

Der Minister

Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Datum: 7. Dezember 2015

Seite 1 von 2

An die
Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL

Aktenzeichen II B 1 –

1175.21.2

bei Antwort bitte angeben

Düsseldorf

Frauke Füsers

Telefon 0211 855-- 3554

Telefax 0211 855-

frauke.fuesers@mais.nrw.de

für den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales

**Öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen
Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte**



Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

anbei übersende ich Ihnen die Kurzfassung des Berichts „Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“ mit der Bitte, die beigefügten zusätzlichen Drucke dem Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales zuleiten zu lassen.

Dienstgebäude und Lieferanschrift:

Fürstenwall 25,

40219 Düsseldorf

Telefon 0211 855-5

Telefax 0211 855-3683

poststelle@mais.nrw.de

www.mais.nrw.de

Mit der Evaluation unter der Leitung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik wurde untersucht, wie die Modellprojekte umgesetzt wurden und wie die Förderung auf die Teilnehmer und Teilnehmerinnen gewirkt hat.

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 704, 709,
719

Haltestelle: Stadttor

Rheinbahn Linie 725

Haltestelle: Polizeipräsidium

Ein Ergebnis der Evaluation ist, dass es mit dem Ansatz von NRW gelungen ist, soziale Teilhabe zu ermöglichen und Perspektiven im persönlichen wie im beruflichen Bereich zu verbessern.

Die Veröffentlichung des umfangreichen Abschlussberichts ist für das
2. Quartal 2016 geplant.

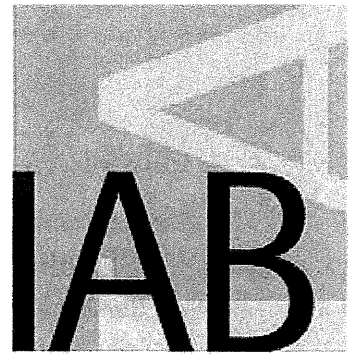
Mit freundlichen Grüßen


(Rainer Schmelzger MdL)

1 Anlage (60-fach)

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Kurzfassung

Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“

Dr. Frank Bauer (IAB Nordrhein-Westfalen)

Christoph Bendzulla (IAB Nordrhein-Westfalen)

Dr. Michael Fertig (ISG)

Dr. Philipp Fuchs (ISG)

Mit finanzieller Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen und des Europäischen Sozialfonds



EUROPÄISCHE UNION

Europäischer Sozialfonds

Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Arbeitsmarktpolitischer Hintergrund der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung NRW“

Mit der Einführung des SGB II im Jahre 2005 ging eine Definition der Erwerbsfähigkeit einher, die im internationalen Vergleich sehr inklusiv ist. Personen, die in anderen Wohlfahrtsregimes in die Erwerbsunfähigkeitsrente übergehen, werden in Deutschland seither in den Arbeitsmarkt bzw. in die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung eingeordnet. Dies wurde damit begründet, dass auch Personen mit relativ geringer Produktivität und mit eingeschränkten Chancen zur Teilnahme am Arbeitsmarkt nicht von der Erwerbsarbeit ausgeschlossen werden sollen. Im Jahre 2007 wurde mit dem Beschäftigungszuschuss (BEZ, § 16e SGB II) eine Möglichkeit geschaffen, Langzeitarbeitslose ohne realistische Chancen einer Arbeitsmarktintegration dauerhaft mithilfe öffentlich geförderter Beschäftigung in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Rahmen des BEZ sollten Geförderte unbefristet, vermittelt über Lohnkostenzuschüsse von bis zu 75 Prozent eine tariflich entlohnte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten. Seit der Instrumentenreform von 2011 wird der BEZ nur noch in Form auslaufender „Restförderung“ umgesetzt. Der reformierte § 16e fördert seit 2012 unter dem Titel „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV) nur noch befristete Beschäftigungsverhältnisse. Die Förderdauer ist auf 2 Jahre im Rahmen von 5 Jahren begrenzt. Das Instrument FAV wird von den Jobcentern äußerst zurückhaltend genutzt, im Jahresdurchschnitt von 2014 gab es insgesamt 1.585 Förderfälle in NRW (Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit). Seit 2012 gibt es somit keine dauerhafte Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für Langzeitarbeitslose mehr. Zugleich stagniert trotz weiteren Beschäftigungswachstums der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit im Bundesgebiet seit 2012, in NRW steigt die Langzeitarbeitslosigkeit seitdem wieder.

Modular aufgebaute Modellprojekte auf der Grundlage des §16e SGB II in NRW

Vor diesem arbeitsmarktpolitischen Hintergrund hat das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2012 einen Aufruf zur Einreichung von „Modellprojekten öffentlich geförderter Beschäftigung in NRW“ lanciert. Seit 2013 werden Modellprojekte von 26 Antragstellern im Bundesland umgesetzt. Diese Projekte basieren auf § 16e SGB II (FAV), werden vorwiegend von gemeinnützigen und seltener von kommunalen Beschäftigungsträgern umgesetzt, richten sich an unterschiedliche Untergruppen innerhalb der gesetzmäßig festgelegten Zielgruppe und werden je dezentral implementiert. Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus wurde bei der Zielgruppenbestimmung Wert darauf gelegt, dass für zu fördernde Langzeitarbeitslose eine mittelfristig optimistische Prognose vorliegt: Unter der Bedingung, dass die in den Modellprojekten geförderten Unterstützungsleistungen zur Anwendung kommen, soll bei den Geförderten die Teilnahme mittelfristig die Chancen einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt erhöhen. Die hierfür eingesetzten Unterstützungsleistungen sind modular organisiert. Wichtige Module sind dabei folgende: Zunächst wird aufgrund des *Minderleistungsausgleichs* eine sozialversicherungspflichtige (in der Regel) *Vollzeitbeschäftigung* ermöglicht. Die Beschäftigung wird zudem durch Coaches begleitet, die überwiegend sozialpädagogisch qualifiziert sind, so dass eine zusätzliche Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses und eine persönliche Unterstützung der Geförderten bei Bedarf gewährleistet sind. Der Stellenschlüssel beträgt hier in der Regel 1:20, was eine Einzelfallorientierung grundsätzlich ermöglichen sollte. Weitere Module bestehen in der Verknüpfung der geförderten *Beschäftigung mit kommunalen Dienstleistungen nach § 16a*

SGB II. Diese Verknüpfung kann gleichermaßen wie die sozialpädagogische Begleitung (Coaching) zur Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses und der außerberuflichen Lebensführung der Geförderten beitragen. Hinzu kommen in den Modellprojekten regelmäßig und *methodisch kontrollierte Kompetenzfeststellungen*, auf deren Grundlage die weitere Qualifizierungsplanung und ein passgenaues „matching“ von Kompetenzen und Arbeitsanforderungen vorgenommen werden soll. Ein weiterer Förderbaustein bestand in der Qualifizierung der Geförderten, der allerdings nicht Gegenstand der Evaluierung war. Schließlich soll eine Unterstützung der Geförderten bei der *Entwicklung neuer Perspektiven am Arbeitsmarkt und im Bewerbungsprozess* geleistet werden. Von der Sache her sind die Module Kompetenzmessung, Verknüpfung mit kommunalen Dienstleistungen, Qualifizierungsplanung und Unterstützung bei Arbeitssuche und Bewerbungen eng mit dem „Coaching“ oder der sozialpädagogischen Begleitung verknüpft.

Implementationsanalyse, Evaluation und Allokationsanalyse der „Modellprojekte ögB NRW“ durch ein Konsortium von IAB NRW und ISG

Die Modellprojekte werden seit dem 01.03.2014 mit finanzieller Unterstützung des MAIS durch ein Konsortium aus Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) evaluiert. Der folgende Bericht konzentriert sich auf die Implementation der Modellprojekte, die im Rahmen der Einzelprojektbegutachtung durch das MAIS auf den Weg gebracht wurden. Die nachfolgenden Projekte, die im Rahmen der Regelförderung aufgelegt wurden, sind nicht Gegenstand der Untersuchung.

Bei der vorgelegten Untersuchung handelt es sich um eine Analyse der Umsetzung der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung NRW“ sowie eine Evaluation der Ausgangssituation der Teilnehmenden an den Modellprojekten und der Einflüsse der Maßnahme auf die Teilnehmenden, soweit diese bereits im Rahmen der Projektlaufzeit erkennbar sind. Zudem ist auch eine Allokations- und Selektivitätsanalyse Bestandteil dieses Forschungsberichts. Im Rahmen der Umsetzungsanalyse wird vor allem untersucht, wie die Besonderheit der Maßnahme, zugleich geförderte und begleitete Beschäftigung zu sein, theoretisch-empirisch zu verstehen ist. Sie arbeitet heraus, wie und unter welchen verschiedenen Rahmenbedingungen die sozialpädagogische Begleitung der geförderten Beschäftigung bei den Beschäftigungsträgern verwirklicht wurde. Die Evaluation zeigt, was der Fall ist in Bezug auf die Voraussetzungen der Maßnahmeteilnahme, die Bestandteile der Maßnahme selbst und die Folgen der Maßnahme auf die Teilnehmenden zum Zeitpunkt der Maßnahmeteilnahme. Die Allokationsanalyse beantwortet schließlich vor allem die Frage, ob es während der Maßnahmeteilnahme zu Lock-In-Effekten gekommen ist.

Keine nennenswerten Lock-In-Effekte¹

Seit der Instrumentenreform von 2012 wird öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nur noch relativ selten und vorsichtig umgesetzt. Ein Grund dafür dürfte auch darin bestehen, dass dieser Maßnahmetyp als besonders anfällig für Fehlselektionen und dadurch bedingte „Einsperreffekte“ gilt. Es wird befürchtet, dass Personen in der öffentlich

¹ Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 8.

geförderten Beschäftigung (ögB) „eingesperrt“ werden, die während der Förderung eine realistische Chance auf Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt hätten. Diese Vermutung wurde durch die Evaluation des § 16e SGB II von 2011 (JobPerspektive) bestätigt. Daher müssen sich auch die „Modellprojekte öffentlich geförderter Beschäftigung NRW“ der Frage nach Lock-In-Effekten stellen. In eklatantem Gegensatz zu den Befunden zum BEZ (JobPerspektive) von 2011 zeigt die nach vergleichbaren methodischen Prinzipien durchgeführte Analyse der Modellprojekte ögB NRW *keine nennenswerten Einsperreffekte*. In der Gesamtschau legen die empirischen Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalysen nämlich den Schluss nahe, dass die ögB-Förderung – wenn überhaupt – nur zu kurzzeitigen Lock-In-Effekten geführt hat, die erst gegen Ende des Förderzeitraums auftreten. Insbesondere im Vergleich zu ähnlichen Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung wie AGH oder der Förderung nach § 16e SGB II in der alten Variante (vgl. z. B. IAB/ISG 2011 oder ISG/IAB/RWI 2011) sind daher die Lock-In-Effekte selbst in der ungünstigsten Variante als verhältnismäßig unbedeutend zu erachten. Diese Ausgangslage eröffnet zugleich eine interessante gesamtfiskalische Perspektive in die Zukunft, die gegenwärtig noch nicht erforscht werden kann: Sollten die Geförderten nach Auslaufen der Förderung tatsächlich signifikant höhere Beschäftigungsquoten aufweisen als ihre „statistischen Zwillinge“, so könnte die Maßnahme durchaus auch einen positiven fiskalischen Effekt aufweisen.

Selektionsprozess weist intendierte Zielgruppe verlässlich zu²

Für die „Modellprojekte ögB NRW“ muss insofern die Generalsektors gegenüber sozialversicherungspflichtiger geförderter Beschäftigung, die auf hohe Kosten wegen Fehlselektionen und Lock-In-Effekten beruht, als empirisch nicht zutreffend zurückgewiesen werden. Auch die deskriptiven Analysen zur Soziodemographie der geförderten Beschäftigten weisen darauf hin, dass die Selektionsprozesse bei der Zuweisung in die Maßnahme durchaus *verlässlich die Zielgruppe, die für die Teilnahme vorgesehen war, getroffen* haben. Auf der einen Seite stellen die Geförderten mit Blick auf die Grundgesamtheit der Arbeitslosen im SGB II eine Negativauswahl dar, während sie sich auf der anderen Seite als etwas arbeitsmarktnäher erweisen als die früheren 16e-Geförderten, für die die Förderung damals als Ultima Ratio begriffen wurde. Dies verweist darauf, dass die durchaus anspruchsvolle zweistufige Zielgruppenbestimmung, die Langzeitarbeitslose auswählte, die mittelfristig ohne Unterstützung keine, aber mit der Unterstützung, die in den Modellprojekten gewährt wird, bessere Integrationsaussichten in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben sollen, in der Praxis gelungen ist.

Große Heterogenität der Teilnehmenden: Schwere persönliche Einschränkungen sind Bestandteil der Problemlagen³

Weiterhin belegen die Daten zur Soziodemographie auch die erhebliche *Heterogenität innerhalb der Gruppe der Geförderten*, da sich hier Akademiker gleichermaßen wie Personen ohne jeglichen Bildungsabschluss finden, oder auch vergleichsweise kurze Arbeitslosigkeitsdauern bis hin zu einer Arbeitslosigkeit von 32 Jahren. Diese Heterogenität der Problemla-

² Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 3 und 7.2..

³ Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 7.2.

gen gilt auch für die persönlichen Vermittlungshemmnisse wie Suchterkrankungen, Straffälligkeit, psychische Erkrankungen oder Schwerbehinderungen. All diese Merkmale treten in verschiedenster Form unter den Geförderten auf, teils kumuliert, während in anderen Fällen keine solchen Problemlagen vorliegen. Hinsichtlich der teils auftretenden kumulativen, gravierenden Problemlagen wird noch einmal deutlich, welche Folgen die inklusive Erwerbsfähigkeitsdefinition des SGB II hat: Zumindest ein Teil der Geförderten hat schwerwiegende persönliche Probleme und ist den Anforderungen des ersten Arbeitsmarkts ohne flankierende Unterstützung nicht gewachsen.

Dieser Heterogenität der Problemlagen korrespondiert letztlich ein breiter und flexibler Interventionsansatz, der auf den jeweils individuellen Bedarf ausgerichtet sein muss. Zudem bedingen unterschiedlich schwierige Ausgangslagen unterschiedliche Entwicklungserwartungen. Während manche Einschränkungen, etwa gesundheitlicher Art, dauerhaft und kaum bearbeitbar sind, lassen sich in anderen Fällen wie der Entwöhnung von Arbeit infolge von Langzeitarbeitslosigkeit womöglich deutlich größere Fortschritte erzielen.

Unterstützungsbedarfe sowohl im fachlichen als auch im persönlichen, im betrieblichen wie im außerbetrieblichen Bereich⁴

Dass dabei der Unterstützungsbedarf oftmals tatsächlich im persönlichen Bereich liegt – und nicht etwa primär im fachlichen – verdeutlicht zudem die Selbsteinschätzung der Geförderten, der zufolge mehr als jeder dritte Geförderte persönliche Probleme als Ursache der Langzeitarbeitslosigkeit angibt. Jedoch deuten die Befunde zur Ausgangslage darauf hin, dass es gleichermaßen Unterstützungsbedarf auf der betrieblichen Ebene gibt. Die teils immensen Dauern der Arbeitslosigkeit verweisen auf erhebliche Entwöhnung von Arbeit und die Notwendigkeit der Heranführung an betriebliche Leistungsanforderungen und Verhaltenserwartungen. Weiterhin gehört für Teile der Geförderten die Orientierung am Arbeitsmarkt zu den Feldern, in denen Unterstützungsarbeit geleistet werden muss. Hierunter fallen praktische Fragen des Such- und Bewerbungsverhaltens genauso wie Fragen der grundsätzlichen beruflichen Orientierung. Schließlich zeigt sich das Fehlen einer erwerbszentrierten Lebensführung als weitere Folge von Langzeitarbeitslosigkeit, die bisweilen soweit reicht, dass sie die Entstehung abweichenden Verhaltens begünstigt. Genau hier setzt die geförderte Beschäftigung an, sie ermöglicht Normalisierungseffekte, die eine erwerbsorientierte Lebensweise auch bei geförderter Arbeit nach sich zieht. Die große Heterogenität der Problemlagen, der umfangreiche Unterstützungsbedarf sowohl auf der fachlichen wie auf der persönlichen Ebene verdeutlichen nicht nur, dass es eines angemessenen vielgestaltigen und flexiblen Maßnahmeeinsatzes bedarf, sondern dass es im Rahmen der Modellprojekte ögB NRW insgesamt unerlässlich ist, eine passgenaue und einzelfallbezogene Vermittlung der heterogenen Ausgangslagen und Probleme der Beschäftigten mit den betrieblichen Anforderungen hinsichtlich von Leistung und Verhalten zu bewerkstelligen. Auf diese komplexe Problemlage reagieren die Programmmodule „sozialpädagogische Begleitung“ und „Kompetenzfeststellung“, denen im Rahmen der Umsetzungsuntersuchung große Aufmerksamkeit gewidmet wird.

⁴ Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderter Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 7.2.

Geförderte Arbeit ist so vielgestaltig, wie es die heterogenen Problemlagen erfordern, zugleich an Leistungsfähigkeit angepasst als auch „fordernd“⁵

Die Heterogenität, die für die Zielgruppe charakteristisch ist, findet ihre Entsprechung auf der Ebene der Arbeit, die die Geförderten bei den Beschäftigungsträgern leisten, in einer vergleichbaren Vielgestaltigkeit. Die Anforderungen der Arbeit sind unseren Analysen zufolge höchst unterschiedlich und reichen von stark standardisierten Tätigkeiten bis hin zu Tätigkeiten mit hohen Gewährleistungsanteilen, die die Geförderten mit teils erheblichen Anstrengungen bei der Bewältigung unerwarteter Anforderungen konfrontieren. Ein ähnlich breites Spektrum findet sich für den Umfang der Belastungen und den Zeitdruck, unter dem die geförderte Arbeit zu bewältigen ist. Diese Heterogenität ermöglicht es einerseits, auf unterschiedliche Ausgangslagen, Fähigkeiten und Interessen der Geförderten angemessen einzugehen; sie erfordert aber zugleich eine möglichst passgenaue Zuweisung von Personen auf Stellen, wofür es eines geeigneten Selektionsprozesses bedarf. Ebendies scheint in der deutlichen Mehrheit der Fälle gelungen zu sein, wie die Angaben zur Bewältigung der Arbeit der Teilnehmenden zeigen. Für den Vergleich der Beschaffenheit der geförderten Arbeit mit der Arbeit ungeförderter Beschäftigter ist schließlich festzuhalten, dass auf der einen Seite auch im Sinne einer Anpassung an die individuellen Möglichkeiten die Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich Tempo und Arbeitsabläufen in der geförderten Beschäftigung höher ausfallen. Auf der anderen Seite zeigen sich mit Blick auf die Gewährleistungsanforderungen schwächere Ausprägungen in der geförderten Beschäftigung, so dass reduzierte Anforderungen an die Bewältigung unerwarteter Probleme oder an kreatives Handeln als wichtige Merkmale der in den Modellprojekten realisierten Arbeit betrachtet werden können. Gleichwohl ist deutlich geworden, geförderte Beschäftigung ist nicht lediglich hochstandardisierte und durchroutinisierte „Teilmaschinenarbeit“, sondern weist vielfältige Merkmale von Anforderungen und Anpassungsbedarfen auf. Sie unterscheidet sich von ungeförderter Arbeit, ist ihr aber durchaus nah und vergleichbar. Auch das trägt dazu bei, dass Normalisierungs- und Teilhabeeffekte erreicht werden können. Und nur so kann die geförderte Arbeit seitens der Geförderten auch als fordernde Arbeit erlebt werden.

Jobcoaches⁶ unterstützen bei Krisen und Eingewöhnung, flexibler Einsatz und Anpassung der Unterstützung an im Einzelfall gegebene Problemlagen⁷

Eine nicht zu unterschätzende Konfliktquelle in der Arbeit stellt hingegen die Einhaltung der betrieblichen Verhaltensregeln dar, wie insbesondere die Schilderungen von Anleitern nahelegen. Die Anpassung an die betrieblichen Verhältnisse und Regeln stellt somit ein wichtiges Lernziel im Rahmen der Förderung dar. Als Schlüssel erweist sich hier die Kooperation von Jobcoaches und Anleitern, die fast durchgehend sehr ausgeprägt ist, sowie die Unterstüt-

⁵ Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 7.3.

⁶ Zu Gunsten der einfacheren Lesbarkeit wird in diesem Bericht in der Regel die grammatikalisch maskuline Form gewählt. Damit sind freilich Frauen und Männer gleichermaßen gemeint. Insbesondere bei den betrieblichen Funktionsträgern: Anleitern, JobCoaches, Betriebsleiter und Geschäftsführern hätte es sich angeboten, das empirische Geschlecht in den Texten zu berücksichtigen. Das hätte aber zu einer leichten und eindeutigen Identifizierbarkeit der betreffenden Personen geführt, die nicht angemessen wäre. Daher wurde hier aus Gründen der Maskierung ebenfalls die grammatikalisch maskuline Form gewählt.

⁷ Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 7.3.

zung bei der Einarbeitung und die Intervention bei Konflikten durch die Jobcoaches. Übergangskrisen können somit moderiert und die betriebliche Integration stabilisiert werden. Auch mit Bezug auf eine weitere zentrale Facette der „Modellprojekte ögB NRW“, der Unterstützung der Geförderten durch die Jobcoaches, lässt sich die erwähnte Heterogenität der Ausgangslage und der Anforderungen der Arbeit feststellen und analysieren. Während ein Teil der Geförderten angibt, keine der angebotenen Jobcoach-Leistungen überhaupt zu benötigen, sehen andere wiederum Bedarf an allen Unterstützungsleistungen, die wir ermittelt haben. *Dabei zeigen die Auswertungen, dass fast durchgehend die Angebote dem individuellen Bedarf erfolgreich angepasst werden, so dass es entweder den Geförderten gelingt, ihre Bedarfe bei den Jobcoaches aktiv einzufordern, oder die Jobcoaches diese von sich aus erkennen und initiieren. Mit anderen Worten wird die Heterogenität fast durchgehend als solche erkannt und durch die Jobcoaches bearbeitet, wie nicht zuletzt die Tatsache verdeutlicht, dass laut Geförderten übersehene aber benötigte Unterstützungsleistungen eine eher seltene Ausnahme darstellen.*

Teilnahme an den Modellprojekten hat starke Teilhabeeffekte; die Verzahnung mit kommunalen Beratungsleistungen gelingt und trägt zur Stabilisierung der Lebensführung bei⁸

Trotz aller Unterschiedlichkeit seitens der Geförderten und der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten ist für praktisch alle Geförderten zu konstatieren, dass der Status der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an sich im Rahmen der Teilnahme an den Modellprojekten selbst als Teil des Treatments begriffen werden kann. Die Aktivierung durch das Jobcenter ist zumindest für die Dauer der Teilnahme mehr oder weniger stillgestellt, und die Zahlung eines tariflich orientierten Lohns suggeriert den Geförderten eine Normalität, die der eines ungefördert Beschäftigten weitgehend angeglichen ist. Schließlich muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Verknüpfung mit kommunalen Beratungsleistungen in besonderer Weise und bedarfsgerecht gelungen ist. Es kommt zu erheblichen Überstellungen an einschlägige Beratungsstellen, bei denen sich zum einen die Jobcoaches als wichtige Türöffner erweisen und durch die zum anderen teils umfangreiche Prozesse der Stabilisierung bei den Geförderten in Gang gebracht werden. Demnach stellt die Arbeit mit Jobcoaches aufgrund des Vertrauensverhältnisses eine wichtige Chance dar, solche Beratungen zu initiieren, was in Jobcentern aufgrund struktureller Hindernisse oftmals nicht in derselben Weise zu gelingen scheint.

Ein Blick auf weitere Resultate der Teilnahme an den „Modellprojekten ögB NRW“ zeigt Folgendes: Begreift man die Vermittlung von *gesellschaftlicher Teilhabe als ein wichtiges und unmittelbar durch die Förderung zu erreichendes Ziel, so lässt sich sagen, dass dieses nicht nur erreicht wurde, wie die Gegenüberstellung entsprechender Indikatoren mit Vergleichsgruppen zeigt, sondern zudem die erhobenen Werte leicht bis deutlich über den in der Vergangenheit ermittelten Werten für den BEZ liegen.* Hier kommt möglicherweise die Tatsache zum Tragen, dass die ögB-Förderung im Vergleich zum BEZ um die Betreuung durch Jobcoaches erweitert wurde. Weiterhin ergibt sich für die Geförderten unmittelbar aus der

⁸ Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 7.4.

Projektteilnahme, dass sie einer erwerbszentrierten Lebensführung nachgehen und das Gefühl von Normalitätserwartungen abzuweichen, das mit der vorherigen Langzeitarbeitslosigkeit einherging, deutlich abgemildert wird. Dabei erweist sich die Normalitätssuggestion, die durch die Angleichung der ögB-Förderung an ein ungefordertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis entsteht, als überaus umfassend: Die subjektiv wahrgenommenen Zugewinne an Autonomie, vermittelt durch das Gefühl, seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu bestreiten, sind erheblich und werden allenfalls durch den Bezug aufstockender Leistungen getrübt. Verbunden mit diesen Autonomiegewinnen ist auch eine Verbesserung der materiellen Situation, die von den meisten der Geförderten berichtet wird.

Dass sich die Veränderungen unter den Geförderten nicht in den Effekten erschöpfen, die sich unmittelbar aus der Projektteilnahme ergeben, zeigen insbesondere die Befunde zur Betreuung durch die Jobcoaches und die Einbindung kommunaler Unterstützungsleistungen. *Während der ögB-Förderung werden durch die Jobcoaches immer wieder Impulse gesetzt, die dazu beitragen, dass relevante Teile der Geförderten auch die Bewältigung privater Probleme in Angriff nehmen, die sich als teilweise eklatante Hindernisse auf dem Weg zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt darstellen.* Mit anderen Worten werden hier im privaten Bereich die Voraussetzungen für eine Re-Integration in den Arbeitsmarkt geschaffen.

Des Weiteren wird in vielen Fällen von einer besseren Orientierung am Arbeitsmarkt berichtet. Das reicht über ein verbessertes Such- und Bewerbungsverhalten bis hin zu einer grundlegenden beruflichen Neuorientierung infolge der Teilnahme an der ögB-Förderung. In dieses Bild fügen sich schließlich die Beobachtungen, dass sich zum einen fast drei Viertel der befragten Geförderten (mittlerweile) einer ungeforderten Beschäftigung gewachsen fühlen, und zum anderen, dass die Geförderten mit relativ großer Zuversicht in die Zukunft blicken. Letzteres belegt die Einschätzung zu den zukünftig erwarteten Lebensbedingungen im Haushalt, die deutlich positiver eingeschätzt werden, als dies unter den BEZ-Geförderten der Fall war. Zumindest aus der subjektiven Perspektive der Geförderten werden demzufolge durch die ögB-Modellprojekte *deutlich verbesserte Perspektiven am Arbeitsmarkt wie auch im privaten Bereich* eröffnet. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass es neben solchen subjektiven „Gewinnern“ der Förderung auch einen Teil von etwa einem Viertel der Geförderten gibt, der seine Zukunft am Arbeitsmarkt deutlich skeptischer sieht. Dies verweist ein weiteres Mal auf die Heterogenität der Zielgruppe, da sich offensichtlich – sowohl nach subjektiven Einschätzungen als auch solchen der Jobcoaches – auch in der ögB-Förderung Teilnehmende finden, bei denen womöglich ein längerfristiger Förderungsbedarf auch nach Ende der zweijährigen ögB-Projektphase besteht. Für diese Teilgruppe gilt es, Möglichkeiten eines sozialen Arbeitsmarkts im engeren Sinne auszuloten.

Sozialpädagogische Unterstützung ist ein zentrales und effektives Modul der Förderung⁹

Wie die Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse bis hierhin zeigt, spielt die sozialpädagogische Begleitung der Geförderten im Laufe der Maßnahme eine erhebliche Rolle bei

⁹ Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 4.

der Stabilisierung der Beschäftigung und der außerberuflichen Lebensführung, aber gleichermaßen auch bei der Eröffnung von Perspektiven nach der Maßnahme und der Orientierung am Arbeitsmarkt. Über die Ermittlung dieser Ergebnisse hinaus wurde im Zuge der Untersuchung auch analysiert, wie die Umsetzung der sozialpädagogischen Begleitung der öffentlich geförderten Beschäftigung analytisch-begrifflich einzuordnen ist und welche relevanten Unterschiede es bei der Umsetzung der Begleitung gegeben hat. Daher werden im Folgenden kurz der analytische Rahmen für die Untersuchung der Begleitung und die grundlegenden Umsetzungsvarianten skizziert.

Im Rahmen der geförderten Beschäftigung werden Leistungs- und Verhaltenserwartungen an die Geförderten gestellt. Vor allem bei den Leistungserwartungen müssen Zugeständnisse aufgrund der Einschränkungen der Zielgruppe gemacht werden. Allerdings sollen auch die geförderten Beschäftigten trotz der Einschränkungen „ihr Möglichstes geben“, um einen Beitrag zum Betriebsergebnis zu leisten, und sie sollen ihre Leistungsfähigkeit im Laufe der Teilnahme erhöhen. Bei den Verhaltenserwartungen gilt wie in der ungeforderten Beschäftigung, dass Gehorsam, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit Bedingungen für die Stabilität der Beschäftigung sind.

Bewältigung von Unsicherheiten in den Beschäftigungsträgern zur Stabilisierung der Beschäftigung ist zentrale Aufgabe der sozialpädagogischen Begleitung¹⁰

Aus dieser Ausgangslage entstehen Unsicherheiten, die zu Konflikten im Betrieb führen können und dies auch regelmäßig tun. Die Unsicherheiten ergeben sich im Kern aus dem Bedarf, eine passgenaue und einzelfallbezogene Vermittlung der heterogenen Ausgangslagen und Probleme der Beschäftigten mit den betrieblichen Anforderungen hinsichtlich von Leistung und Verhalten zu bewerkstelligen. Sie werden in der Regel durch eine arbeitsteilige Kooperation von Fachanleiter und Sozialpädagoge bewältigt. Die unterschiedlichen Funktionen ergänzen sich. Während der Fachanleiter für die fachliche Einarbeitung und Gewährleistung der betrieblichen Abläufe zuständig ist und somit auch die Verhaltens- und Leistungsanforderungen des Betriebs repräsentiert, stellt der Sozialpädagoge gewissermaßen ein „Ventil“ für die individuelle Bearbeitung von Abweichungen der Geförderten von Leistungs- und bisweilen auch von Verhaltenserwartungen dar. Auf diese Weise werden Problemlagen im Betrieb bearbeitbar, die normalerweise dort keine Rolle spielen, weil sie als privat gelten. Dabei können sich unterstützende Interventionen sowohl auf Probleme im betrieblichen Ablauf als auch auf die außerberufliche Lebensführung beziehen, sollten diese mittelbar eine Gefahr für die Beschäftigungsstabilität darstellen. Primäres Ziel ist die Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses, denn alle Wirkungen, die die Maßnahme haben kann, hängen davon ab, dass das Beschäftigungsverhältnis für die Dauer der Befristung auch tatsächlich besteht. Daneben kann die Intervention auch auf die Stabilisierung der Lebensführung bezogen sein. Dafür wird in der Regel eine Kooperation mit oder eine Transmission zu professionellen Diensten, vor allem den kommunalen Dienstleistungen nach § 16a SGB II praktiziert. Für die Verwirklichung dieser allgemeinen Struktur der sozialpädagogischen Begleitung geförderter Beschäftigung in Beschäftigungsträgern sind allerdings die organisationalen Rah-

¹⁰ Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 4.2.

menbedingungen relevant, unter denen diese Arbeit stattfindet. Die Rekonstruktion dieser Rahmenbedingungen und ihrer Unterschiede ist wesentlich für die Beantwortung der Frage: Wie wird die sozialpädagogische Begleitung in den Modellprojekten verwirklicht?

Unterschiedliche Varianten der Umsetzung der sozialpädagogischen Begleitung¹¹

Für die Umsetzung der sozialpädagogischen Begleitung haben sich die folgenden Strukturvariablen als entscheidend erwiesen. Die erste Variable betrifft die Frage, ob der Jobcoach tatsächlich *Mitglied der gleichen Organisation ist, der auch der geförderte Beschäftigte und der fachliche Vorgesetzte angehören*. Ist dies nicht der Fall, hat das Folgen für die Möglichkeit, seine Expertise zur Geltung zu bringen. Es stellen sich überdies die Fragen, wie sich die Zusammenarbeit mit dem Fachanleiter gestaltet und auf welche Art und Weise ein Zugang zu den Geförderten erlangt werden kann. Die zweite Variable besteht in *der Kopräsenz von Jobcoach und Geförderten. Sind die beiden Akteure zur gleichen Zeit am Ort, wo der Geförderte eingearbeitet wird, seine Tätigkeit verrichtet und wo unterstelltermaßen die betrieblichen Konflikte auftreten?* Kann der Jobcoach eine alltägliche Nähe zu den Geförderten entwickeln, kann er Konflikte und Probleme in ihrer Genese unmittelbar erleben oder nur aus zweiter Hand (vom Geförderten oder vom Anleiter) berichtet bekommen? Drittens ist zu fragen, ob die Annahme zutrifft, dass die *betriebliche Vorgesetztenfunktion und die Aufgabe des Fachanleiters tatsächlich von der Funktion des Jobcoaches getrennt sind oder ob diese Aufgaben in der Umsetzungspraxis in Personalunion durchgeführt werden*. Schließlich stellt sich die Frage danach, wie die fachliche Konkretion der Position des Jobcoaches vorgenommen wird. Ist er ein *ausgebildeter Sozialpädagoge* (oder verfügt er über vergleichbare akademische Qualifikationen), und wird die Stelle, die er innehat, von seinem Arbeitgeber überhaupt als sozialpädagogische Begleitung verstanden?

Im Einzelnen unterscheiden wir demnach zwischen den folgenden Umsetzungsdimensionen:

- Organisationsmitgliedschaft des Jobcoaches beim Beschäftigungsträger, der die geförderten Beschäftigten angestellt hat,
- räumliche und zeitliche Kopräsenz von Jobcoach und Beschäftigten im Rahmen der alltäglichen Arbeit,
- Trennung der Rollen „Jobcoach“ und „Anleiter“ und Verteilung auf zwei verschiedene Personen und
- einschlägige pädagogische oder sozialpädagogische Qualifikation des Jobcoaches sowie Konzeption der Stelle als Sozialpädagogenstelle

Fünf Varianten der Umsetzung¹²

Vor diesem Hintergrund kann man zunächst zwei Umsetzungsvarianten miteinander kontrastieren; sie unterscheiden sich insbesondere darin, dass in der ersten (Typ 1) der Jobcoach Organisationsmitglied des Beschäftigungsträgers ist und zugleich eine Kopräsenz mit den

¹¹ Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 5.

¹² Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 5.

gefördert Beschäftigten in ihren alltäglichen Arbeitsprozessen hat, während in der zweiten (Typ 2) der Jobcoach im Beschäftigungsträger, bei dem er *nicht* angestellt ist, nur ein vergleichsweise seltener Gast sein kann. Interessanterweise sind diese Unterschiede dort nicht bloß faktisch gegeben, sondern sogar explizit Bestandteil des Selbstverständnisses der verschiedenen Umsetzungsverantwortlichen – der Geschäftsführer/Betriebsleiter und der Jobcoaches gleichermaßen –, die somit gegensätzlichen Vorstellungen von der besten Umsetzung öffentlich geförderter Beschäftigung für die Zielgruppe haben. Das explizit-reflexive Selbstverständnis im Rahmen der integrierten Lösung (Typ 1) ermöglicht, dass das Selbstverständnis des Jobcoaches und das Aufgabenverständnis der Organisation, in der er arbeitet, harmonisiert werden können. Die Jobcoaches sollen qua Beschäftigungsträger „mitten-drin statt nur dabei sein“, zum alltäglichen Inventar gehören und mit ihrer Expertise auch zur Leistungssteigerung im Rahmen der Betriebsabläufe beitragen. Diese Aufgabe kann den Jobcoaches der Umsetzungsvariante Typ 2 gar nicht zukommen, denn sie sind nicht Bestandteil der täglichen Abläufe. Ebenso wenig kann sich in der zweiten Variante ein enges Kooperationsverhältnis zwischen Anleiter und Jobcoach entwickeln, wie dies für die Variante 1 charakteristisch ist. Diese Rahmenbedingungen ändern die Art der sozialpädagogischen Begleitung grundsätzlich. In Variante 2 haben die Jobcoaches kein betriebliches Mandat zur Intervention, und betriebliche Gründe sind nur in Ausnahmefällen Anlass für die Unterstützung durch den Jobcoach. Die Interaktion Jobcoach - Klient kommt sehr viel ungefilterter zur Geltung und bezieht sich in sehr viel größerem Umfang auf außerbetriebliche und persönliche Probleme der Geförderten. Es geht weniger um die Begleitung der Beschäftigung, sondern um die Begleitung von Personen, die gewissermaßen als Randbedingung neuerdings wieder in Beschäftigung sind.

Von Bedeutung ist, dass jegliche Probleme der sozialpädagogischen Begleiter, was den Zugang zu ihren Klienten betrifft, was die Möglichkeit, die Klienten in der Arbeitszeit sprechen zu können, und was die Verfügung über Räumlichkeiten, die einen ungestörten Kontakt ermöglichen, die Qualität der Begleitung empfindlich treffen und mindern können. Probleme dieser Art sollten in zukünftigen Umsetzungsformen grundsätzlich aus dem Weg geräumt sein. Das Risiko ihres Auftretens ist groß, wenn der Jobcoach nicht dem Betrieb angehört, wo auch sein Klient arbeitet.

Eine weitere Umsetzungsvariante bezieht sich ebenfalls auf die unmittelbare Kopräsenz von Jobcoach und Klient. Da Kopräsenz für die Anbahnung eines Vertrauensverhältnisses vorteilhaft sein kann und dem Jobcoach ermöglicht, die Klienten unmittelbar im Vollzug ihrer Arbeitspraxis beobachten zu können, kann es ein Nachteil sein, wenn diese unmittelbar nicht möglich ist. Viele Formen der Arbeit, etwa auf Baustellen oder in Privathaushalten, schließen dies aber aus. In solchen Fällen kann auch eine eigene Praxis, die der Jobcoach initiiert (Typ 3), dabei hilfreich sein, wenn er z. B. Gruppenarbeiten in seinem Beisein durchführt. Es gibt also Wege, trotz der sachlich unmöglichen Kopräsenz von Jobcoach und Klient im Arbeitsvollzug eine unmittelbare Beobachtung von Handlungsvollzügen der Klienten zu organisieren. Das ist zugleich eine gute Praxis sowie eine sinnvolle Umsetzungsvariante. Allerdings ist auch hier zu bemerken, dass die Organisation derartiger Initiativen wiederum voraussetzt, dass der Jobcoach „Rückendeckung“ im Beschäftigungsträger hat, denn er bedarf dafür zeitlicher, räumlicher und autoritativer Ressourcen, die er als Gast nicht hat. Eine weitere Erkenntnis gilt es in dieser Kontrastdimension festzuhalten: Wenn der Aussage auch

zuzustimmen ist, dass eine Lösung des „Mittendrin“ besonders wegen der verbesserten Anbahnungsmöglichkeiten für das Arbeitsbündnis und der unmittelbaren Beobachtbarkeit von Arbeitsvollzügen der Geförderten viele Vorteile hat, so ist dennoch der Stellenwert des „Mittendrin“ auch nicht zu überschätzen. Denn zentrale Bestandteile der Begleitungsarbeit müssen in Form von Einzelgesprächen und allein aufgrund von organisatorischen Beschränkungen auch terminiert stattfinden. Dass Gespräche in den Büros der Sozialpädagogen zu vereinbarten Terminen stattfinden, ist kein Manko, sondern sinnvoll. Dieser Umstand findet auch deutlich Ausdruck darin, dass im Rahmen der Jobcoach-Befragung 58 Prozent der Coaches angeben, persönliche Gespräche mit den Geförderten im Büro seien die wichtigste Tätigkeit des Jobcoaches.

In allen Umsetzungsvarianten ist das Verhältnis der Rollen des Jobcoaches zu den Fachanleitern thematisch, aber in sehr unterschiedlicher Weise. Es wird vor allem in den Varianten 1, 2 und 3 deutlich, dass hier ein sehr spannungsvolles Verhältnis institutionalisiert ist, das der Eingewöhnung bedarf, und es erfordert, dass produktiv damit umgegangen wird. Dabei ist es sehr hilfreich, wenn die Einrichtung selbst um diesen Sachverhalt weiß und auf erfahrene Mitarbeiter zurückgreifen kann, die mit diesem Spannungsfeld umgehen können. Wenn dies nicht der Fall ist und weder Jobcoach noch Fachanleiter Vorerfahrungen in dieser Hinsicht haben, ist es notwendig, dass Betriebsleiter oder Geschäftsführer die Spannung moderieren können. Hier von einem Spannungsverhältnis zu reden, bedeutet keineswegs, Konflikte zwischen den Rollenträgern zu pauschalisieren. Das Spannungsverhältnis kann auch weitgehend konfliktfrei sein und von unterschiedlichen Perspektiven auf Motive und Fähigkeiten, auf Unterstützungsbedarfe und Leistungen der Geförderten geprägt sein. Es kann seinen Ausdruck sogar darin finden, dass Jobcoaches mit ihren Klienten den Umgang mit Anleitern üben und dabei nicht nur umstandslose Anpassung fordern, sondern auch angemessene Formen der Kritik trainieren, weil sie selbst deren Verhalten den Geförderten gegenüber teilweise für kritikwürdig halten. Es ist evident, dass Geförderte von einem derartigen Training erheblich profitieren können, wenn sie in betriebliche Situationen auch außerhalb der Förderung geraten. Die Spannung kann ebenso darin ihren Ausdruck finden, dass identische Situationen anders bewertet werden und dann entschieden werden muss, welche Situationsdeutung entscheidungsrelevant wird. Bei aller Unterschiedlichkeit der Perspektiven ist auch das Ergänzungsverhältnis zu benennen: In der Regel akzeptieren die unterschiedlichen Rollenträger, dass das Gegenüber Qualifikationen aufweist, die ego fehlen.

Umsetzungsvariante 4 zeichnet sich dadurch aus, dass die Positionen von Jobcoach und Vorgesetztem in Personalunion ausgeübt werden. Die Variante hat allerdings zwei grundlegend verschiedene Ausprägungen. In der Umsetzungsvariante 4.2 wird die Spannung zwischen Jobcoach und Anleiter besonders betont. Allerdings wird sie hier als ein Problem bewertet. Demzufolge wird hier die gesamte sozialpädagogische Begleitung (Coaching) eskamotiert. Es wird davon ausgegangen, dass die Spannung zu unproduktiven und unzumutbaren Positionskämpfen zwischen den beiden Rollen führen muss, anstatt zu einer zielführenden sozialpädagogischen Begleitung der geförderten Beschäftigung. Diese Auffassung ist u. E. falsch und die gezogene Konsequenz ein Umsetzungsfehler, weil erstens in der Empirie sehr deutlich wird, dass und wie das Spannungsverhältnis produktiv bearbeitet werden kann und zweitens die sozialpädagogische Begleitung nicht schlichtweg durch eine Anreicherung von soft skills der Anleiter ersetzt werden kann. Ebenso zeigt die Kontrastierung

deutlich, dass die Begleitung der Geförderten gleichermaßen organisational als sozialpädagogische Begleitung aufgefasst und umgesetzt werden muss, als auch personal mit qualifiziertem und erfahrenem Fachpersonal auszustatten ist. Ansonsten bleiben genau die Probleme ungelöst, mit denen man bei Maßnahmen für die heterogene Zielgruppe zu rechnen hat, auch wenn jene nicht bei allen „Mitgliedern“ der Zielgruppe vorliegen. Ebendieses Problem liegt in einer weiteren Umsetzungsvariante (Typ 5) vor, in der die Stelle der pädagogischen Begleitung organisational wie fachlich eine Leerstelle konstituiert. Unabhängig davon, ob wie in Umsetzungsvariante 4.2 die sozialpädagogische Begleitung eskamotiert wird, weil sie als Grund für eine nicht akzeptierte innerbetriebliche Spannung betrachtet wird oder ob sie wie in Umsetzungsvariante 5 gar nicht als Bedarf gesehen wird: Ein Verzicht auf diese Art der Begleitung führt dazu, dass Probleme, mit denen systematisch in der öffentlich geförderten Beschäftigung als Zielgruppenprogramm zu rechnen ist, nicht angemessen bearbeitet werden können. Dass es erfahrenen und sozialpädagogisch qualifizierten Personals bedarf, ist im Übrigen auch eine Aussage, die das Gros der eingesetzten Jobcoaches teilt. In der Jobcoach-Befragung geben nur zehn Prozent aller Coaches an, dass sozialpädagogische Kenntnisse für eine Arbeit als Jobcoach nicht zwingend erforderlich sind. Für 47 Prozent ist zudem die Erfahrung mit Langzeitarbeitslosen die wichtigste Kompetenz, die für das Programm bei Jobcoaches vorauszusetzen ist.

Vor diesem Hintergrund ist die Umsetzungsvariante 4.1 von besonderem Interesse. Hier werden die Rollen von Jobcoach und Vorgesetztem nicht an zwei verschiedene Personen verteilt, sondern in Personalunion ausgeübt. Allerdings ist der Vorgesetzte nicht der direkte fachliche Vorgesetzte, sondern eher der Personalverantwortliche. Dennoch ist hier eine Amalgamierung von Hierarchie und persönlicher Beratung gegeben, die unweigerlich dazu führt, dass die hierarchische Position dominiert und die hier realisierte Version von „Begleitung“ immer als ein Fördern mit Sanktionsdrohung im Hintergrund erscheinen muss. Dazu passt auch der Umstand, dass die Begleitung eher wie in Variante 1 auf die Erhöhung der Leistungs- und Beschäftigungsfähigkeit konzentriert ist und weniger direkt die Person der Geförderten adressiert. Wie in Variante 1 wird auch hier davon ausgegangen, dass die geförderten Beschäftigten, die konkret ausgewählt wurden, realistische Vermittlungschancen (hier: sogar als Klebeeffekte im Beschäftigungsträger) haben. Es handelt sich um eine bewusste Umsetzungsentscheidung, die angesichts einer ganz speziellen Zielgruppenbeschaffenheit bei vorhandenen Arbeitsmarktchancen für vernünftig gehalten wird. Dabei steht allerdings völlig außer Frage, dass eine pädagogische Qualifikation des Jobcoaches nötig ist, auch wenn er zugleich der Vorgesetzte des Geförderten ist.

Schließlich lassen sich einige der in der Kontrastierung gewonnenen Erkenntnisse weiter präzisieren oder ergänzen durch eine regressionsanalytische Auswertung des zusammengeführten Datensatzes aus Beschäftigten- und Jobcoach-Befragung. Hier zeigt sich deutlich, dass die Zusammenhänge zwischen der Organisationsmitgliedschaft des Jobcoaches und den Effekten bei den Geförderten genau in die Richtung verweisen, die die qualitative Implementationsanalyse entwickelt. Auch das Selbstverständnis des Jobcoaches hat hier klare Auswirkungen. Folgende Ergebnisse seien vor diesem Hintergrund hervorgehoben: Zunächst zeigt sich, dass Geförderte signifikant seltener von Unterforderungen berichten, wenn der jeweils betreuende Jobcoach angibt, dass es für ihn wichtig ist, im Betrieb Kontakt zu den Geförderten zu suchen. Demnach ist eine solche Nähe zur Praxis der Arbeit offensicht-

lich dazu geeignet, systematische Unterforderungen zu erkennen und eine entsprechende Anpassung der Arbeit zu veranlassen. Allerdings berichten die Geförderten signifikant häufiger von Überforderungen, wenn sie von einem Jobcoach betreut werden, der ausschließlich Geförderte betreut, die bei demselben Arbeitgeber beschäftigt sind wie er. Eine Erklärung für dieses Ergebnis könnte lauten, dass diese Jobcoaches sich stärker dem ökonomisch profitablen Einsatz der Arbeitskraft der Geförderten verpflichtet fühlen. Das würde bedeuten, dass sich hier ein Interessenskonflikt für solche Jobcoaches andeutet: zwischen dem Anreiz, im Interesse des Betriebs eine (zu) hohe Produktivität von den Geförderten zu fordern auf der einen Seite, und der Aufgabe, ein betrieblicher Fürsprecher für die Geförderten zu sein, auf der anderen Seite.

Nimmt man zudem die Summe der erhaltenen bzw. fehlenden Jobcoach-Leistungen in den Blick, so zeigen Auswertungen des zusammengespielten Datensatzes, dass für den Fall, dass Jobcoaches ausschließlich Geförderte in räumlicher Nähe zu ihrem eigenen Arbeitsplatz betreuen, signifikant mehr Jobcoach-Leistungen erbracht werden. Hier scheint die räumliche Nähe die Umsetzung entsprechender Unterstützungsangebote zu begünstigen. Allerdings zeigen diese Auswertungen auch Grenzen auf, da sich darüber hinaus beobachten lässt, dass die Nähe der Jobcoaches zu den betrieblichen Abläufen geradezu kontraproduktiv wirken kann für die Betreuung. Für eine stärkere Zustimmung zu der Aussage der Jobcoaches, dass diese sich als Bestandteil der betrieblichen Abläufe begreifen, ergibt sich ein starker und auf dem höchsten Niveau signifikanter positiver Einfluss auf die Anzahl der nicht erhaltenen aber für notwendig erachteten Unterstützungsleistungen unter den Geförderten. Dieses Ergebnis ließe sich dahingehend interpretieren, dass Jobcoaches, die zu stark in die betrieblichen Abläufe involviert sind, zu einer geringeren Sensibilität für die Unterstützungsbedarfe der von ihnen betreuten Geförderten neigen und sich womöglich zu stark auf die betrieblichen Abläufe fokussieren.

Schließlich zeigt sich: Die Tatsache, dass die Geförderten für den Zeitraum nach der Förderung einen Arbeitsvertrag unterschrieben bzw. mindestens in Aussicht haben, wird stark positiv und hoch signifikant dadurch begünstigt, von einem vermittlungsorientierten Jobcoach betreut zu werden. Dies bedeutet, dass eine Priorisierung von Vermittlung gegenüber Unterstützung der persönlichen Entwicklung der Geförderten sich auch in der Praxis dadurch auszeichnet, dass Jobcoaches häufiger in der Lage sind, Vermittlungen zu erzielen oder zumindest anzubahnen.

„Profiling/Kompetenzfeststellung“ in der Umsetzung durch Jobcoaches verankert¹³

Bestandteil der Umsetzungsanalyse ist auch die Untersuchung der Umsetzung des Moduls „Profiling/Kompetenzfeststellung“. Der Einsatz von Kompetenzfeststellungsinstrumenten lässt sich als ein Beitrag dazu begreifen, das Treatment der Heterogenität der Zielgruppe anzupassen. Durch eine systematische Erfassung von individuellen Dispositionen und deren Veränderung durch die Projektteilnahme soll ein besseres Verständnis für die individuellen Lagen der Teilnehmenden erreicht werden, sowie eine fundierte Wissensbasis für die Aus-

¹³ Siehe auch Bauer/Bendzulla/Fertig/Fuchs – Ergebnisse der Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“, Kapitel 6.

wahl der passenden fördernden Maßnahmen. Während es mit dem Einsatz solcher Instrumente grundsätzlich auch möglich ist, standardisierte und auf quantifizierte Vergleiche abzielende Datenerhebungen zu betreiben, hat die *dominante Umsetzungsvariante* in den Modellprojekten doch einen anderen Weg eingeschlagen. Da es bei den meisten Trägern die Jobcoaches sind, die die Verfahren durchführen, wird die *Kompetenzfeststellung in die sozialpädagogische Praxis eingeflochten*. Das bedeutet etwa, dass bei der Anwendung der Verfahren nicht primär die Objektivität der Messung im Vordergrund steht, sondern oftmals die Gesprächssituationen, die mit der Anwendung einhergehen, für eine Annäherung an den Klienten genutzt werden. *Informationen aus dem Verfahren dienen dann der Suche nach möglichen Ansatzpunkten für die sozialpädagogische Hilfe*. Während die Umsetzung, etwa was die Art der eingesetzten Verfahren angeht, insgesamt sehr heterogen ausfällt, lässt sich doch sagen, dass der Einsatz von Kompetenzfeststellungsinstrumenten die folgenden Funktionen erfüllt:

- a) den Fokus auf die besonderen Eigenschaften einzelner Teilnehmender zu richten,
- b) dabei in Form von Auswertungsergebnissen und anderen Dokumenten objektivierte Informationen zu erzeugen und
- c) damit Referenzpunkte für eine Feststellung von Entwicklungen durch Vergleich von Ergebnissen zu verschiedenen Zeitpunkten zu erzeugen.

Die Einsichten, die damit gefördert werden, können dann auf verschiedene Art und Weise für die Unterstützung von Geförderten genutzt werden, sei es in Form von verstärkter Aufmerksamkeit durch die sozialpädagogische Begleitung bei festgestellten Negativentwicklungen oder durch Anknüpfen an und Weiterentwicklung bestehender Kompetenzen. Darüber hinaus können auch die Träger selbst profitieren, etwa wenn durch passgenaue Schulung unnötiger Aufwand vermieden werden kann.

Nicht bei allen Trägern hat sich der Einsatz von Kompetenzfeststellungsinstrumenten als unproblematisch und produktiv erwiesen. Der organisatorische Aufwand, der damit verbunden ist, konnte teilweise nicht durch eine Wertschätzung der Ergebnisse aufgewogen werden, sodass lediglich eine halbherzige und erzwungene, teilweise gar keine Umsetzung stattfand.

Fazit

Die Untersuchung zeigt, dass bei den „Modellprojekten ögB NRW“ die Selektionsprozesse gut funktioniert haben, denn es gibt keine nennenswerten Lock-in-Effekte und der anspruchsvolle zweistufige Zielgruppenbegriff konnte effektiv in die Wirklichkeit übersetzt werden. Infolge der sorgfältigen Selektion in die Modellprojekte zeigt sich unter den Teilnehmenden eine große Heterogenität an Problemlagen, sowohl auf fachlicher als auch auf persönlicher Ebene. Dieser Heterogenität entspricht auch auf Seiten der Arbeitsanforderungen und des Tätigkeitsspektrums eine große Vielgestaltigkeit. Dass nur in Ausnahmefällen von Über- und Unterforderungen der Teilnehmenden berichtet wird, zeigt auch, dass die individuell passgenaue Vermittlung von Leistungsfähigkeit und Anforderungsstruktur der Arbeit weitgehend gelungen ist. Dies wurde in der Regel kooperativ durch Anleiter und Jobcoaches vollzogen und von verschiedenen Verfahren der Kompetenzfeststellung flankiert. Für die Begleitung der geförderten Beschäftigung ist es ausschlaggebend, dass (bzw. ob) und wie

sie in die Organisationsstruktur der Beschäftigungsträger eingebunden ist. In den Modellprojekten haben sich deutlich kontrastierende Umsetzungsformen der Begleitung gezeigt, die deutliche Einflüsse auf die Beschaffenheit der beratenden Dienstleistungen haben. „Sozialpädagogische Begleitung ist nicht gleich sozialpädagogische Begleitung“.

Will man ausgewählte Ergebnisse der Teilnahme an den Modellprojekten in den Fokus nehmen, so ist zunächst auf die deutlichen Teilhabeeffekte zu verweisen: Sozialversicherungspflichtige geförderte Beschäftigung, die sozialpädagogisch flankiert wird, erzielt starke Effekte der sozialen Teilhabe während der Teilnahme. Zusätzlich kann eine Verflechtung der geförderten Beschäftigung mit kommunalen Dienstleistungen nach § 16a SGB II über die Begleitung durch Jobcoaches implementiert werden, da hier eine Arbeitsbeziehung zwischen Begleiter und Klient entstehen kann, die überhaupt erst den Zugang zu Problemen schafft, die der professionellen Bearbeitung bedürfen. Für viele Geförderte ist die Aufnahme einer Beratung zugleich der Beginn einer Bearbeitung der persönlichen Probleme, die den Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt beeinträchtigen. Mit der Teilnahme am Modellprojekt haben sich für viele Beschäftigte erwünschte Zustandsveränderungen ergeben, wie verbesserte Zukunftsaussichten, eine Erhöhung von Ausdauer, Kondition und Leistungsfähigkeit, eine verbesserte materielle Situation sowie ein erhöhter sozialer Status. Ob diese Zustandsveränderungen tatsächlich messbar die Integrationschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt erhöhen, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht belegt werden. Das ist ein Desiderat für zukünftige Forschung.

Die Evaluation deutet darüber hinaus arbeitsmarktpolitische Desiderate an. Es gibt unter den Teilnehmenden an den Modellprojekten auch eine qualifizierte Minderheit, die nach eigenem Urteil und nach dem Urteil der Sozialpädagogen (noch) nicht für den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt gerüstet ist. Es gibt Personen, die Überforderungsgefühle artikuliert haben und bei denen keine nennenswerten Entwicklungen bewirkt oder beobachtet werden konnten. Das sind Indikatoren für den Bedarf an einem sozialen Arbeitsmarkt für Personen, die länger brauchen als maximal 2 Jahre, um wieder in den allgemeinen Arbeitsmarkt einsteigen zu *können*. Neben den Personen, bei denen durch die gebotenen Unterstützungsleistungen Entwicklungen erzielt werden konnten, die optimistisch in die Zukunft am Arbeitsmarkt blicken lassen, enthält die Zielgruppe systematisch auch solche Personen, die solche kurz- und mittelfristigen Aussichten nicht haben, die aber dennoch erwerbsfähig und erwerbsorientiert sind. Für diese Untergruppen fehlen bislang Fördermöglichkeiten.