Unterstützung von Beratung und Vermittlung (§§ 45-47)
    - 2 Verbesserung der Eingliederungsaussichten (§§ 48-52)
    - 3 Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung (§§ 53-56)
    - 4 Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (§§ 57-58)
    - 5 Förderung der Berufsausbildung (§§ 59-76)
    - 6 Förderung der beruflichen Weiterbildung (§§ 77-96)
    - 7 Förderung der beruflichen Eingliederung Behinderter (§§ 97-115)
  
  - C Leistungen an Arbeitgeber
    - 8 Eingliederung von Arbeitnehmern (§§ 217-234)
    - 9 Förderung der beruflichen Ausbildung (§§ 235)
    - 10 Leistungen zur beruflichen Eingliederung Behinderter (§§ 236-239)
  
  - D Leistungen an Träger
    - 11 Förderung der Berufsausbildung (§§ 240-247)
    - 12 Förderung von Einrichtungen (§§ 248-251)
    - 13 Förderung von Jugendwohnheimen (§§ 252-253)
    - 14 Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen (§§ 254-259)
    - 15 Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 260-271)
    - 16 Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272-279)
- 

Quelle: SGB III

**Tabelle 5 Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesregierung für aktive Arbeitsförderung und Teilnehmer in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung**

	Gesamtes Bundesgebiet		Altes Bundesgebiet		Neue Bundesländer	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Ausgaben insgesamt in Milliarden DM	135,3	133,2	85,2	82,2	50,1	51,0
- Lohnersatzleistungen	89,5	85,3	60,2	56,3	29,3	29,1
- Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung	37,5	39,4	18,5	19,3	18,9	20,1
- Förderung der beruflichen Weiterbildung	12,5	12,5	6,8	7,0	5,7	5,5
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	7,3	7,4	2,0	2,0	5,2	5,5
- Strukturanpassungsmaßnahmen	2,1	4,6	0,2	0,3	1,9	4,3
- Indiv. Leistungen der beruflichen Rehabilitation	4,5	3,9	3,3	2,9	1,2	1,1
- Förderung der Berufsausbildung	2,5	2,6	1,7	1,6	0,8	1,0
- Freie Förderung	0,0	0,6	0,0	0,2	0,0	0,3
Relation zwischen Ausgaben aktive Arbeitsförderung und Lohnersatzleistungen	0,4	0,5	0,3	0,3	0,7	0,7
Registrierte Arbeitslose und Teilnehmer in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung 1998 (in 1000)						
Registrierte Arbeitslose	4.279		2.904		1.375	
Teilnehmer						
- Berufliche Weiterbildung	345		194		151	
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	211		59		152	
- Strukturanpassungsmaßnahmen	174		12		162	
- Berufliche Rehabilitation	129		92		37	

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1999a

#### Übersicht 4 Hilfe zur Arbeit - BSHG-Regelungen zur Beschäftigungsförderung

- § 18 Abs. 1 Hilfesuchender muß seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts einsetzen
- § 18 Abs. 2 Sozialhilfeträger hat darauf hinzuwirken, daß sich Hilfesuchender um Arbeit bemüht und  
Satz 1 Arbeit findet  
Satz 2 Hilfesuchender ist zur Annahme zumutbarer Arbeitsgelegenheit verpflichtet
- § 18 Abs. 4 Sozialhilfeträger kann im Einzelfall Zuschuß an Arbeitgeber gewähren oder durch sonstige geeignete Maßnahmen auf Arbeitsaufnahme hinwirken
- § 18 Abs. 5 Sozialhilfeträger kann bei Arbeitsaufnahme auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Hilfesuchenden  
Satz 1 und 2 bis zu 12 Monate einen anrechnungsfreien Zuschuß bis zur Höhe des Regelsatzes für den Haushaltsvorstand gewähren.
- § 18 Abs. 5 Zur Erprobung von Maßnahmen oder im Einzelfall kann bis zum 21.12.2002 von diesen Vorgaben  
Satz 3 und 4 abgewichen werden.
- § 19 Abs. 1 Sozialhilfeträger soll Arbeitsgelegenheit schaffen. Dabei handelt es sich vorrangig um die Schaffung oder den Erhalt normaler Arbeitsplätze. Zu Schaffung und Erhaltung können Kosten übernommen werden. Arbeitsgelegenheit soll von vorübergehender Dauer und zur Eingliederung geeignet sein.
- § 19 Abs. 2 Bei den Arbeitsgelegenheiten kann es sich auch um gemeinnützige und zusätzliche Arbeitsplätze  
1. Alternative handeln: Dabei ist als erste Alternative ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis gegen Entgelt vorzusehen.
- § 19 Abs. 2 Als zweite Alternative kann auch ein öffentlich-rechtliches Beschäftigungsverhältnis geschaffen werden,  
2. Alternative bei dem die laufende HLU durch eine Mehraufwandsentschädigung aufgestockt wird.
- § 19 Abs. 4 Die Sozialhilfeträger, die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und gegebenenfalls andere auf  
Satz 1 diesem Gebiet tätige Stellen sollen bei der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten

zusammenwirken.

- § 19 Abs. 4  
Satz 2            In geeigneten Fällen ist für den Hilfesuchenden unter Mitwirkung aller Beteiligten ein Gesamtplan zu erstellen.
- § 20 Abs. 1            Im Einzelfall kann es erforderlich sein, Hilfesuchenden Maßnahmen der Arbeitsgewöhnung oder der Erprobung seiner Arbeitsbereitschaft anzubieten. Auch hierbei wird die laufende HLU durch eine Mehraufwandsentschädigung aufgestockt.
- § 25            Die Verweigerung, zumutbare Arbeit zu leisten oder an Maßnahmen nach § 19 und § 20 teilzunehmen, führt zum Wegfall des individuellen Anspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt. In einer ersten Stufe ist die HLU um mindestens 25% des Regelsatzes zu kürzen.
- § 30            Sozialhilfeträger kann Hilfe für Aufbau oder Erhaltung einer selbständigen Tätigkeit gewähren.

Quelle: BSHG; Institut für angewandte Wirtschaftsforschung 1999; Deutscher Städtetag 1999

## Übersicht 5 „Hilfen zur Arbeit“ im deutschen Sozialhilfegesetz Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Städtetags

---

A Beschäftigte in Maßnahmen nach §§ 19 und 20 BSHG	
Maßnahmen nach	Anteile an den Beschäftigten
§ 19 Absatz 1	16%
§ 19 Absatz 2 (1)	34%
§ 19 Absatz 2 (2)	44%
§ 20	6%

B Dauer der Beschäftigungsmaßnahmen	
Dauer	Anteile an den Maßnahmen
bis zu 6 Monate	29%
7 bis unter 12 Monate	7%
12 Monate	44%
1 bis unter 2 Jahre	10%
2 Jahre	6%
mehr als 2 Jahre	3%

C Träger der Beschäftigungsmaßnahmen	
Träger	Anteile an den Maßnahmen
Kommunen	31%
Kommunale Beschäftigungsgesellschaften	11%
Betriebliche Beschäftigungs- Gesellschaften	8%
Träger der Wohlfahrtspflege	23%
Sonstige Träger	27%

---

Quelle: Deutscher Städtetag 1999

## Übersicht 6 Ausgewählte Koordinierungsaufgaben in Deutschland nach Ebenen und Dimensionen der Koordinierung

Dimensionen und Politikebenen der Koordination	Vertikal	Horizontal
National (Bundesebene)	Koordination zwischen nationale und lokaler sozialer Sicherungs- und Aktivierungspolitik (1)	Koordination zwischen sozialer Sicherung und der Beschäftigungspolitik (4)
Bundesland	Koordination zwischen Landesprogrammen und kommunalen Programmen zur Förderung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger (2)	Koordination von Länderprogrammen zur Förderung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger zwischen den Bundesländern (5)
Lokal (Kreisfreie Stadt/Landkreis)	Koordinierung zwischen Gemeindeprogrammen und Aktivitäten auf Quartiers-ebene (3)	Koordination von Aktivierungsprogrammen auf der örtlichen Ebene (6) durch <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordination auf gesamtstädtischer Ebene,</li> <li>• Koordination zwischen Arbeitsverwaltung und Kommune und</li> <li>• Koordination der „Hilfe zur Arbeit“</li> </ul>
Sublokal (Quartiers-/Stadtteilebene bzw. kreisangehörige Gemeinde)		Koordination zwischen den bürgergesellschaftlichen Akteuren in Hinblick auf Integration auf Stadtteilebene (7)

## **Zu den Autoren**

**Walter Hanesch**, geb. 1947, Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Frankfurt a.M., Dipl. Volkswirt, Dipl. Handelslehrer, Dr. rer. pol., Professor für Sozialverwaltung am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Darmstadt. Forschungsschwerpunkte: International vergleichende Sozialpolitik, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Armut und Armutspolitik, Kommunale Sozialpolitik, Armuts- und Sozialberichterstattung. Zahlreiche Veröffentlichungen, zuletzt u.a.: (Hrsg.) Sozialpolitische Strategien gegen Armut, 1995; Reform der Sozialhilfe, 1996; (Hrsg.) Überlebt die soziale Stadt?, 1997; (gemeinsam mit Peter Krause u.a.) Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, 2000.

**Nadine Balzter**, geb. 1975, Studium der Sozialpädagogik an der Fachhochschule Darmstadt, Dipl. Sozialpädagogin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Darmstadt.