

Stefan Sell

Kennzahlen für die Auswahl der Träger
für den dritten Arbeitsmarkt in München

Stellungnahme für die Arbeitsgemeinschaft
der freien Wohlfahrtspflege München

Remagen, Mai 2015

Prof. Dr. Stefan Sell
Institut für Bildungs- und Sozialpolitik (IBUS)

Hochschule Koblenz
Campus Remagen
Joseph-Rovan-Allee 2
53424 Remagen
ibus@hs-koblenz.de

Internet: www.hs-koblenz.de/ibus
www.stefan-sell.de

1. Einleitung

In der *Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Parteien CSU und SPD für die Amtszeit 2014 - 2020 im Münchner Rathaus: Münchens Zukunft gestalten* haben sich die Parteien über die Einrichtung eines dritten Arbeitsmarktes verständigt. Dort heißt es unter Punkt 9:

„Zur Prüfung des Einstiegs in einen dritten Arbeitsmarkt wird ein Konzept erstellt insbesondere zur Ausstattung sowie Größe der Zielgruppe, mit passgenauen Projekten und Prüfung der Struktur des MBQ¹“

Das Referat Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München (RAW) hat dazu einen Prüfbericht vorgelegt, in dem Kennzahlen und Kriterien dargelegt werden, mit deren Hilfe die Vereinbarung von CSU und SPD umgesetzt werden soll. Anhand dieser Kennzahlen und Kriterien soll zukünftig geregelt werden, welche Träger mit der Durchführung von Projekten aus dem Bereich des dritten Arbeitsmarktes beauftragt bzw. welche Träger vorerst nicht damit beauftragt werden sollten. Die Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München hat das Institut für Bildungs- und Sozialpolitik (IBUS) der Hochschule Koblenz um Stellungnahme zu den entwickelten Kennzahlen gebeten. Dazu wurden folgenden Fragen an das Institut herangetragen:

- Sind die durch das RAW entwickelten Kriterien passend, um die Qualität von AGH-Trägern zu evaluieren?
- Welche Kriterien müssten ergänzt werden (z.B. Stichpunkt Soziale Teilhabe – Studie Endstation Arbeitsgelegenheit?!)?
- Sind die Kriterien passend, um den Zugang zum Dritten Arbeitsmarkt zu gewähren bzw. abzulehnen?
- Sind die Träger vor dem Hintergrund eines Zugangs zu Ressourcen (Fördersätze) tatsächlich miteinander vergleichbar?

2. Kennzahlen

Das RAW hat folgenden Kennzahlen festgelegt:

Kennzahl 1: Kostenaufwand

Beschreibung: MBQ-Finanzierungsanteil pro Stelle und Monat

Durchschnittswert: 685€

Spanne: 176€ bis 1182€

Kennzahl 2: Marktaktivitäten

Beschreibung: Erlösquote – Beitrag des Betriebs zur Refinanzierung der Gesamtkosten

Durchschnittswert: 32,49%

Spanne: 0% bis 56,28%

Kennzahl 3: Projektauslastung

Beschreibung: Gesamtauslastung aller Stellen = Stellenbesetzung

Durchschnittswert: 90,41%

Spanne: 64,39% bis 106,14%

1 MBQ = Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm

Kennzahl 4: Inanspruchnahme von AGH

Beschreibung: AGH-Beschäftigungsvolumen (Zahl der Stellen x 52 Wochen x 1,50€ x 30 Wochenstunden)

Durchschnittswert: 53,3%

Spanne: 31,8% bis 67,77%

Kennzahl 5: AGH-Dauer in Tagen

Beschreibung: Verbleib insgesamt im Projekt: Eintritt bis Austritt

Durchschnittswert: 185,86 Tage

Spanne: 122,67 Tage bis 445,67 Tage

Kennzahl 6: Frühausscheider/innenquote

Beschreibung: AGH Zeitraum bis zu 90 Tage

Durchschnittswert: 38,3%

Spanne: 0% bis 55,6%

Kennzahl 7: Integration in Erwerbsarbeit

Beschreibung: Anteil Erwerbsarbeit aus AGH

Durchschnittswert: 17,5%

Spanne: 5% bis 28,6%

Neben diesen Kennzahlen bieten sich aus Sicht des RAW weitere Zusatz-Bewertungskriterien wie *Frauenquote*, *Trägerqualitäten* sowie der über die Beschäftigung von Zielgruppen hinausgehende *kommunale Nutzen an*, die jedoch bisher nicht in das Prüfkonzept aufgenommen wurden. Das RAW betont, dass mit den vorgelegten Kennzahlen nicht die Qualität der Träger gemessen, sondern der IST-Zustand abgebildet werden soll.

3. Bewertung der Kennzahlen

Mit den Kennzahlen versucht das RAW, geeignete Träger für die Durchführung von Maßnahmen des dritten Arbeitsmarktes zu identifizieren und ungeeignet erscheinende Träger auszuschließen. Anhand eines Punktesystems wird ein Ranking aller Träger erstellt, das als Benchmark gelten soll. Mit den Kennzahlen soll explizit keine Bewertung der Trägerarbeit (Trägerqualität) erfolgen. Dies stellt einen deutlichen Widerspruch zu den Ergebnissen des Rankings dar, das Aussagekraft über die Eignung der Träger zu einer Projektdurchführung zum Zeitpunkt der Datenerhebung geben soll. Letztendlich wird dadurch doch versucht, die Qualität der Träger zu erfassen.

Mit dieser Kategorisierung der Träger verfolgt das RAW einen ambitionierten Ansatz. Bisher gibt es weder in der Wissenschaft noch in der Praxis eine Verständigung darüber, was einen guten von einem schlechten Träger unterscheidet. Evaluationen machen zwar immer wieder deutlich, dass sich die Wirkung der Arbeitsgelegenheiten deutlich zwischen den durchführenden Trägern unterscheidet, doch die Gründe dafür liegen noch im Unklaren. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat dazu in der Evaluation der Arbeitsgelegenheiten in Hamburg festgehalten:

„Diese Resultate machen deutlich, dass es offenbar stark darauf ankommt, wie Ein-Euro-Jobs konkret inhaltlich ausgestaltet sind. Was genau gute von schlechten Trägern unterscheidet, ist eine hochinteressante Frage für zukünftige Forschungen. Die Vermutung liegt nahe, dass auch in anderen deutschen Großstädten die Trägerlandschaft äußerst heterogen sein dürfte, wenn es um die Wirkungen auf die Arbeitsmarktchancen ihrer Teilnehmer/innen geht. Auch dürfte relevant sein, dass die Tätigkeiten einerseits zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein sollen, die Geförderten andererseits aber an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden sollen. In diesem Zielkonflikt stehen auch die Maßnahmeträger.“²

Es ist also keineswegs eine triviale Frage, wodurch sich gute von schlechten Trägern unterscheiden, die das RAW mit der Auswahl der Kennzahlen beantworten will. Wenn das IAB als führendes deutsches Forschungsinstitut bisher keine Kriterien für gute und schlechte Maßnahmen in seinen Datensätzen findet, dann erscheint ein genauerer Blick auf die durch das RAW entwickelten Kennzahlen zur **Bemessung der Trägereignung zur Durchführung von Projekten** des dritten Arbeitsmarktes lohnenswert.

Der Vergleich der Träger zeigt für alle Kennziffern erhebliche Spannweiten der Ergebnisse. Die Verfasser des Prüfberichts weisen selbst bei jeder von ihnen entwickelten Kennzahl auf die große Variation bei den Ergebnissen hin. Auch die teilweise folgenden Erklärungsansätze deuten klar darauf hin, dass sich das RAW der daraus ergebenden Problematik bewusst ist. Die Ergebnisse zeigen, dass die Träger und insbesondere die durchgeführten Maßnahmen nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar sind. Sie verfügen über unterschiedliche finanzielle Ausstattung und unterschiedliche Ressourcen. Die von ihnen durchgeführten Maßnahmen unterscheiden sich sowohl inhaltlich als auch in ihrer Zielsetzung deutlich und verfolgen unterschiedliche pädagogische Konzepte, sodass sie eine – durchaus erwünschte – breite Vielfalt aufweisen. Nicht zuletzt arbeiten die Träger mit unterschiedlichen Zielgruppen, die den Erfolg und Misserfolg von Maßnahmen – so es einen solchen denn gibt – maßgeblich beeinflussen. Letztendlich bleibt diese Heterogenität jedoch unberücksichtigt bei der Eignungsprüfung der Träger. Dies stellt die größte Schwäche des Prüfberichts dar.

Darüber hinaus zeigt die Betrachtung der Kennzahlen im Einzelnen, dass diese teilweise nicht geeignet sind, um die dargelegten Resultate und Interpretationen abzuleiten.

Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Kennziffer 7: **Integration in Erwerbsarbeit**. Sie misst den Anteil von AGH-Teilnehmenden, denen aus der Arbeitsgelegenheit heraus der Übergang in Erwerbstätigkeit gelingt. Die Integration in Erwerbstätigkeit ist jedoch *nicht* prioritäres Ziel der Arbeitsgelegenheiten. Vielmehr sollen sie dazu beitragen, ein Mindestmaß an Beschäftigungsfähigkeit herzustellen oder zu erhalten und vor allem den Teilnehmenden Möglichkeiten der sozialen Teilhabe eröffnen, welche mindestens die Dimensionen soziale Kontakte und Kollegialität, Gestaltung der Tagesstruktur, Einkommen, Gesundheit und berufliche Perspektiven umfasst³. Zur Abbildung dieser Effekte finden sich jedoch keine Kennzahlen in den Ausarbeitungen des RAW.

Zentrale Kriterien, die demzufolge eine erfolgreiche Durchführung von Arbeitsgelegenheiten belegen könnten, sind bisher nicht entwickelt worden und werden durch die vom RAW dargelegten Kennziffern auch nicht abgebildet. Darüber hinaus ist es grundsätzlich fraglich, weshalb eine hohe Integrationsquote in Arbeit bei Arbeitsgelegenheiten die Träger für die Durchführung von langfristigeren Projekten des dritten Arbeitsmarktes qualifiziert. Gleiches gilt für das Messkriterium der Erlösquote, die zwischen den Projekten naturgemäß sehr unterschiedlich ausfällt,

2 Apel, Helmut; Fertig, Michael; Koch, Susanne; Osiander, Christopher (2011): Beschäftigungschancen von Ein-Euro-Jobbern in Hamburg: Der Träger macht den Unterschied. IAB-Kurzbericht 20/2011 Nürnberg.

3 Obermeier, Tim; Schultheis, Kathrin; Sell, Stefan (2013): Endstation Arbeitsgelegenheit?! Remagen.

nicht zuletzt, da gerade die arbeitsmarktfürtesten Personen an Arbeitsgelegenheiten teilnehmen sollen, die eben gerade *nicht* in der Lage sind, kontinuierlich gute Leistungen im wirtschaftlichen Sinne zu erbringen. Weiterhin müssen die Arbeitsgelegenheit die Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität erfüllen, die für jede Maßnahmen anderes interpretiert werden.

Um ein weiteres Kernproblem des Prüfberichts aufzugreifen, ohne jede Kennziffer im Detail zu durchleuchten, sei an dieser Stelle auf die **Zielgruppenproblematik** hingewiesen. Die Träger und Maßnahmen arbeiten mit Zielgruppen höchster Heterogenität, die sich teilweise nicht nur innerhalb der Projekte, sondern auch zwischen den Projekten deutlich voneinander unterscheiden. Dies ist regelmäßig politisch so gewollt, um für eine heterogene Zielgruppe im SGB II individuelle Maßnahmenkonzepte bereitzuhalten. Die Lebenslage von arbeitslosen HIV-infizierten Menschen oder Alleinerziehenden unterscheidet sich essentiell von der Lebenslage von Menschen ohne feste Wohnsitz, sodass sich unterschiedliche Arbeitsschwerpunkte innerhalb der Maßnahmen ergeben und unterschiedliche Ziele für diese Zielgruppen verfolgt werden müssen. Es bleibt daher ein Rätsel, weshalb das RAW völlig unterschiedliche Maßnahmen miteinander vergleicht. Die Tatsache, dass die präsentierten Kennzahlen statistisch gut erfasst und abrufbar sind, kann als Begründung nicht ausreichend sein. Inwieweit die Heterogenität der Träger, Maßnahmen und Zielgruppen bei der Berechnung der errechneten Punktzahlen der Träger berücksichtigt wurde (z.B. durch unterschiedliche Gewichtung) ist anhand des vorliegenden Berichtes nicht ersichtlich. Es wird diesbezüglich eine transparente Darstellung des Berechnungsverfahrens empfohlen.

Auch wenn das RAW nicht beabsichtigt, die Qualität von AGH-Träger zu evaluieren, werden durch die Kennzahlen **Anreizstrukturen** geschaffen, die für die prospektive Ausrichtung der Träger und die Förderpolitik *nicht* hilfreich sein werden. Arbeitsgelegenheiten verfolgen eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Ziele. Durch die Fokussierung auf die Kennzahlen, die letztlich mit der Zuteilung von Ressourcen (Maßnahmeplätze in Projekten des dritten Arbeitsmarkts) verbunden sind, schafft das RAW eine Anreizstruktur, um sich als Träger auf eine gute Positionierung bei den Kennziffern zu konzentrieren. Somit besteht die Gefahr, dass die *eigentliche* Zielrichtung der AGH, also die (Wieder-)Herstellung und Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit von arbeitsmarktfürtesten Personen und eine Teilhabe am Arbeitsleben mit dem mittelfristigen Ziel der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt⁴, vernachlässigt wird.

Die Eignung der Träger für Projekte des dritten Arbeitsmarkts *sollte* daran gemessen werden, inwieweit es ihnen gelingt, die mit den neuen Projekten verfolgten **Ziele** zu realisieren bzw. in welchem Ausmaß dies zu erwarten ist. Dazu gehören die Integration in den Betrieb, die Stabilisierung der Geförderten und ihre schrittweise Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt durch Förderketten. Für diese Ziele finden sich in den Ausarbeitungen des RAW jedoch *keine geeigneten Kennzahlen*.

So findet *keine Differenzierung der Maßnahmenabbrüche* nach positiven (z.B. Übergang in passgenauere Förderung, frühzeitiges Erreichen des angestrebten Förderziels) und negativen (z.B. Überforderung der Teilnehmenden) Bewertungskriterine statt.

Gleichermaßen stellt sich die Frage, weshalb *Messkriterien* festgelegt werden, die *nicht (allein) von den Trägern gesteuert werden können*, sie also mit externen Effekten konfrontiert sind. Aufgrund der Zuweisungspraxis der Jobcenter, die für viele arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vollzogen wird, im Zusammenspiel mit der schwierigen finanziellen Lage vieler Träger, ist die Ablehnung von zugewiesenen Teilnehmenden möglicherweise auch dann schwierig, wenn Teil-

4 Bundesagentur für Arbeit (2013): SGB II Fachliche Hinweise Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II Stand: November 2013. Nürnberg.

nehmende und Maßnahme nicht zueinander zu passen scheinen. In der Vergangenheit ist immer wieder die hohe Fehlerquote bei der passgenauen Zuweisung kritisiert worden. Die Anamnesekompetenz der Jobcenter ist also nicht nur für die Zuweisung zu den Arbeitsgelegenheiten und Projekten des dritten Arbeitsmarktes infrage zu stellen, es sind auch Messkriterien und Kennzahlen zu hinterfragen, die von der Zuweisungspraktik der Jobcenter maßgeblich beeinflusst werden und somit keine Aussagekraft für die Auswahl geeigneter Träger haben.

Mit dieser Stellungnahme soll und kann keine Überprüfung der Kennzahlen im Einzelnen erfolgen, sie wird jedoch vor dem Hintergrund der beispielhaft geschilderten Schwierigkeiten ange raten. Die **Qualität von Maßnahmen** messen zu wollen, ist keineswegs ein neuer Ansatz. Der vorliegende Prüfbericht des RAW zeigt ein weiteres Mal die enorme Relevanz auf, die der Qualitätsbemessung der Maßnahmen zukommt. Erfolge und Qualität der Maßnahmen müssen mit geeigneten Kriterien gemessen werden, die den Zielen der Maßnahme entsprechen.

Neben der Integrationsquote sollten weitere Dimensionen zur Erfolgsmessung berücksichtigt werden, die auch Fragen der Verbesserung der sozialen Teilhaben abbilden.

Dem Beispiel des Arbeitsmarktservice Wien folgend könnten und sollten darüber hinaus

- der **Maßnahmeerfolg** (→ Inwieweit wurden die vorab festgelegten Ziele mit der Maßnahme erreicht?),
- der **Teilnahmeerfolg** (→ Wie Zufrieden sind die Teilnehmenden mit der Maßnahme? → Weshalb wurde die Maßnahme vorzeitig beendet?)
- und der **Praxiserfolg** (→ Welche Auswirkungen hat die Maßnahmeteilnahme auf die beruflich Entwicklung der Teilnehmenden?) identifiziert werden.

Auf diese Weise kann die Durchführungsqualität nicht ex ante bestimmt werden, da die Interaktionsqualität von Arbeitsmarktdienstleistungen, die ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist und einen großen Einfluss bei der Unterscheidung von guten und schlechten Träger hat, schwer zu fassen ist.⁵ Es kann jedoch ein Rahmen geboten werden, der die zukünftige Durchführungsqualität der Maßnahmen einschätzbar macht. Anhand dieser und weiterer Kriterien könnte eruiert werden, welche Träger voraussichtlich die Projekte des dritten Arbeitsmarkts erfolgreich durchführen können. Dabei sind die individuellen Rahmenbedingungen der Träger stärker zu berücksichtigen, als es der vorliegende Prüfbericht vermuten lässt. Der Fokus darf dabei nicht auf die Arbeitsgelegenheiten alleine gelegt werden, da sie unter anderen Rahmenbedingungen und auf eine andere Zielgruppe ausgerichtet sind, als Projekte des dritten Arbeitsmarktes.

Wenn die sozialen Betriebe mit den Projekten des dritten Arbeitsmarktes *integrieren*, *stabilisieren* und *fördern* sollen, dann sind es ebendiese Kriterien, die zur Qualitäts- und Eignungsmessung herangezogen werden müssen. Für diese Ziele sollte das RAW Kennzahlen erarbeiten und erfassen, welchen Träger es bereits jetzt gelingt, Teilnehmer zu integrieren, zu stabilisieren und zu fördern.

Die derzeit vorliegenden Kennzahlen vermitteln den Eindruck, dass sie primär abgeleitet wurden aus der datentechnischen Verfügbarkeit in der Verwaltung, was aber angesichts der in dieser Stellungnahme aufgeworfenen Fragen hinsichtlich dessen, was damit (nicht) gemessen wird und vor allem angesichts der Anreizstrukturen, die damit geschaffen werden, höchst problematisch ist.

⁵ Vgl. Knuth, Mathias (2014): Schneller, mehr, billiger? Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung (SGB III) bzw. Eingliederung (SGB II) als Dienstleistungsmarkt. SOZIALRECHTaktuell, Sonderheft 2014: 52-57.