

(Heft 4/2017)

Interview mit Dr. Frank Bauer vom IAB und Dr. Philipp Fuchs vom ISG

„Jetzt geht es um eine Institutionalisierung der Erkenntnisse auf der Bundesebene“

Die Landesregierung NRW fördert seit dem Jahr 2013 Projekte im Bereich „Öffentlich geförderte Beschäftigung“ (ÖgB). Durch die Schaffung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen verbunden mit Coaching und arbeitsmarktnaher Qualifizierung soll die berufliche Integration von Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen ermöglicht werden. Dr. Frank Bauer vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Dr. Philipp Fuchs vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) haben die Projekte des Landesprogramms „ÖgB NRW“ evaluiert. Wir sprachen mit ihnen über die festgestellten Wirkungen und Effekte.

G.I.B.: Herr Bauer, Herr Fuchs, Sie haben die Wirkungsmechanismen und Beschäftigungseffekte der Modellprojekte ÖgB NRW evaluiert. Bevor wir näher darauf eingehen, zunächst ein kurzer Rückblick: Welche arbeitsmarktpolitische Ausgangslage hat zur Entscheidung für die Förderung öffentlich geförderter Beschäftigung geführt?

Dr. Frank Bauer: Nach Einführung des SGB II und der Neu-Definition des Begriffs „Erwerbsfähigkeit“ hat sich schnell herausgestellt, dass eine bestimmte Gruppe Arbeitsloser am ersten Arbeitsmarkt faktisch keine Chance hat, obwohl ihnen das SGB II eine Erwerbsfähigkeit attestiert. Sie sind formal erwerbsfähig, aber faktisch nicht beschäftigungsfähig. Auf der Grundlage der Laumann-Brandner-Initiative aus Nordrhein-Westfalen wurde dann 2007 das Bundesprogramm der „JobPerspektive“ nach § 16 a SGB II (BEZ) auf den Weg gebracht mit dem Ziel, 100.000 arbeitsmarktferne Personen in den öffentlich geförderten Arbeitsmarkt zu integrieren. Doch die angestrebten Fallzahlen konnten nicht erreicht werden.



Evaluationen zum Beschäftigungszuschuss (BEZ) zeigten auf Bundesebene Probleme bei der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Empirisch konnte belegt werden, dass es unter den Geförderten eine kritische Menge an Personen gab, die auch ohne Förderung einen Job hätten finden können. Bei der Evaluation des BEZ, die wir hier in NRW durchgeführt haben, haben wir uns auf die Umsetzungsprobleme der Jobcenter fokussiert. Es zeigte sich, dass die als unsicher wahrgenommene Finanzierungsfrage nicht ohne Folgen blieb: Weil der Eingliederungstitel (EGT) jedes Jahr politisch neu entschieden werden muss, die unbefristete Integration in den öffentlichen Arbeitsmarkt, die die „JobPerspektive“ vorsah, aber dauerhafte

Verpflichtungen mit sich bringt, haben sich viele Jobcenter zurückgehalten und nur geringe Fallzahlen umgesetzt.

Die spätere Instrumentenreform und der neue Paragraph 16e SGB II mit seiner Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV) eröffnet heute nur noch befristete Möglichkeiten der Beschäftigungsförderung. Doch auch dieses Programm wurde nur zögerlich genutzt, obwohl die Langzeitarbeitslosigkeit bei insgesamt sinkender Arbeitslosenquote stagniert und in NRW, dem Bundesland mit dem höchsten Anteil an Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Deutschland, sogar zunahm.

Dabei ist zu bedenken: Das SGB heißt nicht zufällig „Sozialgesetzbuch“, es verbindet Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Also stellt sich die Frage nach der zentralen Zielstellung solcher Projekte. Die Modellprojekte ÖgB NRW hatten zwei Ziele: Erstens die ungeforderte Integration der Geförderten in den ersten Arbeitsmarkt nach Ende der Programmteilnahme. Zweitens die soziale Teilhabe, denn Arbeitslosigkeit erzeugt bei vielen Betroffenen das Gefühl, nicht mehr zur Gesellschaft dazuzugehören und als Bürger zweiter Klasse weniger anerkannt zu sein.

G.I.B.: Was genau war nun Gegenstand Ihrer Evaluationsstudien?

Dr. Philipp Fuchs: Unsere Evaluation umfasst sowohl eine Implementationsanalyse, die sich auf die Umsetzung der sozialpädagogischen Begleitung konzentriert, als auch eine Untersuchung der Ausgangssituation der Geförderten, der Elemente der Maßnahme und der Wirkungen der Maßnahmeteilnahme. Zusätzlich haben wir auch eine Selektivitäts- und Allokationsanalyse sowie eine Untersuchung von Einsperr-Effekten vorgenommen. Das bedeutet, dass wir uns für das Gros der Geförderten in den zu Forschungszwecken aufbereiteten Daten der BA „statistische Zwillinge“ gesucht haben, die den Geförderten in ihren beobachtbaren Merkmalen und ihrem Erwerbsverlauf möglichst ähnlich sind. Durch einen Vergleich dieser „Zwillinge“ mit den Geförderten versuchen wir zwei Fragen zu beantworten: Wie verhalten sich die Geförderten hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktchancen zur Vergleichsgruppe und gelingt es den „statistischen Zwillingen“, während der Förderung häufiger in ungeforderte Beschäftigung einzumünden?

Zunächst zur sozialpädagogischen Begleitung: Sie wird schon lange praktiziert und kostet viel Geld. Trotzdem weiß man bislang wenig darüber, wie sie umgesetzt wird und ob es zu Teilhabeffekten kommt.

Wir wollten zum Beispiel wissen, ob und wie die sozialpädagogische Begleitung die normale betriebliche Praxis, die Situation am Arbeitsplatz verändert und ob sie die Wahrnehmung der geförderten Beschäftigung als möglichst „normale“ Arbeit stört. Schließlich erhalten die Geförderten einen regulären sozialversicherungspflichtigen Lohn wie jeder ungeforderte Beschäftigte, auch wenn ihr Lohn zu 75 Prozent subventioniert wird. Hier sprechen wir auch von einer „Normalitätssuggestion“. Es ist ja so: An Beschäftigte werden Verhaltens- und Leistungserwartungen gerichtet. Die erste Abweichung von der Normalsituation in der geförderten Beschäftigung ist, dass hier andere Leistungserwartungen gestellt werden als bei einem nicht geförderten Arbeitsplatz. Weil die Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuss als Ausgleich für Produktivitätsmängel erhalten, können sie dem Beschäftigten nicht aufgrund unzureichender Leistungen kündigen. Gleichzeitig gewinnen Verhaltenserwartungen wie Pünktlichkeit, Höflichkeit oder Folgebereitschaft an Gewicht.

Nun müssen Vorgesetzte, in der Praxis die Anleiter, die Leistungs- und Verhaltenserwartungen artikulieren. Gleichzeitig müssen sie auch gegenüber ihren Vorgesetzten und externen Kunden dafür gerade stehen, dass der Betrieb eine bestimmte Qualität von Leistungen erbringen kann. Insofern gibt der Anleiter den Leis-

tungsdruck auch an die Geförderten weiter. So entsteht eine Situation, in der sich der Anleiter fragen muss, ob der Geförderte nicht so viel leistet, wie er soll, weil er nicht kann oder weil er nicht will. Wenn er die Frage entschieden hat, ist die Antwort leicht: Bei Verweigerung trotz Könnens folgen Sanktionen, bei Nichtkönnen wird Hilfe angeboten.

Die entscheidende Frage aber ist: Wie lässt sich das unterscheiden? Hier spielt der Sozialpädagoge eine wichtige Rolle. Er ist notwendig, um herauszufinden, ob das abweichende Verhalten der Geförderten, das ohne die Begleitung wahrscheinlich zur Kündigung führt, tatsächlich in personenbedingten Gründen liegt. Falls ja, kann der Sozialpädagoge zum Beispiel beratend zur Seite stehen, die Vorgesetzten zur Geduld aufrufen und das Problem mittelfristig lösen. Der Sozialpädagoge stabilisiert also die Beschäftigung, indem er bei den persönlichen Problemen ansetzt, die ein Anleiter aufgrund mangelnder Fähigkeiten in diesem Metier nicht erkennen kann, und er bietet Hilfe an, statt zu sanktionieren.

G.I.B.: Wie sieht der Einsatz von Sozialpädagogen in der Praxis aus. Gibt es da Unterschiede?

Dr. Philipp Fuchs: In unserer Implementationsstudie hat sich herausgestellt, dass es Determinanten gibt, die in der Art der Umsetzung begründet sind und die Praxis der Sozialpädagogen beeinflussen. Es gibt Träger, bei denen sowohl der Sozialpädagoge, der Anleiter wie auch der Geförderte angestellt sind. Sie sind also Kollegen, die eventuell in einer alltäglichen Co-Präsenz am selben Ort und zur selben Zeit zusammenarbeiten, etwa in der Großküche oder in der Recycling-Werkstatt. Ganz anders die Situation, wenn der Sozialpädagoge nur gelegentlich quasi mit Gaststatus in den Betrieb kommt und nicht in die Arbeitsprozesse eingebunden ist.

Diese unterschiedlichen organisatorischen Formen der Umsetzung prägen die sozialpädagogische Praxis. Im ersten Fall überlegt der Sozialpädagoge, wie er dazu beitragen kann, die Produktivität der Geförderten zu erhöhen. Dazu konzentriert er sich auf die Arbeitsaufgaben. Das kann er, weil er eine Art Vorgesetzter ist. In diesen Fällen, zeigen unsere Befragungen, kommt es auch eher zu Überforderungen. Nicht so bei der anderen Organisationsform. Hier konzentriert sich der Sozialpädagoge auf die persönlichen Probleme wie Wohnen, Schulden, Drogen oder Gesundheit.

Wir haben aber auch Konstellationen, in denen Anleiter und Jobcoach identisch sind. Das Motiv der Träger für eine solche Strategie ist die Vermeidung von Spannung zwischen den unterschiedlichen Perspektiven von Coachs und Anleitern. Das aber führt zu Problemen, weil für den Geförderten nicht immer klar ist, mit wem er gerade spricht – mit seinem Sozialpädagogen, der ihm hilft und zu dem er Vertrauen haben darf, oder mit seinem Vorgesetzten, der ihn kontrolliert. Diese Organisation in Form einer Personalunion kann leicht scheitern.

Über die Erfolge der unterschiedlichen Organisationsformen ist damit noch nichts gesagt, aber immerhin wissen wir, dass die verschiedenen Organisationsformen unterschiedlichen Gefördertentypen – entweder den arbeitsmarktnäheren oder den arbeitsmarktferneren Personen – zugutekommt. Das Problem dabei ist, dass die Träger keine homogenen Teilnehmergruppen haben, sodass die Organisationsform nur einem Teil der ÖgB-Beschäftigten zugutekommt.

G.I.B.: Sie haben auch ÖgB in Baden-Württemberg untersucht. Was ist dort anders als in NRW?

Dr. Philipp Fuchs: In Baden-Württemberg gibt es gegenüber NRW zwei Modifikationen: Dort handelt es

sich auf Arbeitgeberseite auch um privatwirtschaftliche Betriebe. Außerdem werden dort die Pädagogen in der Hälfte der Fälle von den Jobcentern gestellt. Das heißt, die Sozialpädagogen kommen von einer Einrichtung, die für die Geförderten nicht immer positiv konnotiert ist.

In diesem Kontext muss man Folgendes bedenken: Gemeinnützige Träger sind Arbeitgeber, die mit der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen vertraut sind. Für sie ist die Anwesenheit von Sozialpädagogen der Normalfall. In privatwirtschaftlichen Betrieben ist das anders. Hier wird die Normalitätssuggestion besonders massiv gestört. Geförderte sehen sich hier noch stärker als bei Trägern als normale Arbeitnehmer, und der Sozialpädagoge gilt mit seinem Gaststatus als irritierender Fremdkörper, sodass mitunter Kollegen den Geförderten fragen: Kommt heute wieder dein Bewährungshelfer?

Das führt zur Stigmatisierung, die sich verhindern lässt, indem man dem Betrieb frühzeitig vermittelt, dass es eine Begleitung gibt, von der auch der Betrieb profitieren kann. Gleichzeitig muss der Sozialpädagoge den Betroffenen klarmachen: Ich komme zwar vom Jobcenter, aber ich bin nur für deine Hilfe zuständig.

Doch als Vertreter einer kontrollierenden und sanktionierenden Institution plötzlich in der Rolle eines Helfers aufzutreten misslingt teilweise, hat aber auch zwei Vorteile: Der Sozialpädagoge kennt das Jobcenter und kann etwas für Betroffene erwirken. Außerdem steht bei diesen Sozialpädagogen wegen ihrer Nähe zum Jobcenter der Arbeitsmarkt, der Vermittlungsauftrag stärker im Vordergrund.

Dr. Frank Bauer: Die unterschiedliche Organisation der Begleitung ist auch ein Resultat des offenen Designs von ÖgB NRW. Das führt zu einer Art der Umsetzung, die nicht mehr zentral gesteuert, sondern den einzelnen Trägern überlassen wird. Nach dem Abschluss der Modellprojektphase sollte man diese Offenheit reduzieren und die Lerneffekte aus der Implementationsstudie so berücksichtigen, dass bestimmte Umsetzungsformen und Zielgruppenmerkmale berücksichtigt werden.

Nach unserem Eindruck können Träger, die Geförderte einstellen und zugleich eigene Jobcoachs im Hause haben, besser mit leistungsfähigeren, weniger persönlich belasteten Personen mit größerer Arbeitsmarktnähe umgehen. Hier kann man weiter an der Verwertung der Arbeitskraft arbeiten, während für Personen mit großen persönlichen Problemen eine Coaching-Konstellation vorteilhaft ist, die weniger auf die Verwertung der Arbeitskraft, sondern stärker auf das außerberufliche Lebensumfeld bezogen ist.

G.I.B.: Gibt es einen Zusammenhang zwischen der sozialpädagogischen Begleitung und dem Teilhabeeffekt?

Dr. Philipp Fuchs: Wir haben eine quantitative Untersuchung zu den Teilhabeeffekten durchgeführt und allgemein festgestellt, dass ÖgB NRW Teilhabeeffekte zeitigt, und zwar etwas mehr als zuvor beim ähnlich gelagerten Instrument des Beschäftigungszuschusses.

Wir haben gefragt, welche Faktoren Teilhabeeffekte befördern und welche nicht. Fördernd ist, wenn die Arbeit von den Teilnehmenden als Gelegenheit zur Leistungsentfaltung empfunden wird. Teilnehmende, die sagen können: „Ich kann zeigen, was ich kann“, haben ein höheres Teilhabeempfinden. Bei Teilnehmenden, die zugleich noch aufstockende Leistungen erhalten, ist das weniger stark ausgeprägt. Also: Auch die öffentlich geförderte Arbeit muss als Gelegenheit zur Leistungsentfaltung erfahrbar sein. Es muss eine fordernde, zugleich aber auch eine Arbeit sein, die zu bewältigen ist.

Positiv auf das soziale Teilhabeempfinden wirkt sich zudem aus, wenn Teilnehmende den Eindruck haben, dass die Sozialpädagogen permanent ansprechbar sind. Laut unserer Untersuchung wurde nur bei wenigen

Geförderten der von ihnen selbst angegebene Beratungsbedarf nicht gedeckt.

G.I.B.: Beugt die sozialpädagogische Begleitung auch Abbrüchen vor?

Dr. Frank Bauer: Leider ist die Frage nach Abbrüchen weder bei ÖgB NRW oder vergleichbaren Maßnahmen explizit ausgewiesen. Das aber wissen wir: Trotz sozialpädagogischer Begleitung gibt es noch eine Reihe von Abbrüchen. Wir können also nicht sagen, dass der Einsatz von Sozialpädagogen die Abbruchswahrscheinlichkeit mindert. Hier haben wir ein Wissensproblem. Wir sind der Frage, aus welchen Gründen es zu Abbrüchen kommt und welche Interventionen Abbrüche verhindern können, bisher nicht systematisch nachgegangen. Hier wäre ein kleines Forschungsprojekt im Rahmen der Regelförderung hilfreich.

G.I.B.: Sie haben auch die Zuweisungspraxis untersucht. Wichtige Frage ist hier: Werden auch die „richtigen“ Leute gefördert?

Dr. Philipp Fuchs: Zur Idee von ÖgB NRW gehört, dass die besonders Arbeitsmarktfernen des SGB II, also jene mit längerer Arbeitslosigkeit und zwei Vermittlungshemmnissen, erreicht werden, also eine Negativ-Selektion aus dem SGB II. Hier wurden also tatsächlich die „Richtigen“ erreicht. Die Kritik, die am Beschäftigungszuschuss geäußert wurde, trifft also auf ÖgB NRW nicht zu.

Außerdem gibt es nur geringe Lock-in-Effekte. Das heißt, Teilnehmende wurden durch die Teilnahme an ÖgB NRW – anders als früher beim Beschäftigungszuschuss oder bei ABM – nicht davon abgehalten, ungeforderte Beschäftigung zu finden. Die pauschalisierte Kritik an geförderter Beschäftigung lässt sich also nicht aufrechterhalten.

Interessant sind aber gewisse andere Aspekte der Selektion. So haben die Geförderten mehr Erfahrung in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als die nicht geförderten. Das ist interessant, weil es die Selektionspraxis der Träger spiegelt. Sie haben nämlich ein Interesse daran, dass diejenigen kommen, die sich zuvor in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bewährt haben. Weitere Selektionseffekte zeigen sich darin, dass signifikant mehr Männer und mehr Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft in der Teilnehmergruppe als in der Zielgruppe sind sowie Personen, die einer Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft angehören. Letztere vermutlich, weil sie mit dem Tariflohn in ÖgB komplett auf Transferleistungen nach dem SGB II verzichten können und so die haushaltsrelevanten Effekte für die Jobcenter größer sind.

G.I.B.: Das Programm erreicht also die richtige Zielgruppe und Lock-in-Effekte sind nicht zu verzeichnen. Das ist positiv. Wie aber sieht es mit dem Beschäftigungseffekt aus?

Dr. Philipp Fuchs: Die Beschäftigungseffekte sind gering. Doch dabei ist zu beachten, dass man bei vergleichbaren Vorgängermaßnahmen oftmals negative Beschäftigungseffekte gefunden hat, sodass allein die Abwesenheit von Negativeffekten etwas Positives ist. Zudem ist zu bedenken, dass es sich hier um Maßnahmen im gemeinnützigen Bereich handelt und gemeinnützige Träger meist nur geringe Spielräume für eine ungeforderte Weiterbeschäftigung bieten.

Dr. Frank Bauer: Wichtig ist hier, zwischen Brutto- und Nettobeschäftigungseffekten zu unterscheiden. Wir haben die Nettobeschäftigungseffekte gemessen. Demnach gibt es unter den 1.000 Teilnehmenden durchaus Übergänge in externe Beschäftigung oder eine Verlängerung des Arbeitsverhältnisses bei Trägern. Immerhin 28 Prozent haben nach der geförderten Beschäftigung einen ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Job. Das ist der Bruttobeschäftigungseffekt.

Wissenschaftlich interessiert aber die Frage: Haben die Leute ein Jahr nach der Maßnahme eine Beschäftigung, die sie ohne Maßnahme nicht gehabt hätten? Um sie zu beantworten, vergleicht man den Arbeitsmarkterfolg der Geförderten mit dem ihrer statistischen Zwillinge. Die Differenz zwischen den beiden Gruppen wird als Nettobeschäftigungseffekt angegeben, und hier hat sich ergeben, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei der Frage nach ihrem Beschäftigungsstatus ein Jahr nach der Maßnahme nur um zwei Prozentpunkte über dem der statistischen Zwillinge liegen.

G.I.B.: Also: Beschäftigungseffekte kaum, Teilhabeeffekte ja. Wie ist das Ergebnis insgesamt zu bewerten?

Dr. Frank Bauer: ÖgB NRW erzeugt Teilhabeeffekte, das ist richtig. Doch nach zwei Jahren ist die Maßnahme beendet, und die Geförderten müssen jetzt drei Jahre warten, bis sie wieder gefördert werden. In dieser Zeit verschwindet jedoch der Teilhabeeffekt wahrscheinlich wieder, wenn die ehemaligen Teilnehmerinnen und Teilnehmer dann wieder dauerhaft arbeitslos sind. Also stellt sich die politische Frage, ob man den Willen und das Geld hat, den grausamen Sachverhalt der sozialen Exklusion durch Langzeitarbeitslosigkeit mit Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung zu bekämpfen, auch wenn sie nicht als Investition zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt wirkt. Das ist eine offene Frage.

Dr. Philipp Fuchs: Die Frage ist, was ist die Zielgröße? Ist das Ziel die Integration in den ersten Arbeitsmarkt wie jetzt beim ESF-Bundesprogramm oder will man einen sozialen Arbeitsmarkt im engeren Sinne, wo es primär darum geht, Teilhabe zu ermöglichen in mehr oder weniger geschützten Beschäftigungsverhältnissen außerhalb des ersten Arbeitsmarkts. Das wiederum müsste auch länger als zwei Jahre möglich sein, sonst reproduziert man die alten Verhältnisse immer wieder aufs Neue.

Das sind unterschiedliche Zielrichtungen. Wenn man auch die schwierigsten Fälle im SGB II belassen, also an der gegenwärtigen Erwerbsfähigkeitsdefinition festhalten will, muss man ihnen eine Chance bieten, trotz ihrer Vermittlungshemmnisse am Erwerbsleben teilzuhaben. Falls nicht, muss man über deren Ausgliederung in andere Systeme nachdenken. Das wiederum bedeutet eine Änderung der Erwerbsdefinition.

Eine andere Möglichkeit ist, auch arbeitsmarktfernen Personen Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen. Das aber funktioniert nur mit langfristiger Unterstützung, denn eine fixe Befristung von vornherein auf zwei Jahren ist problematisch, weil die Maßnahme exakt zu dem Zeitpunkt endet, wo sich erste Teilhabeeffekt gerade eingestellt haben. Die beiden Zielrichtungen schließen sich nicht aus, verlangen aber eine unterschiedliche Anlage der Förderung.

G.I.B.: Welche Empfehlungen geben Sie hinsichtlich der Weiterentwicklung des Landesprogramms bzw. der Weiterentwicklung von öffentlich geförderter Beschäftigung insgesamt?

Dr. Frank Bauer: Eine unbefristete Förderung ist gewiss nicht die einzige denkbare Schlussfolgerung, denn auch sie führt zu ungewünschten Effekten. Eine Möglichkeit, das genannte Problem zu überwinden, sind Förderketten, also eine weitere Förderung im Rahmen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse, die unter bestimmten Bedingungen fortgesetzt werden, ohne dass man sofort eine unbefristete Förderung über 20 Jahre festlegt. Denn wenn man die Förderung sofort entfristet, macht man sich erstens politisch angreifbar, wie das beim Beschäftigungszuschuss der Fall war. Aber auch auf der Sachebene erzeugt man ein Problem. Man unterstellt nämlich, dass bei den Geförderten keine Entwicklung

stattfindet. Doch die geförderte Beschäftigung mit ihrem Anteil an Forderndem setzt durchaus auf Entwicklung. Insofern sind Förderketten übereinstimmend mit der Grundidee des SGB II, auch wenn die ökonomische, erwerbsbezogene Autonomie erst später erfolgt.

Das Problem momentan ist, dass wir in NRW und Baden-Württemberg Modellprojekte haben, die auch fortgeführt werden – im Fall NRW in der ESF-Richtlinienförderung, in Baden-Württemberg durch das Programm PAT PLUS. Und mit FAV haben wir auch das Basisgesetz, nur – es wird nur in sehr geringem Umfang von den Jobcentern genutzt. Der Grund dafür liegt, wie beim Beschäftigungszuschuss, in der Unsicherheit bei den Haushaltsfragen. Die Träger sind unsicher, ob sie langfristig in den sozialen Arbeitsmarkt oder ÖgB investieren können. Also: Wir müssen nicht über die Gestaltung weiterer Modellprojekte sprechen, sondern es geht um eine Institutionalisierung der Erkenntnisse auf der Bundesebene.

Wichtig und sinnvoll ist aber auch, die privatwirtschaftlichen Arbeitgeber zu involvieren, vor allem für die Integration vergleichsweise arbeitsmarktnaher Geförderter in den ersten Arbeitsmarkt. Das könnte die Beschäftigungseffekte stärken – vorausgesetzt, die Ergebnisse unserer Evaluation hinsichtlich des Coachings in diesen Betrieben werden berücksichtigt.

Dr. Philipp Fuchs: Ratsam wäre auch, dass man sich Gedanken über die Nachbetreuung von Beschäftigungsverhältnissen macht. Hier kann das Coaching vielleicht einen Beitrag leisten, dass Beschäftigungsverhältnisse, die sich aus ÖgB ergeben, nachhaltiger sind. Die Nachbetreuung nach der Vermittlung ist jedenfalls jetzt gesetzlich zumindest über FAV möglich.

Ein anderer Punkt betrifft die in § 16 e SGB II eingeräumte Möglichkeit des Coachings, zu dem im SGB II nichts Genaueres ausgeführt ist: Ein Betreuungsschlüssel ist nicht festgelegt und auch nicht die konkrete Art der Umsetzung. Offen ist damit ganz allgemein die Frage, wie in Jobcentern die pädagogische Begleitung von Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen von § 16 e als Regelinstrument genutzt wird.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Bundes-ESF-Langzeitarbeitslosenprogramm ist interessant, was in Baden-Württemberg bei dem Programm Passiv-Aktiv-Tausch PLUS (PAT PLUS) und im Rahmen von ÖgB NRW seit 2013 gemacht wird. Während beim Bundes-Programm die Erfordernisse der Zertifizierungen von Trägern teilweise verhindern, dass Qualifizierung umgesetzt wird, sind in Baden-Württemberg und NRW Qualifizierungen möglich, die – ganz unbürokratisch – nicht an Zertifikate der Träger gebunden sind.

Dr. Frank Bauer: Bei all dem dürfen wir nicht das grundlegende Thema „verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit“ aus dem Blick verlieren. Die Subgruppe der marktfernen Langzeitarbeitslosen, also der Personen, die innerhalb von drei Jahren maximal einen Monat gearbeitet haben und mindestens 30 Monate arbeitslos waren, umfasst in NRW einer Untersuchung des IAB NRW zufolge mehr als 100.000 Menschen. Das Thema „marktferne Langzeitarbeitslose“ erschöpft sich nicht bei der Zielgruppe für den sozialen Arbeitsmarkt oder bei der öffentlich geförderten Beschäftigung. Denn es fällt auf, dass es unter den vielen jungen Langzeitarbeitslosen einen Riesenanteil unqualifizierter Personen gibt. Bei Langzeitarbeitslosen, die unter 45 Jahre alt sind und keine Berufsausbildung haben, sollte das erste, was einem einfällt, nicht unbefristete öffentlich geförderte Beschäftigung sein, sondern eine geförderte Ausbildung mit didaktischen, exakt auf die Zielgruppe bezogenen Konzepten, denn die haben zumindest theoretisch noch 30 Jahre Erwerbsarbeit vor sich. Also mit Blick auf die Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit insgesamt sind öffentlich geförderte Arbeit und ein sozialer Arbeitsmarkt wichtig, aber nicht die Lösung für alle Probleme.

Das Interview führten

Manfred Keuler
Tel.: 02041 767152
m.keuler@gib.nrw.de

Helmut Kleinen
Tel.: 02041 767208
h.kleinen@gib.nrw.de

Georg Worthmann
Tel.: 02041 767246
g.worthmann@gib.nrw.de

Kontakte

Dr. Frank Bauer
Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)
Frank.Bauer6@iab.de

Dr. Philipp Fuchs
Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG)
Fuchs@isg-institut.de

