

# **Expertise zum Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramm 2012 in Hamburg**

Johann Daniel Lawaetz – Stiftung Hamburg

17. März 2013

Bearbeitung:

Dr. Thomas Mirbach

Peer Gillner, Dr. Ulrich Schenck, Katrin Triebel

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung: Ziele und methodischer Ansatz der Expertise .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Programmebene .....</b>	<b>4</b>
2.1	Ziele und Struktur des Arbeitsmarktprogramms.....	4
2.2	Sichtweisen der Programmakteure.....	6
<b>3</b>	<b>Handlungsfelder .....</b>	<b>9</b>
3.1	Vermittlung arbeitsmarktnaher Arbeitsloser und Gemeinsamer Arbeitgeberservice .....	9
3.2	Qualifizierung von Beschäftigten .....	10
3.3	Qualifizierung von Arbeitslosen.....	13
3.4	Sozialer Arbeitsmarkt .....	18
<b>4</b>	<b>Empfehlungen.....</b>	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>25</b>
5.1	Übersicht der Handlungsfelder des Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms.....	25
5.2	Erhebungsinstrumente .....	27

## 1 Einleitung: Ziele und methodischer Ansatz der Expertise

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) hat in Abstimmung mit der Agentur für Arbeit und dem Jobcenter team.arbeit.hamburg die Lawaetz-Stiftung am 04.02.2013 mit Erhebungen zum Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramm 2012 beauftragt, auf deren Basis eine Bewertung des Programms vorgenommen und Handlungsempfehlungen für das Arbeitsmarktprogramm 2013 formuliert werden sollten. Terminbedingt stand für die Durchführung der Untersuchung nur ein sehr enger Zeitraum von 5 Wochen zur Verfügung. Angesichts dieser Rahmenbedingungen und in Abstimmung mit der Auftraggeberin konzentriert sich die Expertise auf qualitative Einschätzungen zu ausgewählten Fragen des Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms, die auf folgenden Erhebungen beruhen:

- Expertengesprächen mit den Programmakteuren (Agentur für Arbeit; Jobcenter team.arbeit.hamburg, BASFI) und weiteren Akteuren sowie Teilnahme an einem Fachworkshop der Agentur für Arbeit
- (schriftlicher) Befragung ausgewählter Träger
- Dokumentenanalyse
- Exemplarische Gruppengespräche mit Teilnehmenden ausgewählter Maßnahmen.

Die Erhebungen verfolgen in erster Linie eine **Bewertung des Gesamtprogramms**, also des übergreifenden strategischen Ansatzes und der daraus abgeleiteten Programmstruktur der leitenden Handlungsfelder. Der Untersuchungszeitraum ließ keine Einschätzung einzelner Maßnahmen bzw. Teilprogramme zu; die Aussagen, die über zielgruppenbezogene Ansätze innerhalb einzelner Handlungsfelder getroffen werden, haben nur exemplarischen Status und können nur jeweils typische Merkmale bzw. Probleme ansprechen.<sup>1</sup> Diese Einschränkung gilt es deshalb besonders zu beachten, weil das Gemeinsame Arbeitsmarktprogramm ein breites Spektrum unterschiedlicher Maßnahme- bzw. Programmtypen umfasst. Dazu zählen das weite Instrumentarium der Regelförderung SGB III bzw. SGB II, komplexe Strukturansätze wie der gemeinsame Arbeitgeberservice oder die Jugendberufsagentur, umfangreiche Koordinationsleistungen zwischen Regelförderung und kommunalen Diensten wie im Fall des Sozialen Arbeitsmarktes und schließlich etliche ESF-Projekte.

Eine Bewertung des Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms muss zunächst zu einer Einschätzung der Programmqualität kommen. Das betrifft – vereinfacht formuliert – die Frage, ob es

<sup>1</sup> Der Untersuchungszeitraum erlaubte keine repräsentativ angelegte Trägerbefragung. Auf Basis einer gezielten Auswahl stellten die Programmakteure insgesamt 49 Mailadressen der zu befragenden Träger von Maßnahmen zur Verfügung. Die Adressaten erhielten per Mail einen einheitlichen Kurzfragebogen, der sich inhaltlich auf die beiden Dimensionen Einschätzung von TN-Förderbedarfen einerseits und andererseits auf prozessuale und konzeptionelle Aspekte des Programms/der Maßnahme richtete (s. Anhang 5.2). Von den 49 angeschriebenen Trägern wurden insgesamt 46 erreicht (3 Fragebögen waren unzustellbar).



sich bei diesem Programm eher um eine lockere Koppelung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten handelt - mehrheitlich den rechtlichen und budgetären Vorgaben des Bundes (SGB III/II) folgend und lediglich ergänzt durch Maßnahmen der zuständigen Fachbehörde und des ESF – oder ob hier eine Vereinbarung vorliegt, die die Kernelemente eines Programms enthält. Zu den wesentlichen Elementen eines Programms gehören: (a) die aus einer Problemanalyse abgeleitete Strategiewahl, (b) Darstellung der mit den Interventionen zu erreichenden Ziele (Problemlösungen; Zielgruppen) und (c) Aussagen über die Umsetzung (Instrumente, Verfahren). Mit dieser Frage befasst sich im Folgenden Kap. 2, das zunächst Ziele und Struktur des Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms beschreibt (Kap. 2.1) und anschließend die Programmelemente aus der Sichtweise der Programmakteure<sup>2</sup> darstellt (Kap. 2.2). Die mit den vier Handlungsfeldern festgelegten Schwerpunkte des Programms werden unter ausgewählten Aspekten in Kap. 3 diskutiert; methodisch gesehen fließen hier Ergebnisse der Dokumentenanalyse, der Träger- und Teilnehmendenbefragung ein. Auf Basis der Untersuchungsergebnisse der Kap. 2 und 3 enthält Kap. 4 Empfehlungen zur Fortführung des Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms in 2013.

## 2 Programmebene

### 2.1 Ziele und Struktur des Arbeitsmarktprogramms

Die Agentur für Arbeit Hamburg, das Jobcenter team.arbeit.hamburg und die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) haben sich im Oktober 2011 auf ein gemeinsames Arbeitsmarktprogramm verständigt, das den Rahmen für die Arbeitsmarktpolitik der folgenden vier Jahre in Hamburg bildet. Koordinations- und Abstimmungsprobleme haben dieses Politikfeld – nicht nur in Hamburg – über viele Jahre gekennzeichnet und "zu einer unübersichtlichen Förderlandschaft geführt, die von Einzelprojekten ohne systematischen Nutzen, Doppelstrukturen und gegensätzlichen Förderprozessen geprägt ist"<sup>3</sup>. Vor diesem Hintergrund ist es das primäre Ziel dieses Programms, die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten an einem gemeinsamen strategischen, integrationsorientiertem Zielbild auszurichten. Im Fokus der Aktivitäten stehen arbeitsmarktpolitische Bedarfe, Potentiale und Handlungsmöglichkeiten der Stadt; allerdings wird zugleich auch die typische Mehrebenenstruktur dieses Politikfeldes berücksichtigt. Das geschieht zum einen durch geplante Initiativen des Hamburger Senats auf

<sup>2</sup> Die Programmdrucksache führt den ESF als eigenständigen Akteur an und spricht deshalb von vier Programmakteuren; aus untersuchungspragmatischen Erwägungen wird in dieser Expertise keine systematische Unterscheidung zwischen "BASFI" und "ESF" vorgenommen.

<sup>3</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Gemeinsames Arbeitsmarktprogramm 2012 der Agentur für Arbeit Hamburg, des Jobcenters team.arbeit.hamburg und der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration. Drucksache 20/1790 vom 11.10.11, Hamburg 2011.

Bundesebene,<sup>4</sup> zum anderen wird mit dem Europäischen Sozialfonds ausdrücklich die Europäische Kommission als weiterer Akteur der Hamburger Arbeitsmarktpolitik benannt. Mit Verweis auf die in 2012 wirksamen Budgetkürzungen der Bundesregierung verfolgt das Programm auch das Ziel einer von Wirkungserwägungen bestimmten Konzentration des auf Stadtstaatebene verfügbaren Mittelbudgets.

Als die zentralen Herausforderungen künftiger Arbeitsmarktpolitik identifiziert das Programm die "Sicherung des Fachkräftebedarfs unter den Aspekten des demografischen Wandels und [die] Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit mit ihren zerstörerischen Folgen für das Zusammenleben in der Stadt".<sup>5</sup> Der dem Programm zugrunde liegende strategische Ansatz wird einerseits zielgruppenbezogen<sup>6</sup> und andererseits durch Unterscheidung von drei Handlungsfeldern spezifiziert:

- Vermittlung arbeitsmarktnaher Arbeitsloser in Beschäftigung
- Gezielte Qualifizierung von Beschäftigten und Arbeitslosen
- Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders arbeitsmarktferne Arbeitslose in einem sozialen Arbeitsmarkt.

Diesen strategischen Prämissen folgend haben die das Programm tragenden Akteure für 2012 eine nach Handlungsfeldern differenzierte Planung von Teilprogrammen und Maßnahmen vorgelegt<sup>7</sup>. Für Maßnahmen in den drei Handlungsfeldern standen 2012 im Eingliederungstitel des Jobcenters team.arbeit.hamburg rd. 109,8 Mio € an Bundesmitteln und 13,8 Mio € an Landesmitteln (einschließlich ESF) zur Verfügung; weitere 47,1 Mio. Euro entfielen auf das Budget der Arbeitsagentur für arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen im Rechtskreis des SGB III. Der Einsatz der Bundesmittel konzentrierte sich auf das Handlungsfeld "Vermittlung" (rd. 60 %/65,3 Mio €); die restlichen Mittel verteilten sich auf die Handlungsfelder "Qualifizierung" (rd. 28 %/30,5 Mio €) und "Sozialer Arbeitsmarkt" (rd. 24 %/26,7 Mio €) in vergleichbarer Größenordnung.

<sup>4</sup> Genannt werden u.a. Initiativen, die sich mit den problematischen Folgen der Ausweitung des Niedriglohnssektors befassen; vgl. Drs. 20/1790 S. 5

<sup>5</sup> Drs. 20/1790 S. 6 – diese Herausforderungen hat übrigens auch die Europäische Kommission in ihren Empfehlungen für den Einsatz der Strukturfonds in Deutschland besonders hervorgehoben; vgl. Bewertung des Nationalen Reformprogramms 2012 und des Stabilitätsprogramms Deutschlands Begleitunterlage zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2012 und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für den Zeitraum 2012-2016. SWD(2012) 305 final.

<sup>6</sup> Zu den Zielgruppen zählen: Beschäftigte und Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, Jugendliche und Jungerwachsene, gering Qualifizierte, Ältere, Menschen mit Migrationshintergrund, Frauen.

<sup>7</sup> Die sich auch in der Maßnahmenplanung des Jobcenter team.arbeit.hamburg entsprechend spiegelt; vgl. Jobcenter team.arbeit.hamburg: Operatives Arbeitsmarktprogramm 2012, Hamburg 2012.



## 2.2 Sichtweisen der Programmakteure

Die Entscheidung, ein Gemeinsames Arbeitsmarktprogramm für Hamburg mit mittelfristiger Perspektive zu vereinbaren, wird von allen drei Programmakteuren im Rückblick auf dessen Umsetzung in 2012 als richtig angesehen. Von allen Beteiligten wird diese Vereinbarung als deutliche Verbesserung im Vergleich zum Status quo ante – also der arbeitsmarktpolitischen Praxis der vorangegangenen Jahre – gesehen. Man habe mit den Abstimmungen – begünstigt durch den neuen Senat und den Wechsel in den Leitungen der Arbeitsagentur und des Jobcenters team.arbeit.hamburg – Neuland betreten.

Auch die Begründung dieser Einschätzung ist in weiten Teilen konsensual; das gilt vor allem für folgende vier Argumente:

- Das Programm verbessert die **Transparenz** der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in Hamburg. Das gilt zunächst für die Kommunikation zwischen den Programmakteuren – an die Stelle von bilateralen, häufig von ad-hoc Entscheidungen geprägten Aushandlungen treten gemeinsame (trilaterale) Verabredungen über Schwerpunkte des Instrumenteneinsatzes. Dass diese Verabredungen dann auch in Gestalt einer Senatsmitteilung publiziert worden sind, führt darüber hinaus zu einer Verbindlichkeit und Überprüfbarkeit der vereinbarten Aktivitäten gegenüber der Fachöffentlichkeit.
- Ein zweites, von den Programmakteuren hervorgehobenes Argument für das Gemeinsame Arbeitsmarktprogramm betrifft die Policy-Dimension, also die **gemeinsame fachliche Schwerpunktsetzung**. Ein wichtiger Effekt waren die in der Entstehungsphase geführten Zieldiskussionen und Abstimmungen zwischen den Partnern, in denen die drei Säulen (gAGS, Qualifizierung und Sozialer AM) definiert und gemeinsame Ziele benannt und konkretisiert worden seien. In diesen Kontext gehört auch die Absprache, einerseits die Bemühungen in der Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit durch Verstärkung von Qualifizierungsmaßnahmen zu intensivieren und andererseits die Rolle des sozialen Arbeitsmarktes klarer zu definieren.
- Schließlich wird von den Programmakteuren sehr wohl gesehen, dass das Gemeinsame Arbeitsmarktprogramm den arbeitsmarktpolitischen **Handlungsspielraum** auf Hamburger Ebene erhöht. Vor dem Hintergrund der auf Bundesebene getroffenen Budgetkürzungen und der durch die Instrumentenreform nicht substantiell korrigierten Zentralisierungstendenzen in diesem Politikfeld erhält dieses Argument ein besonderes Gewicht. Ein konkreter Beleg für den schon in 2012 besser genutzten Handlungsspielraum wird von den Programmakteuren darin gesehen, dass das Problem von Mehrfachzuständigkeiten – sei es mit Blick auf Zielgruppen, sei es hinsichtlich einzelner Instrumente – nur noch eine nachgeordnete Rolle gespielt habe. Hier habe das dem Ge-

meinsamen Arbeitsmarktprogramm vorgeschaltete Verhandlungsverfahren zwischen den Beteiligten zu einer Abgrenzung geführt, die im Jahresverlauf dann auch operativ eingehalten worden sei.

- Allerdings ist in den geführten Expertengesprächen auch deutlich geworden, dass die Nutzung des mit dem Programm eröffneten Gestaltungsspielraums von zwei Prämissen abhängt. Erstens müsse in den Kooperationen zwischen den Programmakteuren **Klarheit über die institutionellen Rollen** der jeweiligen Partner bestehen und beachtet werden. Das Programm ist ein strategischer Kompromiss zwischen Akteuren, die jeweils in spezifische rechtliche Vorgaben eingebunden sind und unterschiedliche – exekutive bzw. politische – Funktionen zu erfüllen haben. Die sich daraus ergebende institutionelle Autonomie der Programmakteure müsse wechselseitig akzeptiert werden. Zweitens könne der Handlungsspielraum nur genutzt werden, wenn die Kooperationen Gelegenheit erhalten, sich zeitlich zu stabilisieren – das bedeutet, die Vereinbarungen müssen auf eine **mittelfristige Perspektive** angelegt sein.

Unterhalb dieser Ebene der gemeinsamen strategischen Verständigung gibt es aber auch Punkte, die bisher eher durch **differentielle Sichtweisen der Beteiligten** geprägt sind. Von Seiten der BASFI wird bei der Arbeitsagentur – mit gewissen Einschränkungen auch bei dem Jobcenter team.arbeit.hamburg – eine Handlungslogik wahrgenommen, bei der das Kriterium der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen in den Vordergrund und zu Lasten der Nachhaltigkeit gestellt werde. Hier wird darauf verwiesen, dass die Gruppe der Langzeitarbeitslosen nur unterdurchschnittlich Zugang zu FbW erhalte; dies vermutlich deshalb, weil diese Gruppe in der quantitativen Bewertung von Vermittlungserfolgen schlechter abschneide.

In diesen Zusammenhang gehört auch die unterschiedliche Bewertung des - über das REZ laufenden – **Vergabeverfahrens**. Während Arbeitsagentur und Jobcenter team.arbeit.hamburg auf die Verbindlichkeit des rechtlich fixierten Ausschreibungsverfahrens hinweisen und etwaige Fehlallokationen auf Effekte des Wettbewerbsmarktes zurückführen, votiert die BASFI für eine Verbesserung der Prozesse, bei der Aspekte des Bedarfs ein größeres Gewicht gegenüber Kostenerwägungen erhalten. Umgekehrt wird von Seiten der BASFI das **Bewilligungsverfahren** im Rahmen ESF-kofinanzierter Maßnahmen als vorbildlich gesehen, weil dabei Fragen der Konzeptqualität eine größere Bedeutung für die Trägersauswahl hätten. Das Feld der ESF-Maßnahmen wird indes von den beiden Programmakteuren der Arbeitsverwaltung mit einer gewissen Distanz betrachtet. Dies drückt sich teils in ausdrücklicher Betonung institutioneller Zuständigkeit aus – "der ESF sei Sache des Senats", teils scheint eine Vielzahl von ESF-Maßnahmen als "Nischenprojekte" wahrgenommen zu werden, deren arbeitsmarktpolitischer Nutzen nicht wirklich greifbar sei.

Ein Aspekt, an dem eine Differenz der Sichtweisen der Programmakteure besonders prägnant ablesbar ist, betrifft den **Status und die Definition von Zielgruppen**. Die dabei deutlich werdenden Unterschiede dürften in der Hauptsache mit spezifischen, institutionell bedingten



Funktionen und Perspektiven der Programmakteure zusammenhängen. Nicht ohne Plausibilität verweisen Arbeitsagentur und Jobcenter team.arbeit.hamburg auf die hohe soziale Heterogenität der im Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramm aufgeführten Zielgruppen. Wenn man beispielsweise "Frauen", "Personen mit Migrationshintergrund" oder "Langzeitarbeitslose" heranziehe, so stoße man bei einer differenzierten Maßnahmeplanung stets auf eine doppelte Problematik. Zum einen sind die Kategorien nicht überschneidungsfrei und zum anderen stehe jede Nennung jeweils für ein sehr breites Spektrum ganz unterschiedlicher, teils personengebundener, teils kontextabhängiger Problemmerkmale. Pointiert formuliert: quantifizierte Vorgaben zur Erreichung relativ pauschal definierter Zielgruppen sind mit dem Risiko verbunden, dass Maßnahmen in der Tendenz eher mit Blick auf die Erfüllung der Sollgrößen durchgeführt und Wirkungszusammenhänge – etwa Nachhaltigkeit von Qualifizierungen bzw. Beschäftigungen – vernachlässigt werden. Der Integrationsauftrag lasse sich gerade bei multidimensionalen Benachteiligungslagen wirkungsvoller erfüllen, wenn ein Programm – unterhalb weniger strategischer Leitziele – genügend Handlungsspielraum für individuelle Förderentscheidungen lasse.

Demgegenüber betont die BASFI – dann in der Rolle des politischen Programmakteurs – dass mit der Nennung von Zielgruppen die Interessen von im Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Gruppen in einer Weise berücksichtigt werden müssen, die sich – unter anderem an Zahlen über die Zielgruppenerreichung – auch mit einer gewissen Verbindlichkeit überprüfen lässt. Diese Perspektive kann sich zu Recht auf etliche Befunde der arbeitsmarktpolitischen Evaluationsforschung berufen, denen zufolge der Instrumenteneinsatz durchgängig auf Creamingeffekte – also einer unbeabsichtigten Bevorzugung von Leistungsstärkeren gegenüber Leistungsschwächeren innerhalb einer Zielgruppe – kontrolliert werden sollte. Ein weiteres Problem eines angemessenen Zielgruppenbezugs stelle die Überregulierung von Instrumenten dar wie beispielsweise bei der Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV § 16 e SGB II)<sup>8</sup>.

Als wünschenswert – so ließen sich die unterschiedlichen Sichtweisen zusammenführen – beschreiben die Programmakteure eine Zielgruppendifferenzierung, die stärker an den spezifischen Problemlagen ansetzt und zugleich potentialorientiert ist und damit eine möglichst flexible Kombination von Zielgruppen und Instrumenten erlaube.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Als Konditionen des Zuschusses an Arbeitgeber für die Beschäftigung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gelten: Langzeitarbeitslosigkeit, besondere Beeinträchtigung durch zwei weitere, in der Person liegende Vermittlungshemmnisse sowie vorherige, für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten verstärkte, aber erfolglose vermittlungshilfliche Unterstützung.

<sup>9</sup> Konzeptionelle Ansätze ließen sich dafür teils in der lebenslagenorientierten Armutsberichterstattung finden – wie im 3. und im Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (2008 bzw. 2012) –, teils in der sog. SINUS-Milieuforschung. Einen ebenfalls in diesem Zusammenhang bedenkenswerten Ansatz enthält: Günther Schmid: Übergänge am Arbeitsmarkt. Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern. Berlin 2010.

### 3 Handlungsfelder

#### 3.1 Vermittlung arbeitsmarktnaher Arbeitsloser und Gemeinsamer Arbeitgeberservice

Das erste Handlungsfeld wendet sich an marktnahe Arbeitslose und will deren Integrationschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt teils durch eine Neuorganisation des Arbeitgeberservice von Arbeitsagentur und Jobcenter team.arbeit.hamburg unter dem Dach der Agentur für Arbeit, teils durch spezifische Förderangebote verbessern. Hier sind Qualifizierungen, finanzielle (Beschäftigungs-)Zuschüsse nach dem Hamburger Modell und Zuschüsse für Gründungen aus der Arbeitslosigkeit wichtige Ansatzpunkte (siehe Anhang Übersicht 1). In den von den Programmakteuren geführten Auswertungsgesprächen ist hervorgehoben worden, dass mit dem Instrument der Eingliederungszuschüsse die geplanten Eintrittszahlen für ältere Arbeitslose nicht erreicht worden sind. Ähnliches gilt für Unterstützungen von Gründungen aus der Arbeitslosigkeit (begleitende Hilfen SGB II). Die anderen Teilprogramme – also vor allem Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und die Förderung beruflicher Weiterbildung sowie die im Rahmen des „Hamburger Modells“ ansetzenden Förderungen – erfüllten die monetären bzw. teilnehmerbezogenen Zielvorgaben.

Dem gemeinsam von der Arbeitsagentur und dem Jobcenter team.arbeit.hamburg getragenen Arbeitgeberservice (gAGS) wird im Programm eine besondere Bedeutung im Vermittlungsgeschäft zugesprochen. Die leitende Intention der Zusammenführung des AGS SGB III und des AGS SGB II war darauf gerichtet, aus "zwei funktionierenden Systemen ein besser funktionierendes System" zu entwickeln. Allerdings bestehen in der Beurteilung der Funktionsweise des gAGS in 2012 unterschiedliche Einschätzungen der Programmakteure, die nicht zuletzt auch Unterschiede akteursspezifischer Sichtweisen spiegeln. In der Wahrnehmung des politischen Programmakteurs – also der Fachbehörde – stehen die Zahlen realisierter Vermittlungen im Vordergrund. Die Neuorganisation habe eher enttäuscht; im Jahr 2012 seien weniger Personen vermittelt worden als zuvor durch die organisatorisch getrennten Einrichtungen - und zumal die Anzahl der Vermittlungen von SGB II-Bewerbern habe nicht erhöht werden können.<sup>10</sup>

Demgegenüber muss man jedoch in Rechnung stellen, dass der Implementationsaufwand bei der Etablierung einer gemeinsamen Einrichtung womöglich unterschätzt worden ist. Der eingeräumte Zeitraum zur Umstrukturierung – April bis November 2011 – reichte offensichtlich nicht aus, um den anfallenden organisationspolitischen Herausforderungen ausreichend gerecht werden zu können. Mit der Entscheidung eines gAGS beider Rechtskreise sind insgesamt

<sup>10</sup> Die Anzahl 2012 über den gAGS erfolgreich besetzter Stellen betrug 8.815 (2011 = 9.512); trotz dieses Rückgangs lag Hamburg in der Vergleichsgruppe der Agenturbezirke (Hamburg = Typ IIa / Großstädtische Bezirke mit leicht erhöhter Arbeitslosigkeit) auf dem ersten Rang. Etwas rückläufig waren auch die erfolgreichen Vermittlungsvorschläge für Hamburger SGB II-Bewerber (2012 = 1.091; 2011 = 1.199).



11 gemischte Teams mit 170 Mitarbeiter/innen - paritätisch besetzt nach Rechtskreisen – neu gebildet worden; davon 7 regional arbeitende und 4 übergreifende, auf spezielle Zielgruppen ausgerichtete Teams. Der hohe Organisationsaufwand, die Vorgaben und Prozeduren des Personalwesens der jeweiligen Einrichtungen anzugleichen, habe Ressourcen in einem Maße gebunden, dass es im ersten Halbjahr 2012 zu Ergebnis- und Qualitätseinbußen gekommen sei. Darüber hinaus habe im Frühjahr 2012 die Dynamik am Arbeitsmarkt deutlich nachgelassen und die Stellensituation habe sich verschlechtert.

Bei einer angemessenen, also die Sichtweisen der beteiligten Programmakteure gleichermaßen berücksichtigenden Einschätzung des gAGS sollte nicht übersehen werden, dass bei der Zusammenführung zuvor getrennt arbeitender Institutionen nicht allein Organisationsfragen zu bewältigen sind. Eine wesentliche Voraussetzung von Effektivität und Effizienz organisatorischen Handelns stellt eine entsprechende **Verwaltungskultur** dar. Für die weitere Optimierung des gAGS – da decken sich die Erwartungen der Programmakteure – sollte diesem Faktor noch mehr Aufmerksamkeit gegeben werden. Das betrifft einerseits eine Ausbalancierung der mit der jeweiligen Herkunftsorganisation verbundenen Perspektiven. In der Tendenz hat der AGS im SGB II sein Augenmerk auf die zu vermittelnde Person gerichtet, während der AGS SGB III in stärkerem Maße die Unternehmens- oder Stellenperspektive im Fokus hat. Andererseits gilt es, die Dienstleistungsfunktion des gAGS noch stärker zur Geltung zu bringen. Auch in dieser Hinsicht es geht um eine Ausbalancierung der Leistungen für unterschiedliche Adressaten: Auf der einen – arbeitgeberbezogenen - Seite um eine Positionierung als Partner von Betrieben, der Personalakquisition gezielt unterstützt, auf der anderen Seite mit Blick auf Arbeitssuchende um Begleitung der Zielgruppen, Durchführung von Profilings und flexiblen Einsatz von Instrumenten der Regelförderung.

### 3.2 Qualifizierung von Beschäftigten

Zur Sicherung bestehender Arbeitsverhältnisse sollen berufliche Kompetenzen und Fertigkeiten von Beschäftigten – ausgerichtet auf Bedarfe der Unternehmen - verbessert werden. Die vorgesehenen Maßnahmen und Programme beziehen sich auf die besonderen Lagen einzelner Gruppen – dazu zählen ebenso Ungelernte bzw. Geringqualifizierte, Aufstocker, Ältere und Migranten, für die die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen nach wie vor eine wesentliche Integrationsbarriere darstellt. Die gezielte Förderung von Frauen greift einerseits die Probleme von Aufstockern und Alleinerziehenden auf, andererseits geht es um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Verbesserung von Chancen beruflichen Wiedereinstiegs (siehe Anhang Übersicht 2). In den von den Programmakteuren geführten Auswertungsgesprächen sind zwei Probleme in der Zielgruppenerreichung in diesem Handlungsfeld besonders hervorgehoben worden. Zum einen handelt es sich um Weiterbildung von sog. Aufstockern – hier bestehen offensichtlich datenschutzbedingte Schwierigkeiten in der Lokali-

sierung der Zielgruppe in den Datenbanken der Arbeitsverwaltung. Zum anderen ist es bisher nicht gelungen, den Anteil von Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (FbW; MAT) wie geplant auf 50 % zu erhöhen.

Auf Basis der Trägerbefragung können Aussagen zu zwei, allerdings unterschiedlich weit geschnittenen Zielgruppen getroffen werden.

### **Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte**

Erreicht wird die Zielgruppe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Hamburger Unternehmen (KMU) mit dem Instrument der Bezuschussung von Qualifizierungskosten. Im Fokus stehen einerseits die Förderung der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten zur Sicherung ihrer Beschäftigungsverhältnisse sowie andererseits die Stärkung von Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit Kleiner und Mittlerer Unternehmen in Hamburg. Insgesamt wurde daher eine umfangreiche Strategie zur Ansprache entwickelt und umgesetzt, in deren Fokus Unternehmen, Multiplikatoren und die Jobcenter-Standorte stehen.

Im Ergebnis urteilen die Projektverantwortlichen, dass der *Ansatz ein angemessenes Aufgreifen der bestehenden Förderbedarfe* ermögliche. Wichtig sei aber die – hier vorhandene – gute *Vernetzung und Kooperation* mit den Projekten und Partnern der Hamburger Förderkulisse. Dieser kommt nur dann zum Einsatz, wenn keine anderen passenden Fördermittel in Betracht kommen. Als Herausforderung bei der Programmumsetzung wird die *Erreichung der Personen* genannt, die aufstockende Leistungen beziehen. Aufgrund der „sensiblen Situation der Zielkunden“ gestalte sich deren Teilnahme schwierig. Wenn, dann werden Aufstocker im Rahmen des Hamburger Modells erreicht. Abgesehen von diesem Aspekt werden keine *Verbesserungsbedarfe* gesehen. Die schlank definierte Richtlinie sowie eine enge Zusammenarbeit mit Hamburger Behörden, Kammern und Verbänden habe den Ansatz der die Regelförderung ergänzenden Weiterbildung zu dem Förderinstrument für Beschäftigte in KMU gemacht. Dies gelte branchen- und zielgruppenübergreifend.

### **Personen mit Migrationshintergrund, insbesondere Frauen**

Im Rahmen der entsprechenden Maßnahmen werden zwei Förderbedarfe hervorgehoben. Der erste bezieht sich auf die für eine Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen erforderliche Anpassungsqualifizierung von Migrant/innen: Neben den über die Strukturelemente der Erstausbildung, des Hamburger Stipendienprogramms sowie anderer Weiterbildungsprogramme weitgehend abgedeckten fachlichen Qualifizierungsbedarfe stehen hier vor allem die sozialpädagogische Begleitung und die flankierende Sprachförderung (spezifische berufsbezogene Deutschkenntnisse) im Vordergrund. Darüber hinaus stellt vor allem für die



nicht bzw. nur im Niedriglohnbereich beschäftigten Personen die Finanzierung von Anpassungsqualifizierungen einen wichtigen Aspekt dar. Dazu bedarf es einer professionellen Unterstützung bei der Orientierung im Fördersystem sowie - insb. für Flüchtlinge, fachfremd Beschäftigte, Selbständige – auch die Sicherung des Lebensunterhaltes.

Der zweite Förderbedarf betrifft alle Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Für die Begleitung der Frauen stehen Kinderbetreuung, Elternzeit, Einbindung des Partners, Persönlichkeitsentwicklung und Berufsorientierung sowie Qualifizierung, Bewerbungsstrategien, Arbeitssuche bzw. die Rückkehr in den alten Beruf im Vordergrund. Zur Erreichung des Ziels wendet sich die Maßnahme auch an Hamburger Unternehmen, die eine familienfreundliche Personalarbeit umsetzen wollen. Dabei sind Fragen der Personalentwicklung und Organisation von Bedeutung.

Grundsätzlich werden die Zielgruppen durch die Maßnahmen gut erreicht. Insgesamt zeigt sich, dass die Orientierung der Maßnahmen an den besonderen Förderbedarfen der Zielgruppe dazu führt, dass sich der Fokus nicht allein auf die Qualifizierung von Beschäftigten richtet, sondern durchaus in stärkerem Maße auch Arbeitssuchende erreicht werden. Für die Erbringung aller erforderlichen Unterstützungsleistungen greifen die befragten Träger auf eine Vielzahl von *Kooperationen* zurück, wobei die Zusammenarbeit themen- oder bedarfsspezifisch ausgerichtet ist. Kooperationspartner in Hinblick auf Qualifizierung und Vermittlung sind beispielsweise Betriebe, Unternehmens- und Wirtschaftsverbände, Weiterbildungsanbieter, Innungen, für die Fachexpertise und pädagogisch begleitende Hilfen wird auf Kooperationen mit entsprechenden Beratungseinrichtungen, Fachstellen und Verbänden oder Fachdozent/innen gesetzt, und für die Akquisition von Teilnehmenden kooperieren die Befragten mit Trägern von Angeboten, die für die Zielgruppe relevant sind.

Hinsichtlich der Anpassungsqualifizierung, die nach dem Durchlaufen der Anerkennungsverfahren ansetzt, ist die Beschaffung der notwendigen Unterlagen für die Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses teils sehr zeitaufwendig und stellt für viele Teilnehmende eine Belastung dar. Und letztlich führen sehr heterogene (fachliche wie individuelle) Voraussetzungen für die Aufnahme der Anpassungsmaßnahme zu unterschiedlich langen Vorläufen. Die Trägererfahrungen zeigen, dass die bestehenden Förderbedarfe mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen durchaus angemessen aufgegriffen werden können. Allerdings können Probleme, die mit der Sicherung des Lebensunterhaltes von selbständigen oder fachfremd beschäftigten Migrant/innen während der Anpassungsqualifizierung zusammenhängen, nur im Stipendiumprogramm aufgefangen werden.

In konzeptioneller Hinsicht werden keine grundsätzlichen **Verbesserungsbedarfe** gesehen. Vor dem Hintergrund des bestehenden Fachkräftebedarfes von Hamburger Unternehmen empfehlen die Befragten jedoch eine Ausweitung der Anpassungsqualifizierung auf Personen aus dem Hamburger Umland. Ebenso wie bei der Antragstellung auf Anerkennung des ausländischen Abschlusses sollte auch für die Anpassungsqualifizierung – wie es das Stipendiumprogramm

bereits zulässt - nicht der Wohnort, sondern vielmehr der Ort der angestrebten Arbeitsaufnahme entscheidend sein.

### 3.3 Qualifizierung von Arbeitslosen

Auch dieses Handlungsfeld ist ähnlich zielgruppenspezifisch differenziert wie das entsprechende Handlungsfeld für Beschäftigte. Das gilt zunächst für Bemühungen, Langzeitarbeitslosen durch FBW- und Trainingsmaßnahmen realistische Eingliederungsperspektiven zu eröffnen, für Arbeitslose mit Migrationshintergrund im SGB II-Bereich (Vermittlung von Teilzeitbeschäftigungen) und für ältere Arbeitslose (Umschulungen; Eingliederungszuschüsse). Ein besonderes Gewicht nehmen Maßnahmen zur Unterstützung der Übergänge Schule/Beruf ein. Hier stehen neben dem hamburgweiten Aufbau der Jugendberufsagentur Maßnahmen der Ausbildungsvorbereitung und –begleitung und Ansätze aufsuchender Beratung im Vordergrund (siehe Anhang Übersicht 3).

In diesem Handlungsfeld haben Probleme der Zielgruppenerreichung ein größeres Gewicht als im Handlungsfeld Qualifizierung von Beschäftigten. Das betrifft – wie die von den Programmakteuren geführten Auswertungsgespräche zeigen – zum einen Ältere (Eingliederungszuschüsse gem. § 421f SGB III; Vorbereitungen auf Umschulungen) und Personen mit Migrationshintergrund, hier vor allem Regelmaßnahmen SGB II (Vermittlung von Teilzeitbeschäftigungen/arbeitsmarktnahen Fördermaßnahmen). Speziell bei dieser Zielgruppe überlagern sich offensichtlich sowohl Schwierigkeiten der Erfassung in der BA-EDV (VerBIS) als auch solche der zielgruppenspezifischen Maßnahmengestaltung. Auch einige der Maßnahmen, die die Übergangsprozesse von Jugendlichen an der Schnittstelle Schule/Beruf unterstützen sollen, lagen – aus unterschiedlichen Gründen - in 2012 unter den angestrebten Zielwerten. Der Ansatz der Jugendberufsagentur ist übrigens von allen Programmakteuren als vorbildlich für die Implementierung von Prozessen querschnittsbezogener Problemlösungen beschrieben worden. Dies gilt insbesondere auch für das Herstellen von Kohärenz zwischen den verschiedenen Programmen der arbeitsmarktpolitischen Akteure.<sup>11</sup>

Die im Rahmen der Trägerbefragung erhobenen Maßnahmen richten sich je etwa zur Hälfte an Erwachsene bzw. an Jugendliche.

#### Arbeitssuchende ohne Berufsabschluss

Bei dieser Zielgruppe nennen die Träger vor allem *Arbeitssuchende ohne Berufsabschluss*, teils mit vorhandener Berufserfahrung. Genannt werden auch Erwachsene *mit besonderen Förder-*

<sup>11</sup> Aufgrund der Komplexität und Eigenständigkeit der Jugendberufsagentur kann im Rahmen dieser Expertise auf diesen Ansatz nicht eingegangen werden.



*bedarfen oder Erziehende.* Bei etwa der Hälfte der Maßnahmen für Erwachsene beziehen sich die Trägerangaben zur Zielgruppe jedoch in erster Linie auf das Berufs- und Tätigkeitsfeld.

Berufs- und Tätigkeitsfelder, in denen Qualifizierungsmaßnahmen (für Erwachsene wie für Jugendliche) stattfinden, sind „Pflege und Gesundheit“, „Soziales Fachpersonal“, „Technik“, „IT“, „Wach- und Sicherheitsbereich“, „Hotel/Gaststätten“, „Einzelhandel“ sowie „Handwerk“ und „Maler und Lackierer“. Insgesamt bildet die Trägerbefragung also die Bereiche, für die im Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramm Bildungsziele und Fortbildungsbedarfe festgelegt wurden, überwiegend ab. Auch im Handlungsfeld „Qualifizierung von Arbeitslosen“ zeigt sich jedoch eine Überschneidung mit dem Handlungsfeld „Qualifizierung von Beschäftigten“, mehrere der Projekte richten sich sowohl an Arbeitssuchende als auch – meist zu einem deutlich kleineren Teil – an beschäftigte Teilnehmende.

**Wesentliche Förderbedarfe der Zielgruppe** - Neben den fachlichen Qualifizierungsbedarfen weisen fast alle Träger auf einen besonderen Bedarf an flankierenden Maßnahmen hin. Dies gilt nicht nur für die Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf oder Jugendliche, sondern auch für die Zielgruppe der Erwachsenen. Lediglich die wenigen Maßnahmeträger, bei denen nicht die spezifische Zielgruppe, sondern die berufliche Fachausrichtung im Vordergrund stand, nennen vorrangig berufliches Wissen „von einfachen Handfertigkeiten bis hin zu Ingenieurswissen“ als Förderbedarf. In Hinblick auf das berufliche Wissen gilt es, fachliche – teils sehr heterogene – Qualifizierungslücken zu identifizieren und zu schließen, aber auch PC-Grundkenntnisse, (berufsbezogene) Deutschkenntnisse für Menschen mit Migrationshintergrund sowie Grundlagenwissen in Fächern wie beispielsweise Mathematik, Wirtschaft, Politik zu vermitteln.

Fast alle befragten Träger weisen auf vielfältige individuelle wie psychosoziale Problemlagen ihrer Zielgruppen hin, deren Bewältigung durch entsprechende flankierende Leistungen unterstützt werden soll. Von Maßnahmen zur Förderung des Selbstbewusstseins und der persönlichen Entwicklung über Stabilisierung, Verhaltens-, Kommunikationstrainings und Coachings bis hin zu Beratung für besondere Lebenslagen (Schulden, Wohnungsnot, Drogen etc.) und therapeutischen Unterstützungsangeboten reichen die Leistungen.

**Erreichung der Teilnehmenden** - In wie weit die jeweilige Zielgruppe mit den Maßnahmen erreicht wird, wird differenziert beantwortet. Ein Teil der Träger gibt an, dass es keinerlei Probleme bei der Erreichung gibt, die Maßnahmen sind gut besucht, teils bestehen Wartelisten und der Bedarf an einer Teilnahme ist deutlich höher als vorhandene Plätze. Dies gilt, wenn die Projekte selbst Teilnehmende akquirieren – bspw. über Mundpropaganda, Internetseiten etc. – ; aber auch bei Projekten, in denen die Teilnehmenden zugewiesen werden, wird ein reibungsloses Verfahren geschildert. Wenn **Probleme bei der Erreichung von Teilnehmenden** hervorgehoben werden, dann liegen diese teils bei den Teilnehmenden bzw. ihren individuellen Voraussetzungen selbst: So kommt bei Zuweisungen ein Teil der Teilnehmenden nicht an, d.h. sie erscheinen nicht zu Aufnahmegesprächen und sind (oder wollen) nicht erreichbar (sein).

Neben diesen Problemen werden jedoch relativ häufig Schwierigkeiten im Verfahren der Zuweisung benannt, die dazu führen, dass die Maßnahmen nicht vollständig oder verspätet ausgelastet waren. So schildern Träger hier zum einen Probleme bei der Identifizierung der Zielgruppe durch Sachbearbeiter von Agentur und JobCenter (Fehlzuweisungen, zugewiesene TN passen nicht in die Maßnahme). Diese Probleme werden u.a. auf fehlende technische Möglichkeiten der Datenbank VerBIS zurückgeführt, aber auch auf Zielkonflikte der Vermittler (Vermittlung in Beschäftigung vs. Vermittlung von Qualifizierung) und zeitliche Mehrbelastung von Vermittlern. Zum anderen wird auf zu lange Verfahren bei der Ausstellung von Bildungsgut-scheinen hingewiesen. Als hilfreiche Lösung wurde dargestellt, dass die betroffenen Projekte schließlich selbst Teilnehmende akquirieren durften. In einem Beispiel wird auch eine auf Programmebene (durch die BASFI) initiierte Lösung geschildert, die sich auf die Auswertung von Kundendatensätzen bezog.

**Angemessenes Aufgreifen der Förderbedarfe** - Grundsätzlich beschreiben alle befragten Projekte, dass sie die bestehenden Förderbedarfe mit ihren Maßnahmen aufgreifen und angemessene Hilfestellungen anbieten können. Dies gilt insbesondere für die Maßnahmen, die sich an arbeitslose *Erwachsene* richten, wo Maßnahmeträger ihre Angebote im Bedarfsfall an den individuellen Förderbedarfen ausrichten (z.B. Einzelförderung, geplante Teilzeitqualifizierungsangebote).

Eine positive Resonanz kam ebenfalls von Teilnehmenden einer 16-monatigen Umschulungsmaßnahme. Vor Maßnahmebeginn hatten alle eine Zielvereinbarung abgeschlossen; etwa zwei Drittel hatten zuvor ein vier- bis achtwöchiges Praktikum absolviert, das insbesondere von Teilnehmenden mit Migrationshintergrund begrüßt wurde. Etwas kritischer wurde das vor Maßnahmebeginn zu absolvierende psychologische Gutachten gesehen, teils erschien der Sinn dieses Schritts nicht plausibel, teils hat sich dadurch der schon feststehende Maßnahmebeginn verzögert. Die Mehrheit der Teilnehmenden hat sich vor der Maßnahme über die (guten) Beschäftigungschancen in dem gewählten Berufsfeld informiert und sich auch deshalb für den Kurs entschieden. Mit der Vermittlung der beruflichen Inhalte waren alle zufrieden – ebenfalls mit der Zusammensetzung der Gruppe. Fast alle Teilnehmer/innen wünschen sich die Möglichkeit, in einem zweiten Schritt an einer Fortbildung zur examinierten Altenpflegerin teilzunehmen, was jedoch zurzeit im Rahmen der BA-Regelförderung nicht möglich ist.

**Kooperationen** - Die Maßnahmeträger verfügen über vielfältige Kooperations- und Vernetzungsstrukturen, die letztlich die jeweiligen Förderbedarfe der Teilnehmenden widerspiegeln. Die Maßnahmen mit der Zielgruppe Erwachsene kooperieren insbesondere mit Bildungs- und Qualifizierungseinrichtungen sowie mit sonstigen Arbeitsmarktakteuren (Betrieben, Kammern, Innungen). Darüber hinaus existieren hier auch gute Kooperationen mit (psychosozialen) Beratungseinrichtungen; ein Projekt kooperiert mit Migrantenorganisationen, Trägern von Integrationskursen sowie den BAMF-Sprachkursen und zwei befragte Träger verweisen auf die gute Zusammenarbeit mit Agentur und Jobcenter [team.arbeit.hamburg](http://team.arbeit.hamburg).



Soweit die Befragten Maßnahmen für Erwachsene vorhalten, sehen sie nur vereinzelt Verbesserungsbedarfe. Einige weisen darauf hin, dass die Maßnahmen sich bewährt haben und ständig weiterentwickelt werden. Soweit dennoch spezielle Verbesserungsbedarfe gesehen werden, beziehen sich diese auf die Einführung eines Deutscheinstufungstest und schriftliche Feedbacks zum Kursverlauf sowie auf die Finanzierung einer zusätzlichen Psychologen-Stelle. Letzteres gilt für eine Maßnahme, deren Zielgruppe erwerbsfähige Leistungsberechtigte über 25 mit individuellem Unterstützungsbedarf sind, von denen viele Teilnehmende unter psychischen Auffälligkeiten leiden. Lediglich in einem Fall wurde darauf hingewiesen, dass es für die Gruppe der teilnehmenden Selbständigen schwierig sei, geeignete Qualifizierungsmaßnahmen zu finanzieren, da die Regelinstrumente WeGebau und Bildungsgutschein dann keine Anwendung fänden. Neben einer Eigenfinanzierung kann die Kofinanzierung nur über Weiterbildungsbonus (o.ä. Programme aus anderen Bundesländern) erfolgen.

### Jugendliche

Die Zielgruppe der Jugendlichen umfasst Menschen unter 25 bzw. unter 27 Jahren. Hier stehen Jugendliche ohne bzw. mit schlechtem Schulabschluss, aber auch solche mit Realschulabschluss im Fokus. Meist haben Jugendliche dieser Zielgruppe keinen Ausbildungsplatz. Ein Teil der Projekte richtet sich ausdrücklich an Jugendliche mit besonderen Förderbedarfen.

Bei der Zielgruppe der Jugendlichen geht es - über vielfältige individuelle wie psychosoziale Problemlagen hinaus - um das Vermitteln von Allgemeinwissen und schulischen Grundlagen. Hier werden auch schwerwiegende Defizite in Kernfächern (Grundschulniveau) beschrieben. Selbst bei den Jugendlichen mit relativ hohem Schulabschluss (Realschulabschluss) wird der Bedarf an intensivem Förderunterricht als Vorbereitung auf die Fachschule genannt. Zudem kommt der Berufsorientierung und Begleitung bei Vermittlungsprozessen bei der Zielgruppe der Jugendlichen eine stärkere Bedeutung zu.

Gerade für die Jugendlichen gilt, dass in Hinblick auf die Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung, ebenso wie bei der Begleitung der Beschäftigungs- und Ausbildungsaufnahme Stabilisierung (Tagesablauf, soziales Training, Lebensführung) notwendig ist. Darüber hinaus werden verbreitete psychische Probleme infolge von häufigen Misserfolgserlebnissen und aufgrund sozialer und familiärer Problemlagen (Missbrauch, Gewalterfahrung, Sucht, Wohnungsnot) geschildert, für die Maßnahmeträger Hilfsangebote zur Verfügung stellen.

Für die **Erreichung der Jugendlichen** gilt zunächst Ähnliches wie bei den Arbeitslosen ohne Berufsabschluss. Allerdings werden hier auch Fälle der Nichterreichung von jugendlichen „Totalverweigerern“ angeführt. Hier erfolgte eine Empfehlung an die Programmakteure, zwischen BASFI und Jobcenter team.arbeit.hamburg ein besonderes Verfahren zu gestalten, mit dem gezielt auch auf diese Personengruppe zugegangen werden könne.

Auch die Maßnahmen, die sich an Jugendliche richten, können prinzipiell den Förderbedarf decken. Hier gilt aber eine Ausnahme: Der offensichtlich in hohem Maße bestehende Bedarf an psychologischer Beratung und Begleitung aufgrund von Drogenproblematiken, Gewalterfahrungen, sehr hohen Schulden etc. kann im Rahmen der Maßnahmen nur eingeschränkt abgedeckt werden. Soweit hier die sozialpädagogische Beratung nicht mehr ausreicht, ist die Hinzuziehung von Fachleuten (Therapeuten, Schuldenberatung, Opferschutzeinrichtungen etc.) notwendig. In diesem Zusammenhang führt ein Träger an, dass über eine zusätzliche Förderung, nachgedacht werden müsse, wenn im weiteren Maßnahmeverlauf keine Stabilisierungseffekte erreicht werden könnten.

Zudem wird für die Zielgruppe der Jugendlichen geschildert, dass das Problem von fehlendem Wohnraum eine große Hürde darstellt. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Entwicklung einer eigenverantwortlichen Lebensführung nur durch ein Lösen aus der Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II möglich sei.

**Kooperationen** - Auch die Maßnahmeträger, deren Zielgruppe Jugendliche sind, kooperieren mit Bildungs- und Qualifizierungseinrichtungen ebenso wie mit Arbeitsmarktakteuren. Darüber hinaus geben hier fast alle Befragten an, dass sie mit Personen und Einrichtungen kooperieren, die den besonderen sozialen und psychologischen Beratungsbedarf unterstützen. Zu diesen zählen Einrichtungen der Gesundheits- und Sozialberatung, therapeutische Einrichtungen und Ärzte, Drogenhilfe und Schuldnerberatung, Pro Familia und Einrichtungen des Opferschutzes, die bspw. auf häusliche Gewalt oder posttraumatische Belastungsstörungen spezialisiert sind. Auch der ASD und die Jugendämter, Jugendmigrationsdienste sowie nicht zuletzt die allgemeinen Fachstellen für Wohnungsnotfälle, stellen hier wichtige Kooperationspartner dar.

Tendenziell mehr **Verbesserungsbedarfe** als bei der Zielgruppe "Arbeitslose ohne Berufsausbildung" sehen die Maßnahmeträger, deren Projekte sich an die Zielgruppe Jugendlichen wenden. Der überwiegende Teil der befragten Träger regt Verbesserungen an, die sich zum einen auf der Ebene eines besseren Abdeckens des bestehenden Förderbedarfes (zielgruppenbezogene Verbesserungsbedarfe) bewegen und zum anderen den formalen Rahmen bzw. die Zuweisungspraxis (programmbezogene Verbesserungsbedarfe) zum Inhalt haben.

**Zielgruppenbezogene Verbesserungsbedarfe** betreffen Lagen, in denen zu starke psychische Probleme oder starke Verschuldung die Ausbildungsfähigkeit einschränken. Immer mehr Teilnehmende benötigten eine längere Stabilisierungsphase, um sich auf eine Ausbildung konzentrieren zu können. Ein Träger legt dar, dass zur Gewährleistung einer hohen Nachhaltigkeit zusätzliche niedrigschwellige Angebote zur Arbeitserprobung und eine noch intensivere Nachbegleitung bei der Ausbildungs- und Arbeitsaufnahme notwendig seien. Zudem müssten zusätzliche Ressourcen zur Unterstützung bei Wohnraumbeschaffung und -sicherung bereitgestellt werden.



Die **programmbezogenen Verbesserungsbedarfe** beziehen sich vor allem auf die Zuweisungen in die Maßnahmen im AV Anschluss-Ausbildungsprogramm. Hier wird ein größerer zeitlicher Vorlauf als notwendig erachtet. Der Kontakt zu den Schulen müsse vor Ende des Jahres erfolgen, um Jugendliche wie Lehrer früher zu erreichen. Es wird vorgeschlagen, dass Zuweisungen bereits ab Mai/Juni erfolgen und der Programmstart immer Anfang September sein sollte, um im Rahmen eines "Schnupperpraktikums" die Ausbildungsreife und Eignung für den Ausbildungsberuf überprüfen zu können. Bei einer erneuten Ausschreibung dieses Programms wäre entsprechend auch ein möglichst früher Ausschreibungstermin sinnvoll. Allerdings könnte es in diesem Zusammenhang zu unterschiedlichen, teils konfligierenden Zielsetzungen kommen. Geht man vom Vorrang der Aufnahme einer ungeforderten Ausbildung aus, dann sollten im Besetzungsverfahren für geförderte Ausbildungsmaßnahmen erst die Nachvermittlungsaktivitäten abgewartet werden. Das hätte für Träger außerbetrieblicher Ausbildung womöglich zur Konsequenz, dass sie sich auf die nicht untergebrachten Jugendlichen kaum noch einstellen könnten.

### 3.4 Sozialer Arbeitsmarkt

Den bekannten Zielkonflikt öffentlich geförderter Beschäftigung zwischen Aufgabenbezug (wie der Orientierung am stadtpolitischen Nutzen) und der individuell ausgerichteten Förderung Langzeitarbeitsloser will das Arbeitsmarktprogramm durch eine personenzentrierte Gestaltung der Maßnahmen auflösen. Ohne die Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als mittelfristige Zielperspektive aufzugeben, steht mit dem sozialen Arbeitsmarkt "nicht mehr die direkte Integration in Beschäftigung sondern die soziale Stabilisierung der Person" im Vordergrund.<sup>12</sup> Der soziale Arbeitsmarkt wendet sich an arbeitsmarktferne Arbeitslose mit besonderen, in der Person liegenden Vermittlungsproblemen. Dabei dient das Instrument der Arbeitsgelegenheiten als "Interventionsrahmen", in dem individuelle Problemlagen durch Verknüpfung mit flankierenden Maßnahmen in einem bis zu Jahre umfassenden Zeitrahmen bearbeitet werden sollen (siehe Anhang Übersicht 4).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Drs. 20/1790, S. 29. Dieser Perspektivenwechsel greift Empfehlungen eines 2011 im Auftrag des Senats vorgelegten Gutachtens des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik auf; vgl. Apel Helmut/Fertig, Michael/Koch, Susanne/Osiander, Christopher: Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg. Endbericht, Köln; Nürnberg 2011, S. 164 ff..

<sup>13</sup> Die Konzeption des Arbeitsmarktprogramms – und namentlich das Handlungsfeld des Sozialen Arbeitsmarktes – sind im Ausschuss für Soziales, Arbeit und Integration breit diskutiert worden; vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Bericht des Ausschusses für Soziales, Arbeit und Integration über die Drucksachen 20/741: Beschäftigung schafft Chancen - Hamburg braucht ein Konzept für Langzeitarbeitslose (Antrag der GAL-Fraktion); 20/851: Beschäftigung schafft Chancen - Hamburg braucht ein Konzept für Langzeitarbeitslose (Antrag der Fraktion DIE LINKE); 20/1316: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 31. März 2010 "Untersuchung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16 SGB II" (Drucksache

In den Auswertungsgesprächen der Programmakteure ist die Umsetzung aller Komponenten dieses Handlungsfeldes in 2012 als zielkonform eingestuft worden.

Wie dargestellt beruht das Handlungsfeld Sozialer Arbeitsmarkt im Wesentlichen auf drei Komponenten: dem Instrument AGH, der über die AGH-Navigatoren hergestellten Schnittstelle zu den kommunalen Dienstleistungen und als drittem Baustein den bezirklichen Arbeitsmarktkoordinatoren, die eine stadtteilbezogene Ausrichtung von Maßnahmen unterstützen sollen.<sup>14</sup> Die geführten Expertengespräche machen plausibel, dass in der Umsetzung dieses Handlungsfeldes in 2012 einige Verbesserungspotentiale liegen.

Das betrifft zunächst das Instrument AGH selbst. Die im Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramm ausdrücklich benannte personenzentrierte Ausrichtung des Instrumentes auf soziale Stabilisierung wird als richtig angesehen, weil damit die durch Mehrfachbenachteiligung geprägte Problemlage von Langzeitleistungsbeziehern realistisch aufgegriffen werde. Für die Zwecke eines sozialen Arbeitsmarktes seien AGH – aufgrund ihrer rechtlichen Konstruktion – kein ideales Instrument, aber doch eines, das durchaus Handlungsspielräume in diesem Segment des Arbeitsmarktes biete. Das in 2012 eingesetzte Fördervolumen von jahresdurchschnittlich rund 4.000 AGH stellt in der Sicht der Träger - gemessen am Bedarf - eine Untergrenze dar. Probleme wurden indes in der Umsetzung des Instrumentes auf Hamburger Ebene gesehen.

Zum einen sei das **Zuweisungsverfahren** verwaltungstechnisch sehr aufwendig: Um einen Platz besetzen zu können, müssten Vermittler 5 Termine vereinbaren und – ebenfalls sehr zeitaufwendig – drei verschiedene Datensysteme bedienen.<sup>15</sup> Zum anderen wurde die Handhabung der tätigkeitsbezogenen Maßnahmeprüfung in 2012 – auf Basis der Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität – als sehr restriktiv wahrgenommen. Dies hätte in der Tendenz das im Rahmen von AGH zu bearbeitende Aufgabenspektrum unnötig eingeeengt und nicht selten – so der Einwand – negative Auswirkungen auf die Motivlage der Teilnehmenden gehabt. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob diese enge Auslegungs-

---

19/5702) (Senatsmitteilung); 20/1790: Gemeinsames Arbeitsmarktprogramm 2012 der Agentur für Arbeit Hamburg, des Jobcenters Jobcenter team.arbeit.hamburg und der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (Senatsmitteilung). Drucksache 20/2096 vom 14.11.11, Hamburg 2012.

<sup>14</sup> Das im Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramm ebenfalls genannte ESF-Projekt "Familien-Hilfe-Programm" stellt für eine bestimmte Zielgruppe eine ergänzende AGH-begleitende Leistung dar.

<sup>15</sup> Die verglichen mit der jahresdurchschnittlichen Platzzahl sehr hohe Zahl von Zuweisungen (rd. 12.000), die auf eine durchschnittliche Maßnahmedauer von rd. 4 - 6 Monaten hindeutet, scheint mindestens teilweise – das geht aus den Expertengesprächen hervor - auch ein statistischer Effekt der Zuweisungsadministrierung zu sein. So führt z.B. jede Erhöhung der Stundenzahl oder interne Versetzung zu einer neuen Zuweisung; auch Personen, die nicht bei den Trägern ankommen, werden mit mind. 6 Tagen (unentschuldigt) bzw. 12 Tagen (entschuldigt) im System gehalten.



praxis ein Hamburger Spezifikum darstellt oder ob die internen BA-Dienstanweisungen keinerlei Handlungsspielraum lassen.<sup>16</sup>

Die zweite Komponente des Sozialen Arbeitsmarktes – die Schnittstelle zu den kommunalen Dienstleistungen – bildet, konzeptionell gesehen, eine notwendige, die Personenzentrierung der AGH ergänzende Funktion. Das haben alle im Rahmen der Expertengespräche Befragten unterstrichen. Wird soziale Stabilisierung als Voraussetzung von (späterer) Arbeitsmarktintegration gesehen, dann müssen – je nach Problemlage – die erforderlichen Zugänge zu den sozialen Dienstleistungen ermöglicht werden. Mit Blick auf die Zielgruppen des Sozialen Arbeitsmarktes – zumal Ältere – sind hier auch Beratung und Unterstützung in Fragen der Gesundheit wichtig. In der Vergangenheit war die Praxis, im Rahmen der Vergabe von AGH Träger für entsprechende flankierende Leistungen anteilig zu finanzieren. In der Folge haben Träger eine eigene interne Struktur mit verschiedenen Angeboten – wie sozialpädagogische Begleitung, Beratung, gesundheitliche Angebote – aufgebaut. Hier führte der Einsatz der **AGH-Navigatoren**<sup>17</sup> anfangs in gewissem Umfang zu Doppelstrukturen – so etwa, wenn ein Träger Angebote zur Schuldenberatung als eingekaufte Leistungen vorhielt und daneben AGH-Navigatoren eine Verweisberatung auf externe Schuldenberatung vornahmen. Es spricht einiges dafür, dass die Zusammenarbeit von AGH-Trägern und AGH-Navigatoren mindestens im ersten Halbjahr 2012 von ähnlichen Koordinationsproblemen belastet war. Faktisch hat die HAB mit ihrer Arbeit im März 2012 beginnen können, sie stieß dabei jedoch auf unterschiedliche Hindernisse, teils eher technischer Art – so wenn bei einigen Trägern keine passenden Räume vorhanden waren –, teils aber auch auf Vorbehalte von Trägern, die die HAB noch als Konkurrent im Feld der AGH-Umsetzung wahrnahmen.

Die dritte Komponente des Sozialen Arbeitsmarktes – die sieben bezirklichen Arbeitsmarkt-Koordinatoren – können auf Basis der geführten Expertengespräche nur indirekt beurteilt werden. Auf Seiten der befragten Akteure des Sozialen Arbeitsmarktes jedenfalls scheint die angestrebte Anbindung von AGH-Projekten an Bedingungen und Bedarfe auf Ebene von Stadt-

<sup>16</sup> Nicht unerwähnt bleiben sollte, dass in dieser Frage womöglich die Prüfpraxis des Hamburger Rechnungshofes – unter Bezug auf BA-Dienstanweisungen – diese restriktive Praxis zusätzlich verstärkt. Dann nämlich, wenn vor diesem Hintergrund von Mitarbeitern des Jobcenter team.arbeit.hamburg ernstzunehmende Risiken etwaiger individueller Regressforderungen gesehen werden, die eigentlich auf institutioneller Ebene zu behandeln wären.

<sup>17</sup> In einer Stellungnahme des Senats sind die Aufgaben der AGH-Navigatoren folgendermaßen beschrieben worden: "Die 40 Sozialpädagoginnen/Sozialpädagogen des Trägerkonsortiums begleiten im Rahmen einer „Drehscheibenfunktion“ die durch das Jobcenter in AGH zugewiesenen Leistungsberechtigten und unterstützen diese bedarfsgerecht, die spezifischen Hilfsangebote wie zum Beispiel psychosoziale Betreuung, Schuldner- oder Suchtberatung wahrzunehmen. Dies geschieht im Rahmen der bestehenden Kooperationsvereinbarungen zwischen Jobcenter und der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz beziehungsweise der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration sowie durch die Unterstützung der Eigeninitiative der Betroffenen." Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Phylliss Demirel (GAL) vom 29.02.12 und Antwort des Senats. Drs. 20/3401, S. 3

teilen nur selten zu gelingen und die faktische Rolle der im Sozialraummanagement angesiedelten bezirklichen Koordinatoren eher unklar zu sein.<sup>18</sup> In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Bezirke nur sehr geringe Mitsprachemöglichkeiten im Vergabeverfahren gehabt hätten. Dieser Umstand verweist auf eine Differenz zwischen arbeitsmarktpolitischer und sozialräumlicher Ausrichtung von Maßnahmen, die von den Programmakteuren auch explizit benannt wurde. Dabei muss man jedoch die Umsetzungsbedingungen des vergangenen Jahres berücksichtigen. Durch die Reduzierung der AGH im Jahr 2012 hat sich das ursprünglich zentral vorgesehene Tätigkeitsfeld der Arbeitsmarktkoordinatoren für eine sozialintegrative Verknüpfung von AGH-Projekten als Mittler zwischen AGH-Trägern, Sozialraum und Arbeitsverwaltung zu sorgen, überholt. Gleichwohl besteht weiterhin der Aufgabenschwerpunkt in der Identifikation lokaler arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarfe und Zielgruppen im sozialräumlichen Kontext. Die BASFI sieht ihren Auftrag in einer Stärkung durch Aufgabenklärung und Festigung der Position der Arbeitsmarktkoordinatoren im Sozialraum und nimmt ihre Steuerungsfunktion im regelmäßigen Austausch in einem institutionalisierten *jour fixe* wahr.

<sup>18</sup> Zur Rolle der Koordinatoren vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Friederike Föcking (CDU) vom 03.12.12 und Antwort des Senats. Drs. 20/6149; dort heißt es u.a. "Die Arbeitsmarkt-Koordinatoren sollen in Kooperation mit den Standorten des Jobcenters und anderen Arbeitsmarkt-Akteuren vor Ort arbeitsmarktpolitische Handlungsbedarfe für bezirkliche Zielgruppen identifizieren und definieren und hierzu geeignete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vorschlagen."(S. 3).



## 4 Empfehlungen

- Das Gemeinsame Arbeitsmarktprogramm erfüllt alle **Anforderungen**, die typischerweise an die **Gestaltung von Programmen** zu richten wären. Das ist erstens erkennbar an dem expliziten Konsens, der unter den Programmakteuren für den zugrunde gelegten strategischen Ansatz und die vereinbarte Schwerpunktsetzung in Gestalt der Handlungsfelder gilt. Zweitens hat das Programm schon in 2012 den arbeitsmarktpolitischen Handlungsspielraum in Hamburg erhöht: durch die Minimierung von Mehrfachzuständigkeiten und weitgehende Einhaltung der maßnahmenbezogenen Absprachen auf operativer Ebene. Drittens schließlich haben sich die Programmakteure auf Verfahren regelmäßiger umsetzungsbezogener Auswertungsrunden verständigt.
- Gleichwohl ergeben sich - vor dem Hintergrund der in dieser Expertise an ausgewählten Aspekten diskutierten Programmumsetzung in 2012 – einige Ansatzpunkte einer **Verbesserung der Programmqualität**. Verbesserungen in dieser Hinsicht sind an zwei miteinander zusammenhängende Voraussetzungen gebunden. Zum einen bedarf es - in zeitlicher Hinsicht - einer **mittelfristigen Kontinuität**, um eingeleitete Kooperationsprozesse zu verstetigen; dies wäre nicht nur ein klares Votum für die Fortsetzung des Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms in 2013, sondern auch darüber hinaus ein Argument für die Beibehaltung des bei Programmstart ins Auge gefassten 4-Jahreszeitraums. Zum anderen sollten – in sozialer Hinsicht – die Gelegenheiten, die eine Programmfortsetzung bietet, dafür genutzt werden, die institutionellen Rollen und die spezifischen **Verwaltungskulturen der Programmakteure** wechselseitig noch stärker anzuerkennen und aufeinander abzustimmen. So scheint bei der Einrichtung des gemeinsamen Arbeitgeberservice der erforderliche Implementationsaufwand seitens der BASFI unterschätzt worden zu sein. Andererseits bliebe durchaus zu erproben, ob seitens von Agentur für Arbeit und Jobcenter team.arbeit.hamburg eine gezielte Akzeptanz der politischen Rolle, die die BASFI gegenüber der Bundesebene wahrnimmt, den Handlungsspielraum auf Hamburger Ebene nicht noch weiter erhöhen könnte.
- Zwei spezielle Felder, in denen sich die akteursübergreifende Transparenz verbessern ließe, wären zum einen der **ESF** und zum anderen die **Bildungszielplanung**. Auch in der kommenden, 2014 beginnenden Förderperiode wird der ESF – trotz vermutlich reduziertem Budget – die arbeitsmarktpolitischen Ressourcen auf Landesebene nennenswert erhöhen. Hier wären möglicherweise – über die regelhaft laufende Zusammenarbeit in den ESF-Gremien (Behördenausschuss, Begleitausschuss) hinaus - fachlich gezielte Kommunikationen auf Basis entsprechender Auswertungen hilfreich. Einer noch stärkeren Profilierung des ESF würde der Umstand entgegenkommen, dass die Europäische Kommission für die neue Förderperiode eine deutliche Konzentration der Mittel auf wenige, strategisch ausgewiesene Interventionsfelder verlangt. Zum anderen wird

- die Bildungszielplanung bisher als Verfahren gehandhabt, das nahezu ausschließlich in die Zuständigkeit der Agentur für Arbeit und Jobcenter team.arbeit.hamburg fällt. Auch in dieser Hinsicht wäre zu erwägen, ob eine stärkere Einbindung der BASFI bei einer Verstetigung des Programms die Maßnahmenplanung nicht verbessern könnte.
- Unter den wenigen Aspekten, die auf differentielle Sichtweisen der Programmakteure hinweisen, spielt die **Definition von Zielgruppen**, die der Programmsteuerung zugrunde gelegt werden, eine besondere Rolle. Definitionen von Zielgruppen bewegen sich in einem Spannungsfeld, das auf der einen Seite von Erwartungen an eine politisch verbindliche Kommunikation über eine sozial gerechte Verteilung arbeitsmarktpolitischer Ressourcen bestimmt wird und auf der anderen Seite von praktischen Erfordernissen notwendiger Flexibilität, um Maßnahmen auf die spezifischen Bedarfe heterogener Zielgruppen zuschneiden zu können. Hier wäre – allerdings nur mittelfristig – eine Annäherung der Positionen erreichbar, wenn sich die Maßnahmenplanung stärker auf die unterschiedlichen sozialen Lagen der jeweiligen Zielgruppen einstellen könnte. Das würde jedoch erheblichen Aufwand für die verwendeten Datenbestände und Monitoringsysteme bedeuten. Ein erster Schritt in dieser Richtung könnte eine Verbesserung des bisher eingesetzten **Programm-Monitorings** sein, das Überschneidungen in der Maßnahmenzuordnung reduziert und die Erfassung zielgruppenrelevanter Merkmale (z.B. Migrationshintergrund; Geschlecht) präzisiert.
  - Nicht nur aufgrund von Restriktionen in der arbeitsmarktstatistischen Datenerfassung bzw. –auswertbarkeit sind einige **Zielgruppen** in der Programmumsetzung 2012 in **geringerem Umfang erreicht worden** als verabredet. Sowohl die Auswertungsgespräche der Programmakteure wie die Aussagen befragter Träger nennen in diesem Zusammenhang Aufstocker, Ältere, Geringqualifizierte, Personen mit Migrationshintergrund, Jugendliche und – bezogen auf das ganze Spektrum der Regelförderung – Frauen. Zweifellos sind die Gründe jeweils sehr spezifisch; so weit es sich auf Basis der verfügbaren Daten beurteilen lässt, handelt es sich teils um Fragen der Feinsteuerung im Instrumenteneinsatz, teils um Fragen der Maßnahmenkonzeption.
  - Ohne die Befunde der exemplarischen Trägerbefragung an dieser Stelle überbewerten zu wollen, sieht doch die Mehrheit der befragten Träger keinen grundsätzlichen Verbesserungsbedarf in den von ihnen umgesetzten Maßnahmen. Wohl aber wird vielfach eine Verbesserung in der **Feinsteuerung der Maßnahmen** für wünschenswert gehalten. Das betrifft in etlichen Fällen die Zuweisungspraxis. Verbesserungsfähig erscheint auch die zeitliche Synchronisierung der durchgeführten Maßnahmen mit komplementären Angeboten im Bereich der beruflichen Bildung und der kommunalen Regeldienste – das gilt besonders bei den Zielgruppen "Jugendliche" und "Personen mit Migrationshintergrund". Es spricht einiges dafür, dass bei der Zielgruppe "Jugendliche mit besonderen Vermittlungsproblemen" auch Fragen einer angemessenen **Maßnahmenkon-**



**zeption** noch einmal überprüft werden sollten, hier dann vor allem bezogen auf vorge-lagerte Stabilisierungserfordernisse und Nachbegleitung von Ausbildungs- bzw. Arbeitsverhältnissen. Insgesamt unterstreichen die Befunde der Trägerbefragung wie der Expertengespräche die Bedeutung von Betreuung und Begleitung der geförderten Personen auch nach Abschluss der Maßnahmen. Nicht nur für die Gruppe der Jugendlichen habe sich gezeigt, dass eine verlässliche Erreichung der jeweiligen Förderziele – Aktivierung, Stabilisierung, Qualifizierung, Beschäftigung – in vielen Fällen eine Nachbegleitung erfordert, um die beabsichtigten Förderwirkungen stabilisieren zu können.

- Auch in der Umsetzung des **Sozialen Arbeitsmarktes** weisen die in 2012 gemachten Erfahrungen auf einige Verbesserungsmöglichkeiten hin. Verbesserungsbedürftig erscheint zunächst die Koordination an der Schnittstelle AGH/kommunale Dienstleistungen; aus unterschiedlichen Gründen war die Zusammenarbeit von AGH-Trägern und den "16a-Navigatoren" zum Teil von Doppelstrukturen belastet. Hier könnte die für 2013 vorgesehene Modifikation des Instrumentes AGH, Trägern nur noch den fachlichen Anleitungsbedarf zu finanzieren, die funktionalen Zuständigkeiten noch weiter klären. Perspektivisch sollte die Verknüpfung von arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen mit flankierenden Leistungen der Stadt (kommunalen Leistungen) – wie z.B. Schuldnerberatung, Lebenslagenberatung, Suchtberatung, Gesundheitsberatung – noch systematischer erfolgen. In diesem Zusammenhang könnte auch das Instrument der Eingliederungsvereinbarung genutzt werden. Wünschenswert wäre ebenfalls, die Auswahl instrument-konformer Tätigkeitsfelder noch einmal zu überprüfen – dieser Aspekt erhielte durch den für 2013 vorgesehen Wegfall der kurzfristigen AGH-Laufzeiten ein zusätzliches Gewicht. In diesem Zusammenhang würde es sich auch anbieten, die im Programm vorgesehene, bisher jedoch eher nachrangig behandelte Möglichkeit zu überdenken, die Auswahl von Tätigkeitsfeldern in Kooperation mit den bezirklichen Arbeitsmarktkoordinatoren gezielter an Bedarfe von Stadtteilen anzubinden. Eine sinnvolle Option würde in dieser Hinsicht das Instrument FAV (§16 e SGB II) – also sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen mit 2-jähriger Laufzeit in Kombination mit flankierenden Leistungen und - bieten.

## 5 Anhang

### 5.1 Übersicht der Handlungsfelder des Gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms

#### Übersicht 1: Vermittlung arbeitsmarktnaher Arbeitsloser

Zielgruppe	Programmakteur	Programm/Maßnahme
arbeitsmarktnahe Arbeitslose SGB III/II	Agentur für Arbeit, Jobcenter team.arbeit.hamburg	Neuorganisation des Arbeitgeberservice
arbeitsmarktnahe Arbeitslose SGB II	Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg	Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und die Förderung beruflicher Weiterbildung
Geringqualifizierte	Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg	„Hamburger Modell“
Geringqualifizierte	BASFI/ESF	„Hamburger Modell“ + Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse ehemals Arbeitsloser
Geringqualifizierte	BASFI/ESF	„Hamburger Modell“ + „Weiterbildungsbonus“
Ältere Arbeitslose SGB II	Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg	Eingliederungszuschüsse zur Förderung von älteren Arbeitslosen
Gründungen aus der Arbeitslosigkeit	BASFI; Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg, Agentur für Arbeit	Kleinstkreditprogramm der BASFI; Einstiegsgeld;

#### Übersicht 2: Qualifizierung von Beschäftigten

Zielgruppe	Programmakteur	Programm/Maßnahme
geringqualifizierte Beschäftigte	BASFI/ESF	„Weiterbildungsbonus“
Geringqualifizierte Beschäftigte/Aufstocker	BASFI/ESF	„Weiterbildungsbonus“
Geringqualifizierte Beschäftigte/Ältere	Agentur für Arbeit	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGebAU)
Migranten	BASFI/ESF	„Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“
Migranten	BASFI; Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg	Pilotprojekt Anpassungsqualifizierung im Handwerk
Migranten	BASFI	Stipendienprogramm (reglementierte Berufe)
Ältere Beschäftigte	Agentur für Arbeit	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGebAU)
Ältere Beschäftigte	BMAS Demographienetzwerk	Beratung Arbeitgeber Themenfelder Gesundheit, Arbeitsorganisation und

		Personalplanung
Frauen	Agentur für Arbeit; Jobcenter team.arbeit.hamburg	Qualifizierung und Aktivierung
Frauen	BASFI/ESF	„Karriereschmiede – Frauen in Führung“, „Interkulturelles Frauenwirtschaftszentrum“, „Pro Exzellenzia“
Frauen	BASFI/ESF	„Worklife – Koordinierungsstelle Familie und Beruf“,

### Übersicht 3: Qualifizierung von Arbeitslosen

Zielgruppe	Programmakteur	Programm/Maßnahme
Ungelernte	BASFI; Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg, Agentur für Arbeit	Vorbereitung auf eine Externenprüfung /Handwerkskammer (Elbampus)
Fachkräfte	Agentur für Arbeit	FBW
Jugendliche	Schulbehörde; Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg, Agentur für Arbeit	Aufbau einer Jugendberufsagentur
Jugendliche	Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB); BASFI	Hamburger Ausbildungsmodells mit Berufs- qualifizierung (BQ)
Jugendliche	BASFI	Anschluss-Ausbildungsprogramm
Jugendliche	BASFI	„Lehrbetrieb“ in Kooperation mit der Hand- werkskammer
Jugendliche	BASFI; Agentur für Arbeit , Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg	Ausbildungsbegleitung /WHDI
Jugendliche	BASFI/ESF	„Come in“/ aufsuchenden Beratung
Jugendliche	BASFI	Richtlinie „Verstärkte Förderung Jugendlicher in Berufsausbildung“
Ältere	BASFI/ESF	„Fit für Umschulung“
Ältere	Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg	Eingliederungszuschüsse für Ältere gem. § 421f SGB III
Migranten/SGB II	Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg	Vermittlung von Teilzeitbeschäftigun- gen/arbeitsmarktnahen Fördermaßnahmen
LZA	Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg	Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen (FbW) gem. § 81 ff SGB III n. F. Trainingsmaßnah- men mit Bildungsinhalten gem. § 45 SGB III n. F.



#### Übersicht 4: Sozialer Arbeitsmarkt

Zielgruppe	Programmakteur	Programm/Maßnahme
Arbeitsmarktferne Arbeitslose	Jobcenter Jobcenter team.arbeit.hamburg	Arbeitsgelegenheiten Förderung von Arbeitsverhältnissen (AG-Zuschüsse)
Arbeitsmarktferne Arbeitslose	BASFI	40 Stellen für Sozialarbeiter/- pädagogen Beratung, Begleitung, Coaching
Eltern mit besonderem Beratungsbedarf	BASFI	Unterstützung von Eltern AGH; sowie ergänzende Angebote der Jugendhilfe im Sozialraum
Akteure im Sozialraum	BASFI	Sieben bezirklichen Arbeitsmarkt- Koordinatoren

## 5.2 Erhebungsinstrumente

### Leitfaden der Expertengespräche

- 1) Wir würden gerne mit Ihnen über Struktur und Umsetzung des GAMP in 2012 sprechen – und dabei zunächst einen Blick auf die generelle Zielsetzung des Programms werfen. Die Programmdrucksache (20/1790) nennt als generelles Ziel, dass mit dem GAMP spezifische Mängel der Hamburger Arbeitsmarktpolitik früherer Jahre behoben werden sollen. In den Worten der Drs.: "Unterschiedliche strategische Ansätze, mangelnde Abstimmung zwischen den Akteuren und partikuläre Interessen der Akteure und „Umsetzer“ haben in Hamburg zu einer unübersichtlichen Förderlandschaft geführt, die von Einzelprojekten ohne systematischen Nutzen, Doppelstrukturen und gegensätzlichen Förderprozessen geprägt ist, denen ein gemeinsames, strategisches, integrationsorientiertes Zielbild fehlt." Mit Blick auf diese Mängelliste (und die reduzierten Mittel des Bundes): Ist das GAMP aus Ihrer Sicht ein Schritt nach vorn?
- 2) An erster Stelle wird im Programm die Neuorganisation des Arbeitgeberservice genannt. Die dabei aufgeführten Ziele hinsichtlich der Kooperation von JC./t.a.h. und AA sind anspruchsvoll (Vermeidung von Doppelarbeit, Bessere Vermittlungsergebnisse für alle Arbeitslosen – zumal LZA; bewerberorientierte Aspekte, Berücksichtigung von Hamburger Spezifika u.a. Ausbildungsvermittler für Jugendliche). Wie würden Sie die Schritte zur Neuorganisation einschätzen?



- 3) Bildungszielplanung ist ein Instrument, das – wenn wir es richtig sehen – in erster Linie von t.a.h. und AA gemeinsam betreut wird. Im GAMP ist es nicht genannt – aber es müsste für Planungen und Mitteleinsatz doch eine wichtige Rolle spielen?
- 4) Als zentrale strategische Bedarfe nennt das GAMP Fachkräftebedarf, Folgen demographischen Wandels, Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit – decken die vereinbarten Handlungsfelder – also: Vermittlung arbeitsmarktnaher Arbeitsloser, Gezielte Qualifizierung von Beschäftigten und Arbeitslosen und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders arbeitsmarktferne Arbeitslose – diese Bedarfe im Grundsatz ab?
- 5) Müssten aus Ihrer Sicht die Ziele für einzelne Zielgruppen bzw. Instrumente noch genauer definiert werden? [JC-t.a.h.: arbeitsmarktnahe Arbeitslose SGB II; Geringqualifizierte; Ältere Arbeitslose SGB II; Gründungen aus der Arbeitslosigkeit; Migranten; Ungelernte; Jugendliche; LZA/ Arbeitsmarktferne Arbeitslose] [AA: arbeitsmarktnahe Arbeitslose SGB III; Gründungen aus der Arbeitslosigkeit; Geringqualifizierte; Ältere Arbeitslose; Ungelernte; Fachkräfte; Jugendliche]
- 6) Gibt es aus Ihrer Sicht bei den Prozessen der Umsetzung der Maßnahmen bzw. Teilprogramme – also Ausschreibung, Trägersauswahl einerseits, andererseits ESF – Verbesserungsbedarfe?
- 7) Hinsichtlich der Zielgruppen und zum Teil bei bestimmten Instrumenten (z.B. Gründungen aus der Arbeitslosigkeit; Hamburger Modell) gibt es – mindestens von außen gesehen – Mehrfachzuständigkeiten. Wie beurteilen Sie im Rückblick auf das Jahr 2012 die Abgrenzung der Teilprogramme zwischen den Akteuren (AA, JC, BASFI)?
- 8) Gibt es auf Programmebene gezielte Vernetzungen mit anderen Fachpolitiken oder auf Trägerebene Kooperationen mit Dritten? Die Drs. spricht hier sehr allgemein davon, dass an "der konkreten Umsetzung weitere Fachbehörden, Wirtschaft, Kammern und die dort organisierten Unternehmen, eine Vielzahl von Beschäftigungs- und Bildungsträgern sowie die Gewerkschaften beteiligt sind".
- 9) Zum Abschluss würden wir gerne Ihre spezifischen Empfehlungen oder Wünsche für die Programmumsetzung in 2013 mitnehmen. Gibt es da noch Punkte, die Ihnen aus der Sicht Ihres Hauses besonders wichtig wären?

### Fragebogen der Trägerbefragung

- 1) Auf welche Zielgruppe richtet sich Ihr Teilprogramm bzw. Ihre Maßnahme?
- 2) Gibt es bei der Erreichung der Teilnehmenden spezifische Probleme (z. B. in der Zuweisung oder in der TN-Akquisition)?
- 3) Wie würden sie die wesentlichen Förderbedarfe dieser Zielgruppe beschreiben?
- 4) Können diese Förderbedarfe mit der von Ihnen umgesetzten Maßnahme angemessen aufgegriffen werden?
- 5) Kommt es bei der Verfolgung der Förderziele typisch zu einer Kooperation mit Dritten?
- 6) Sehen Sie in der Konzeption Ihrer Maßnahme/Ihres Teilprogramms Verbesserungsbedarfe?

### Leitfaden Gruppengespräche mit Teilnehmenden

- Wie sind Sie in die Maßnahme gekommen? Mit wem haben Sie vorher Kontakt gehabt?
- Haben Sie eine Zielvereinbarung abgeschlossen? Wie beurteilen Sie den Prozess und die Vereinbarung heute? Standen alternative Maßnahmen zur Diskussion?
- Warum haben Sie sich für diese Maßnahme entschieden? / Aus welchen Gründen fiel die Entscheidung für diese Maßnahme?
- Was haben Sie sich durch den Besuch erwartet?
- Wie sind Ihre Erfahrungen? War es der richtige Maßnahmetyp für Sie?
- Ist die Gruppe homogen?
- Hätten Sie sich eher eine Maßnahme mit anderen inhaltlichen bzw. methodischen Schwerpunktsetzungen gewünscht, z.B. mehr Qualifizierung, mehr Vermittlungsaktivitäten oder individueller Beratung und Unterstützung?
- Haben Sie Anregungen für die weitere Programmgestaltung? Fehlen passende Programmangebote bzw. Projekte?