



Antwort

der Landesregierung

auf die Große Anfrage

der Fraktion der CDU

**Effizienzkontrollen für Maßnahmen des
Zweiten Arbeitsmarktes**

Drucksache 14/1454

Federführend ist die Ministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

Antwort
auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU
betr.: Effizienzkontrollen für Maßnahmen des Zweiten Arbeitsmarktes
(Drs. 14/1454)

Die Ministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales beantwortet die Große Anfrage der Fraktion der CDU für die Landesregierung wie folgt:

Vorbemerkung:

Die gestellten Fragen implizieren die Vorstellung von einem klar zu umreißenen und eher statischen zweiten Arbeitsmarkt, der sich mit herkömmlichen statistischen Methoden analysieren bzw. nach vorgegebenen Erfolgskriterien bewerten läßt. Eine solche Betrachtung geht an der durchaus mit dem ersten Arbeitsmarkt vergleichbaren Dynamik geförderter Beschäftigungsverhältnisse vorbei und erschwert deshalb eine der Intention der Fragesteller adäquate Beantwortung einiger der gestellten Fragen.

Ein Teil der erwarteten Angaben läßt sich darüber hinaus nur mit einem insbesondere für die Kommunen und die Arbeitsverwaltung des Bundes unverhältnismäßig großem Aufwand ermitteln.

Die nur begrenzte Erfassung der Ergebnisse des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums erklärt sich nicht zuletzt aus den konkreten Erfahrungen einzelner Träger. Die für eine Auswertung wichtige Verfolgung des individuellen Werdegangs ehemaliger Teilnehmerinnen und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfordert einen im Vergleich zu anderen Erfassungsformen extrem hohen Personal- und damit Kostenaufwand und darüber hinaus die Bereitschaft der Betroffenen zur freiwilligen Mitwirkung. Eine schleswig-holsteinische Beschäftigungsgesellschaft hat entsprechende Versuche vor allem wegen des hohen Aufwands nicht zum Abschluß geführt, da die Finanzierung der erkennbaren weiteren Kosten aus der Sozialhilfe als nicht verantwortbar eingestuft wurde.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, daß die „Hauptsteuerung“ des geförderten Arbeitsmarktes bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA) liegt und die Bundesregierung praktisch seit Beginn des Wachstums der Arbeitslosigkeit auf das heutige Niveau zu keinem Zeitpunkt Anlaß für gesetzgeberische oder sonstige administrative Maßnahmen zur Erfassung von Ergebnissen arbeitsmarktpolitischer Instrumente gesehen hat. Die Entwicklung landespolitischer Aktivitäten kann nur der Stützung oder der Initiierung von

seiten des Bundes oder der EU geförderter Maßnahmen dienen, um diese so attraktiv zu machen, daß sie auch von der Wirtschaft und Trägern angenommen werden. Bei innovativen Projekten (z.B. Dienstleistungsagenturen, kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen usw.) stand die Erprobung neuer Ansätze im Mittelpunkt des landespolitischen Interesses und Engagements.

Bei rechtlicher, politischer und organisatorischer Verantwortung des Bundes für die aktive Arbeitsmarktpolitik erreicht der Einsatz der vielfältigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit, von Ländern und Kommunen im Idealfall das Ziel, eine möglichst dauerhafte erstmalige oder eine erneute Wiedereingliederung Arbeitsloser in das Arbeits- und Berufsleben zu bewirken und so einen Ausgleich von Angebot an und Nachfrage nach Arbeitsplätzen und Beschäftigungsmöglichkeiten zu unterstützen. Diesem Ziel dienen vor allem aus Mitteln der solidarisch durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge gespeisten Arbeitslosenversicherung und aus ergänzenden öffentlichen Mitteln finanzierte oder geförderte Maßnahmen zur/zum

- Information über die Situation auf dem Arbeitsmarkt und zur beruflichen Orientierung,
- Beratung über Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten,
- direkten Vermittlung in offene Stellen,
- Aus- und Weiterbildung sowie zur beruflichen Qualifizierung,
- Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt,
- Unterstützung bei Kurzarbeit und sonstigen Beschäftigungsproblemen,
- Beschäftigung in Projekten der Arbeitsbeschaffung und Strukturanpassung im sogenannten zweiten Arbeitsmarkt (vgl. Vorbemerkung zur Antwort auf Frage 1),
- „Arbeit statt Sozialhilfe“ nach §§ 18 und 19 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG),
- Nachholen des Hauptschulabschlusses in kombinierten Projekten „Arbeiten und Lernen“ der BA,
- Direktvermittlung von Personen, die Hilfe zum Lebensunterhalt empfangen, in Arbeit.

Länder und kommunale Körperschaften sind wegen der Dimension der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren zunehmend aktiv bzw. durch die unzureichende Arbeitsmarktpolitik des Bundes zur Entwicklung ergänzender oder eigener Maßnahmen gedrängt worden. Die einzige Zielrichtung war stets, den Betroffenen zu helfen und weniger, statistische Erkenntnisse zu gewinnen. Die insbesondere durch die Einschränkung des Leistungsumfangs und der Leistungsdauer von Lohnersatzleistungen seitens des Bundes bedingte Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik hat allerdings wegen des beträchtlichen Mitteleinsatzes verstärkt die Frage aufgeworfen, wie Wirkung und Erfolg arbeitsmarktpolitischer Instrumente besser kontrolliert werden können.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat bereits bei früheren Arbeitsmarktprogrammen eine Auswertung der Aktivitäten dahingehend vorgenommen, daß aufgrund von Zwischenverwendungsnachweisen, Verwendungsnachweisen und darüber hinaus gehenden Berichten von Trägern eine Bewertung der einzelnen Programmpunkte vorgenommen wurde. Dabei handelt es sich nicht um eine wissenschaftliche Ausarbeitung, sondern um eine Aufbereitung der Fakten, die der „Regionalen

Aktion Arbeit für Schleswig-Holstein" als Grundlage dient für die Fortentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Programmes der Landesregierung. Die Aufnahme neuer Programmpunkte bei der Formulierung des Programms „Arbeit für Schleswig-Holstein“ ist auch immer Folge der von den arbeitsmarktpolitischen Akteuren im Lande erörterten Auswertung bestehender Programme gewesen.

Bei den mit europäischen Mitteln kofinanzierten Programmpunkten von „Arbeit für Schleswig-Holstein“ ist die Landesregierung an vorgegebene Evaluierungskriterien der Europäischen Kommission gebunden. Die projektbezogenen Einzeldaten werden über den ESF-Fondsverwalter dem Fondsverwalter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und der Generaldirektion V der Europäischen Kommission zugeleitet. In diesen Berichten wird erheblicher Raum der Frage gewidmet, wie der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Effekt zu bewerten ist.

Für das Nachfolgeprogramm von „Arbeit für Schleswig-Holstein III“ wird die Regionale Aktion ausführlich darüber beraten, wie die Erfolgskontrolle ohne unverhältnismäßigen Aufwand verbessert werden kann.

Der Erfolg einer Maßnahme ist abhängig von den Zielen und Erwartungen, die mit ihr verbunden werden. Mit dem Aufkommen geförderter Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt ging es zunächst fast ausschließlich um die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt durch Verbesserung der Eingliederungschancen. Eine Erfolgskontrolle muß aber die tatsächliche Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes berücksichtigen. Nur wenn nach Abschluß einer Maßnahme auch ausreichend Arbeitsplätze angeboten werden, kann der Erfolg Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt eintreten. Der Arbeitsmarkt ist aber inzwischen kaum noch aufnahmefähig. Mit der zunehmenden Verfestigung der Sockelarbeitslosigkeit und dem Absinken des Arbeitsplatzangebotes bekam deshalb neben dem Ziel der Arbeitsmarktintegration das Ziel der sozialen Integration zunehmend Gewicht. Die soziale Stabilisierung hat auch deshalb an Bedeutung gewonnen, weil sich zunehmend bestimmte Gruppen als Problemgruppen des zweiten Arbeitsmarktes ergeben haben, für die die Erreichung dieses Zieles besonders wichtig ist. Zu nennen sind beispielsweise Menschen mit gesundheitlicher Einschränkung, Ältere oder Personen ohne Schul- oder beruflichen Abschluß. Auch Langzeitarbeitslosigkeit selbst hat sich inzwischen zu einem Vermittlungshemmnis entwickelt, weil oft allein wegen der Dauer der Arbeitslosigkeit auf andere vermeintliche Minderqualifikationen geschlossen wird, auch wenn diese gar nicht vorliegen. Für viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen aus diesen Gruppen trägt die „Brücke zweiter Arbeitsmarkt“ immer seltener. Nur eine wirksame Beschäftigungspolitik des Bundes, die Rahmenbedingungen für Unternehmen so ändert, daß diese wieder Arbeitsplätze schaffen, wird hier zu einer Verbesserung der Situation führen. Auch für die Zielgruppe der Arbeitslosen mit oft mehreren Vermittlungshemmnissen muß es aber arbeitsmarktpolitische Aktivitäten geben. Dabei geht es um Effekte wie individuelle oder familiäre Stabilisierung, die Regelung von Problemen im sozialen Umfeld oder das Wiedererlernen eines geregelten Tagesablaufs als persönlichkeitsbezogene positive Wirkungen für die einzelnen Betroffenen. Das Kriterium eines (möglicherweise auch nur kurzfristigen) Verbleibs unmittelbar nach Abschluß einer Maßnahme in einem

Beschäftigungsverhältnis bei einem Arbeitgeber des regulären Arbeitsmarktes reicht für eine Gesamtbeurteilung der Wirksamkeit der Instrumente des zweiten Arbeitsmarktes nicht aus. Je mehr Wert auf die Vermittlungsquote gelegt wird, um so größer ist die Gefahr, gezielt Schwervermittelbare allein wegen des statistischen Eingliederungserfolges von Fördermaßnahmen auszugrenzen.

Die Landesregierung vertritt die Auffassung, daß es sinnvoller, effizienter und erfolgversprechender ist, öffentlich geförderte Beschäftigung und Qualifizierung auch im zweiten Arbeitsmarkt anzubieten, als Arbeitslosigkeit „passiv“ durch die Zahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Hilfe zum Lebensunterhalt zu finanzieren.

Frage 1:

Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer befanden sich jeweils in den Jahren 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 in Schleswig-Holstein in Maßnahmen des Zweiten Arbeitsmarktes?

Vorbemerkungen:

1. Der Begriff „Zweiter Arbeitsmarkt“ ist weder im früheren Arbeitsförderungsgesetz (AFG) noch im seit dem 01. Januar 1998 in Kraft befindlichen Sozialgesetzbuch - Arbeitsförderung - 3. Buch (SGB III) noch im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) oder anderen Rechtsvorschriften definiert. In der Arbeitsmarktpolitik und der einschlägigen Fachliteratur wird hierunter verstanden die Förderung der Beschäftigung von Arbeitslosen im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Produktiven Lohnkostenzuschüssen - West (LKZ-West) nach § 242 s Arbeitsförderungsgesetz (AFG) bzw. ab 01. Januar 1998 Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) nach §§ 272 ff Sozialgesetzbuch III (SGB III) sowie der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten im Sinne der Hilfe zur Arbeit nach den §§ 18 und 19 Bundessozialhilfegesetz (hier speziell nach § 19 Absatz 2 Satz 1 erste Alternative). Diese Maßnahmen werden aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit, des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, der Europäischen Kommission im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF), der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Eigenanteilen von Kirchen, sozialen Organisationen, Vereinen und Verbänden und privaten Mitteln (z.B. Arbeitgeberbeiträge oder Spenden usw.) als Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose und sozialhilfebeziehende Personen finanziert.

Von dem Personenkreis, der an Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes teilnehmen kann, wird im Hinblick auf die Fragestellungen von der Bundesanstalt für Arbeit nur ein Teil statistisch erfaßt. Der genaue Anteil ist aufgrund des entsprechenden Regelwerks des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit nicht bezifferbar.

2. Die der Pressemitteilung der CDU-Landtagsfraktion, die die Große Anfrage begleitete, zugrundeliegenden Zahlen beziehen sich auf den „klassischen Bereich des von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten zweiten Arbeitsmarktes“. Sie basieren auf der in der Presseinformation Nr. 34/1998 des Landesarbeitsamtes Nord vom 07.05.1998 genannten Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die Ende April 1998 in beschäftigungschaffenden Maßnahmen der Arbeitsämter (in Schleswig-Holstein) tätig waren. Unter Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes beziehen sich die nachstehenden Zahlenangaben auf die in ABM- und LKZ-West-Maßnahmen beschäftigten (zuvor arbeitslosen) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von der Bundesanstalt für Arbeit individuell gefördert wurden.
3. ABM werden im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Programms der Landesregierung „Arbeit für Schleswig-Holstein“ (ASH) hinsichtlich der sog. verstärkten Förderung (ehemals § 96 AFG, jetzt § 266 SGB III) vom Land aus eigenen Mitteln kofinanziert.
LKZ-West-Maßnahmen nach § 242 s AFG sind durch eine Änderung des AFG in den alten Bundesländern zum 01. Januar 1995 eingeführt worden. Sie können im Rahmen eines jährlich neu festgesetzten Kontingents (1997: ca. 500, 1998: ca. 750 Förderfälle) aus von der Landesregierung im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Programms „Arbeit für Schleswig-Holstein III“ bereitgestellten Landesmitteln kofinanziert werden. Diese Landesergänzungsförderung hat bewirkt, daß in Schleswig-Holstein von Beginn an im Ländervergleich weit überdurchschnittlich viele Vermittlungen in den ersten und den zweiten Arbeitsmarkt möglich waren und auch 1998 möglich sind.
4. Nach Auffassung der Landesregierung, die vom Landesarbeitsamt Nord geteilt wird, ist ein Teil der in LKZ-West-Maßnahmen geförderten Personen nicht mehr im zweiten, sondern in konkreter Umsetzung der Brückenfunktion des öffentlich geförderten Arbeitsmarktes bereits im ersten Arbeitsmarkt beschäftigt. Dies bezieht sich insbesondere auf Maßnahmen und Projekte, die bei privaten Wirtschaftsunternehmen durchgeführt werden. Sie werden aber in der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit nicht von anderen Trägerschaften abgegrenzt und daher nicht gesondert erfaßt, so daß eine eindeutige zahlenmäßige Zuordnung nicht möglich ist. Teilnehmerinnen und Teilnehmer an solchen Maßnahmen und Projekten in der Privatwirtschaft sind daher in den nachfolgenden statistischen Angaben enthalten.

Antwort:

Nach statistischen Angaben des Landesarbeitsamtes Nord befanden sich in Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes entsprechend der Abgrenzung im Sinne der Vorbemerkungen zu Frage 1 in den Jahren 1993 bis 1997 jahresdurchschnittlich jeweils die nachstehende Zahl von zuvor arbeitslosen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, unterteilt nach ABM und LKZ-West:

Jahresdurchschnitt	ABM	§ 242 s	zusammen
1993	3500	—	3500
1994	2454	—	2454
1995	2513	400	2913
1996	2352	1041	3393
1997	2052	1274	3326

Die Entwicklung in den einzelnen Jahren von 1993 bis einschließlich Juni 1998 und im Vergleich zum jeweiligen Vorjahresmonat ist für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Anlage 1 und (ab 1995) für Maßnahmen nach § 242 s AFG in Anlage 2 ergänzend beigefügt.

Im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ nach § 19 Abs. 2 Satz 1, erste Alternative BSHG (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, „Arbeit statt Sozialhilfe“) wurden in den Jahren 1993 bis 1997 in Schleswig-Holstein in verhältnismäßig großem Umfang vielfältige Arbeitsgelegenheiten für Sozialhilfeempfangende angeboten. Genaue Zahlen über die Nutzung dieses ergänzenden Instruments aktiver Arbeitsmarktpolitik durch die kreisfreien Städte, die Kreise, Städte, Ämter und Gemeinden des Landes stehen jedoch nicht zur Verfügung. Diese müßten im einzelnen von allen örtlichen Sozialhilfeträgern ermittelt werden. Hiervon ist im Einvernehmen mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände im Hinblick auf den für die Beantwortung dieser Großen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeitraum und wegen des großen Verwaltungsaufwandes Abstand genommen worden.

Aus dem Bericht der Landesregierung über die Verpflichtung von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern zu gemeinnütziger Arbeit vom 16. Oktober 1997 (Drs. 14/1047) ergibt sich, daß in dem nachgefragten Zeitraum jeweils jährlich über 2.000 Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL) empfangende Personen zu gemeinnütziger Arbeit (Mehraufwandsentschädigung nach § 19 Abs. 2 Satz 1 zweite Alternative) herangezogen worden sind. Wie viele Sozialhilfe empfangende Personen darüber hinaus im Rahmen von „Arbeit statt Sozialhilfe“ sozialversicherungspflichtig beschäftigt worden sind, ergibt sich hieraus jedoch nicht. Eindeutig zuzuordnende Daten der Kommunen liegen auch aus anderen Umfragen, Erhebungen oder Meldungen nicht mit der für eine Darstellung im Rahmen einer Großen Anfrage erforderlichen Vergleichbarkeit und Sicherheit vor. Für eine entsprechende Erhebung enthält das Bundessozialhilfegesetz keine rechtliche Verpflichtung. Der Landesregierung ist bekannt, daß einige kommunale Träger der Sozialhilfe auf entsprechende statistische Zusammenstellungen verzichten, weil solche (isolierten) und freiwilligen Datenerhebungen erhebliche Verwaltungskraft binden und für die Kommune sehr aufwendig sind, wenn sie aussagekräftig sein sollen.

Eine der tatsächlichen Nutzung des Instruments „Arbeit statt Sozialhilfe“ durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe oder von ihnen beauftragte kommunale Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften angenäherte Gesamtzahl ist in den aggregierten Daten einer internen Übersicht über die Nutzung der Zuschußmöglichkeiten des Landes für „Arbeit statt Sozialhilfe“ im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Programms „ASH III 4“ mit etwa 1.350 im Jahr 1996 und rd. 1.950 im Jahr 1997 ermittelt worden. Die Entwicklung in diesen beiden Jahren ist der als Anlage 3 beigefügten, von der vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit mit der Durchführung des arbeitsmarktlischen Programms beauftragten Beratungsgesellschaft für Beschäftigung (BSH)GmbH erarbeiteten Übersicht zu entnehmen. Dieses Zahlenmaterial umfaßt aber nicht alle tatsächlichen Beschäftigungsverhältnisse für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger. Eine Begründung hierfür ist z.B. darin zu sehen, daß in Schleswig-Holstein mittlerweile fast flächendeckend private oder kommunale Vermittlungsagenturen mit stetig wachsenden Erfolgen Empfängerinnen und Empfänger zum Lebensunterhalt (HzL) unmittelbar aus dem Sozialhilfebezug heraus in Arbeit vermitteln, teils ohne ergänzende finanzielle Hilfestellungen, teilweise auch mit Hilfe von Lohnkostenzuschüssen oder -erstattungen im Rahmen von § 18 Abs. 4 und 5 BSHG. Hierfür werden nicht in jedem Fall Zuschüsse aus dem o.a. Landesprogramm abgefordert. Landesweit aussagekräftige Daten über die Aktivitäten und Erfolge der Vermittlungsgesellschaften und -organisationen liegen der Landesregierung nicht vor.

Frage 2:

Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer befanden sich in den oben genannten Jahren in Beschäftigungsmaßnahmen der Freien Träger und wie viele in kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen?

Antwort:

Eine statistische Klassifikation hinsichtlich der in Projekte freier Träger und von kommunalen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften zugewiesenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird nach Mitteilung des Landesarbeitsamtes Nord von der Bundesanstalt für Arbeit weder für ABM noch für LKZ-West-Maßnahmen vorgenommen. Auch die Träger der Sozialhilfe und die Landesregierung unterscheiden bei ihren arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten für Arbeitslose und HzL-beziehende Personen nicht nach freier, kommunaler oder sonstiger Trägerschaft. Eine zahlenmäßig ebenfalls nicht bestimmbarer Anteil von zuvor arbeitslosen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird auch bei privaten Unternehmen und anderen Einrichtungen beschäftigt, die weder freien Trägern noch kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen zugerechnet werden können.

Die BSH GmbH hat im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit zu dieser Fragestellung eine kursorische Durchsicht laufender Akten und der statistischen Zusammenstellungen vorgenommen, die im Rahmen der Förderung beschäftigungspolitischer Maßnahmen nach dem Landesprogramm ASH III geführt werden. Dabei hat

sich ergeben, daß derzeit zwischen 50 v.H. und etwa 60 v.H. der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in vom Land kofinanzierten ABM- und LKZ-West-Maßnahmen sowie Projekten im Rahmen von „Arbeit statt Sozialhilfe“ aus öffentlichen Mitteln gefördert werden, in im weiteren Sinne kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen tätig sind. Dieser Anteil lag in früheren Jahren deutlich niedriger. Seit der Gründung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften (zunächst in Kiel und in Lübeck) und der sukzessive fast flächendeckenden Ausweitung entsprechender Einrichtungen ist der kommunale Anteil an der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich gestiegen. Aufgrund der Probleme, die die langanhaltende außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit für alle an aktiver Arbeitsmarktpolitik beteiligten öffentlichen Stellen, Organisationen und Verbände mit sich bringt, und wegen der andauernden und noch zunehmenden Überwälzung von Aufgaben und Kosten für deren Bekämpfung vom Bund auf Länder und Kommunen sowie wegen eines in der letzten Zeit deutlich größer gewordenen Engagements der Kreise, Städte und Gemeinden im Lande - auch in der finanziellen Dimension - ist zu erwarten, daß der kommunalbestimmte Anteil an Beschäftigungsprojekten im zweiten Arbeitsmarkt noch weiter ansteigen wird und Projekte freier Träger zurückgedrängt werden. Hinzu kommt, daß aus Effizienz- und Effektivitätsgründen an die Träger ständig neue und höhere Anforderungen an die Qualität der Beschäftigung und Qualifizierung sowie die Vermittlung gestellt werden und auch die Finanzierung und Abwicklung immer schwieriger werden. Dies bereitet kleineren Einrichtungen zunehmend Probleme. Die Landesregierung bemüht sich, diesen Trend im Interesse der kleinen, von Kommunen unabhängigen Träger und damit einer Vielfalt der Trägerlandschaft entgegenzuwirken, indem die gemeinsame Nutzung vorhandener Strukturen empfohlen wird.

Frage 3:

Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren jeweils in den Jahren 1993 bis 1997 hauptamtlich bei freien Trägern oder bei kommunalen Beschäftigungsträgern angestellt, um den Ablauf in den jeweiligen Gesellschaften zu gewährleisten?

Antwort:

Statistische Angaben über die Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von freien und/oder kommunalen Trägern arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsmaßnahmen, die notwendig sind, um den Ablauf in den Gesellschaften zu gewährleisten, werden nicht erfaßt. Um dennoch eine tendenzielle Aussage machen zu können, hat sich das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit mit der Geschäftsführung der Landesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. (LAG)¹ darauf verständigt, in einer auf freiwilliger Basis durchgeführten Sondererhebung bei ihren Mitgliedseinrichtungen dem Begriff „hauptamtlich Beschäftigte“ Meisterinnen und Meister, Vorarbeiterinnen und

¹ Anmerkung: Die LAG Arbeit ist ein freiwilliger Zusammenschluß von derzeit 24 Trägern „von Einrichtungen und Maßnahmen, die im direkt lohnsubventionierten Arbeitsmarkt Arbeits- und Ausbildungsplätze für erwerbslose Menschen zu sozialversicherungspflichtigen Bedingungen bereitstellen“ (§ 2 Nr. 3 der Satzung vom 28.01.1997).

Vorarbeiter, pädagogische Fachkräfte und Verwaltungskräfte sowie die Geschäftsführung zuzuordnen, die nicht selbst Teilnehmer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind. Eine solche Abgrenzung wurde als sinnvoll angesehen, da die Formulierung „hauptamtlich“ auf der anderen Seite eine „ehrenamtliche“ Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei den Trägern implizieren könnte. Dies ist eine zumindest bei den kommunalen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften eher selten vorkommende Form der Betätigung. Bei freien Trägern ist das ehrenamtliche Engagement zumindest im Geschäftsleitungs-, gelegentlich auch im Verwaltungsbereich aber durchaus üblich. Die Mitwirkung von ehrenamtlich tätigen Frauen und Männern bei der unmittelbaren Projektdurchführung ist wegen des hohen zeitlichen Einsatzbedarfes (in der Regel Vollzeit) nach Erkenntnissen der Landesregierung allerdings so gering, daß dieses bei der Umfrage außer Betracht bleiben konnte.

Im Rahmen der Rückmeldungen haben die Träger darauf hingewiesen, daß die Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter stets in einer gewissen Relation zu der Zahl der aktuell durchgeführten Projekte steht und überdies direkt abhängig von der Zahl der zum konkreten Zeitpunkt insgesamt betreuten Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist. Die Mitarbeiter werden teilweise projektlaufzeitbezogen zeitlich befristet beschäftigt. Wenn ein Träger keine Nachfolgebemaßnahme oder kein neues Projekt beantragt, öffentliche Förderung oder neue Teilnehmende nicht erhält, verändert sich auch die Zahl der hauptamtlich Beschäftigten entsprechend.

Aufgrund jahrelanger Erkenntnisse aus einer Vielzahl von Maßnahmen kann davon ausgegangen werden, daß eine Meisterin bzw. ein Meister oder eine Vorarbeiterin bzw. ein Vorarbeiter (ausgehend von einer Vollzeitbeschäftigung) in der Regel 10 bis 15 Teilnehmerinnen und Teilnehmer betreut, eine sozialpädagogische Fachkraft für etwa 20 bis 25 Teilnehmerinnen und Teilnehmer zuständig ist und eine Verwaltungskraft rd. 40 bis 50 Teilnehmerinnen und Teilnehmer personalmäßig zu betreuen hat. Hinzu kommen in der Regel Geschäftsführung mit Assistenzkraft und bei Projekten mit einer größeren Zahl mit Teilnehmerinnen und Teilnehmern auch Projektleitungen. Außerdem erfordern unterschiedliche Zielgruppen mit unterschiedlichen Vermittlungshemmnissen einen differenzierten Betreuungs- und Anleitungsaufwand.

Die u.a. auch wegen der Ferien- und Urlaubszeit geringe Resonanz auf die o.a. Umfrage hat über die vorstehenden allgemeinen Aussagen hinaus nicht zu hochrechenbaren statistischen Angaben geführt.

Frage 4:

Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer waren nach Abschluß einer Beschäftigungsmaßnahme

- a) Empfänger von Arbeitslosenunterstützung,
- b) Bezieher von Sozialhilfe,
- c) in weiteren Maßnahmen des Zweiten Arbeitsmarktes,
- d) in einem Arbeitsverhältnis des Ersten Arbeitsmarktes?

Antwort:

Das einschlägige Regelwerk des Bundes (SGB III, BSHG) verpflichtet die Bundesanstalt für Arbeit und die Kommunen nicht zu entsprechenden Erhebungen. Der Landesregierung liegen daher keine für die Beantwortung der Frage in der gewünschten Aufschlüsselung verwertbaren Angaben aus amtlichen Statistiken vor. Bisher wurden bundesweit nur im Rahmen vereinzelter Studien auf Stichprobenbasis Angaben über den Verbleib geförderter Arbeitsloser nach Maßnahmeende erfaßt und ausgewertet. Hinsichtlich des Verbleibs von Teilnehmenden an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen datiert die einzige im Sinne der Fragestellung relevante Veröffentlichung aus dem Jahr 1989. Das für die nationale Arbeitsmarktbeobachtung zuständige Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) hat hierfür von 1985 bis 1988 eine Sondererhebung in den Arbeitsämtern der (damaligen) Bundesrepublik durchgeführt und „Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)“ untersucht (Eugen Spitznagel in Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/89, S. 523 ff). Diese wissenschaftliche Auswertung kam zu dem Ergebnis, daß nach den im Berichtszeitraum durch eine Zufallsauswahl von 856 ABM mit rd. 2.700 geförderten Personen ermittelten Fakten verallgemeinert „unmittelbar im Anschluß an die Maßnahme rd. 22 % der Teilnehmer der Sprung in ein nicht gefördertes Arbeitsverhältnis“ gelang. Allerdings wurde damals auch festgestellt, daß „rd. 60 % nach der ABM erneut arbeitslos wurden“. Im Hinblick auf einen längerfristigen Erfolg der Eingliederungsbemühungen der Bundesanstalt für Arbeit wurde in dieser Studie festgestellt: „Auf längere Sicht - im Durchschnitt 32 Monate nach dem Ende der Förderung - standen insgesamt schätzungsweise rd. 40 % der Maßnahmeteilnehmer in Arbeit“.

In einer internen Bewertung einer Studie des Progreß-Instituts PIW GmbH über die Wirkungen des Hamburger Projektes „Arbeit und Qualifizierung“ in bezug auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt aus dem Jahr 1996 (Untersuchungszeitraum zwischen 1988 und 1993) stellt die Bundesanstalt für Arbeit im November 1996 fest: „Knapp die Hälfte der Teilnehmer mündet über kurz oder lang im Osten wie im Westen in ungeforderte Arbeitsverhältnisse ein. Dabei werden mit ABM in hohem Maße die Zielgruppen des Arbeitsmarktes erreicht. Hinzu kommt, daß die ABM-Maßnahmen vorrangig in die strukturschwachen Regionen gehen. Die Einmündungschancen können dabei nicht unabhängig von der Arbeitsmarktsituation generell und der Nachfrage nach Arbeitskräften gesehen werden.“ Diese Feststellungen werden von der Landesregierung unterstrichen.

Die Landesregierung hält es mit dem Landesarbeitsamt Nord für fraglich, ob die Ergebnisse der vorgenannten IAB-Studie auch heute - nach ca. 10 Jahren - noch Bestand haben. Eine zunehmende Strukturalisierung (Verfestigung der Struktur der von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Personengruppen, wie z.B. Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte, Jugendliche ohne Schul- und Ausbildungsabschluß, behinderte

Arbeitslose) der Arbeitslosigkeit, verbunden mit schon seit Jahren anhaltender hoher Unterbeschäftigung, läßt nach Auffassung des Landesarbeitsamtes Nord den Schluß zu, daß sich die Integrationserfolge nach ABM eher verschlechtert als verbessert haben. Diese Beurteilung findet Unterstützung in dem Ergebnis einer Erörterung der Beschäftigungssituation von Teilnehmenden an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit aus der Zeit von Ende 1996/Anfang 1997. Aus den „Amtlichen Informationen“ der BA 2/97 ergibt sich, daß „der Anteil der FuU-Absolventen (Teilnehmer an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung), die sechs Monate nach dem Austrittsquartal nicht mehr im Leistungsbezug Alg/Alhi waren (Nichtleistungsbezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe), im Zeitraum von 1985 bis 1995 gesunken ist.“ Dies wird konkretisiert mit der Feststellung: „Waren im Zeitraum 1985 bis 1988 durchschnittlich 80 % der FuU-Absolventen nicht mehr im Alg-/Alhi-Bezug, betrug der Anteil im Zeitraum 1991 bis 1995 im Durchschnitt 73 %. In 1995 war die Situation mit einer Nichtleistungsbezieherquote von 69 % am ungünstigsten.“

Diese Einschätzung wird unterstützt durch

- die seit dem Untersuchungszeitraum von jahresdurchschnittlich 2,24 auf 4,38 Mio. angestiegene Zahl von Arbeitslosen,
- die derzeit auf zwischen etwa 6 und 7 Mio. bezifferte Arbeitsplatzlücke,
- vielschichtige wirtschaftsstrukturelle Veränderungen und
- die sich ständig wandelnden Qualifikationsanforderungen an die Arbeitskräfte.

Dennoch haben die herkömmlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eine wichtige und kompensatorische Funktion und können am Wandel der Beschäftigungsfelder und am Entstehen dauerhafter Arbeitsplätze mitwirken, ohne jedoch - und dies ist eine in diesem Zusammenhang ganz besonders wichtige Feststellung - Arbeitsplätze „in eigener Verantwortung“ schaffen zu können. Eine Verantwortung, die nach der gegenwärtigen Zuständigkeitsverteilung der Bundespolitik zugewiesen wäre, wollte man sie als neuen Politikansatz eines dauerhaft „geförderten Arbeitsmarktes“ installieren.

Die beruflichen Eingliederungschancen von Teilnehmenden an LKZ-West/SAM-Maßnahmen sind nach Einschätzung des IAB als denen von ABM entsprechend zu bewerten. Hierzu gibt es (noch) keine Evaluierung der Bundesanstalt für Arbeit, die eine konkrete Antwort entsprechend der Fragestellung ermöglicht hätte.

Auch für den Verbleib von Teilnehmerinnen und Teilnehmern nach Abschluß von Maßnahmen nach § 19 BSHG in Schleswig-Holstein gibt es weder amtliche Statistiken noch so konkrete Untersuchungsergebnisse, daß die Landesregierung daraus eine eindeutige Aussage über Eingliederungsergebnisse treffen könnte. Die für den Bericht der Landesregierung über die Verpflichtung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern zu gemeinnütziger Arbeit vom 16.10.1997 (LT-Drs. 14/1047) durchgeführte Umfrage bei den Trägern der Sozialhilfe (vgl. S. 14 der Anlage zu dem Bericht)

gibt nur Anhaltspunkte, die durch Befragungen einiger Träger und durch vorliegende Maßnahmeberichte zu einer begrenzt interpretierbaren Aussage über Umfang und Tendenz konkretisiert werden können.

Danach verfestigt sich die Erkenntnis, daß im Durchschnitt etwa 20 bis 25 v.H. der aus Sozialhilfe- und Landesmitteln geförderten Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus der Maßnahme heraus oder innerhalb von etwa 6 Monaten nach deren Abschluß in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt einmünden. Weiter knapp 10 v.H. können zu einer anschließenden Ausbildung oder Qualifizierung geführt werden. Bei etwa 5 v.H. ist der Verbleib nicht nachvollziehbar. Zwischen ca. 60 % und etwa 65 % fallen entweder als Abbrecher oder nach Abschluß der Maßnahme in die Arbeitslosigkeit zurück und erhalten - zumindest nach dem regulären Abschluß eines Projektes - durch den Erwerb neuer Ansprüche in der Regel zunächst Arbeitslosengeld, gelegentlich zusätzlich ergänzende Sozialhilfe.

In diese Tendenzaussage sind nicht einbezogen die unbestreitbar vorhandenen erfreulich guten Ergebnisse von Direktvermittlungsaktivitäten in den ersten Arbeitsmarkt für diesen Personenkreis durch kommunale Beschäftigungsgesellschaften oder freie Träger, durch eigene Anstrengungen der Sozialämter oder durch von den Trägern der Sozialhilfe beauftragte Dritte. In sämtlichen Kreisen und kreisfreien Städten in Schleswig-Holstein gibt es inzwischen diese Form der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.

Dieses in Deutschland erst seit relativ kurzer Zeit eingesetzte Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbessert die Eingliederungsbilanz nach Einschätzung der Landesregierung deutlich wahrnehmbar. Trotz der auch hierfür zunächst entstehenden Kosten ergeben sich bereits nach kurzer Zeit nicht unerhebliche Einsparpotentiale bei den Ausgaben für Sozialhilfeleistungen. Daß diese dennoch in der Gesamtschau immer weiter ansteigen, liegt an ständig neu hinzukommenden hilfebedürftigen Personen, die Entlastungen werden quasi „überholt“ durch steigende Neuzugänge in der Sozialhilfe.

Insgesamt gesehen ist empirisch festzustellen, daß die Übergangs- und Vermittlungszahlen und -quoten von HzL-Empfangenden in Arbeit im Laufe der letzten Jahre angestiegen sind. Dies hat seine Ursache darin, daß

- die Kreise und kreisfreien Städte sowie die Gemeinden ihre gesetzliche Verpflichtung zur Unterstützung dieser Personen gegenüber früheren Jahren im erheblich ausgeweiteten Maße nachkommen,
- Erfolge vieler Modelle und Maßnahmen beispielhafte Anreize geben,
- die Landesregierung diese Aktivitäten nachhaltig fördert und auch finanziell unterstützt und
- die steigenden Sozialhilfenaufwendungen konkrete Unterstützungsmaßnahmen wegen nachfolgender „Einsparpotentiale“ geradezu erzwingen.

Frage 5:

Welche Defizite werden von den Trägern der Beschäftigungsmaßnahmen als Hauptursachen für die Probleme der Klienten bei der Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt festgestellt?

Antwort:

Das allergrößte Vermittlungshemmnis ist, daß in Deutschland z.Z. zwischen 6 Mio. und 7 Mio. Arbeitsplätze fehlen. Dieses Problem kann auch durch noch so zahlreiche und noch so gut strukturierte arbeitsmarktpolitische Aktivitäten nicht gelöst werden, nicht einmal ansatzweise. Hierzu bedürfte es nach Auffassung der Landesregierung völlig neu ausgerichteter, aufeinander abgestimmter politischer Entscheidungen auf Bundesebene, insbesondere auf den Feldern Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, Finanz-, Währungs- und Geldpolitik sowie Umwelt-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Das zweite gravierende Vermittlungshemmnis ist eine oftmals fehlende oder vor allem über den Strukturwandel veraltete und damit unzureichende Qualifikation von Arbeitslosen für die über die Arbeitsverwaltung oder in Zeitungsanzeigen angebotenen oder bei Betrieben vorhandenen freien oder neuen Arbeitsplätze. Dieses Problem versuchen die Bundesanstalt für Arbeit, Länder, Kommunen und Träger von Weiterbildungsmaßnahmen durch ein den aktuellen Belangen und Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechendes breit gefächertes Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen zu begegnen. Dies reicht von Lehrgängen zur Verbesserung von Sprachkenntnissen über Teilqualifizierungen, fachlichen Anpassungen und überbetriebliche oder unternehmensnahe Umschulung bis hin zu speziellen Maßnahmen für arbeitslose Akademiker.

Die aufgrund bundesgesetzlicher Vorgaben (z.B. bei ABM und LKZ-West) und/oder Förderungskriterien (z.B. Beschäftigungshilfeprogramm, „Arbeit statt Sozialhilfe“) sehr starke Ausrichtung auf Zielgruppen der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt und bei den Instrumenten des zweiten Arbeitsmarktes auf in der Regel besonders schwer vermittelbare Personen erschwert eine unmittelbare Integration in den Arbeitsmarkt nach Ablauf einer Maßnahme in hohem Maße. Dies gilt vor allem dann, wenn dies - wie in Deutschland insgesamt und auch in Schleswig-Holstein - nun schon seit mehreren Jahren mit einem anhaltenden Arbeitsplatzabbau in nahezu allen Wirtschaftsbereichen und praktisch allen Regionen zusammentrifft. Ein weiterer, die Eingliederungsaussichten erschwerender Faktor sind die - gelegentlich am tatsächlichen Bedarf gemessenen teilweise überzogenen - Qualifikationsanforderungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für neu zu besetzende Arbeitsplätze oder in neu entstehenden Arbeitsmärkten.

Der Landesregierung wurden von der Landesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. nachstehende Vermittlungshemmnisse für eine Integration in den Arbeitsmarkt genannt. Die Aufzählung dieser Hindernisse ist sicher nicht vollständig und nicht jeder Träger meldet die gleichen Faktoren. Sie stellt auch keine Rangfolge der Probleme dar, sondern ist

eine Aneinanderreihung von Erfahrungswerten, die bei der Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gemacht worden sind. Die Hemmnisse sind in der Regel in hohem Maße individuell durch die Persönlichkeitsstruktur der Arbeitslosen, zusätzlich (und nicht nur gelegentlich), aber auch durch Einflüsse aus dem sozialen Umfeld geprägt. Daher wird auf weitergehende Erläuterungen im wesentlichen verzichtet:

- Langzeitarbeitslosigkeit an sich (vermuteter Verlust an Qualifikation, Entwöhnung von für das tägliche Arbeitsleben erforderlichen sozialen Kompetenzen),
- gesundheitliche Einschränkungen (insbesondere Wirbelsäulenschäden oder -beeinträchtigungen, Allergien und andere Unverträglichkeiten), Behinderungen
- Suchtprobleme, Drogenvergangenheit (insbesondere Alkohol- und Medikamentenabhängigkeiten), psychische Probleme,
- hohe Verschuldung (der durch intensive Schuldnerberatung und Umschulungsaktivitäten entgegengewirkt werden könnte),
- höheres Lebensalter (insbesondere bei den über 55 Jahre alten Arbeitslosen, vereinzelt werden aber auch schon Frauen und Männer zwischen 45 und 50 Jahren für manche Berufsfelder oder Arbeitsteams als zu alt eingestuft),
- stark eingeschränkte Lernfähigkeit (und bei höherem Alter auch der Lernwilligkeit),
- fehlende Arbeitsmotivation (gelegentlich hervorgerufen oder verstärkt durch langandauernde Arbeitslosigkeit, Mißerfolge bei Arbeitsversuchen oder Bewerbungsbemühungen, geringer Abstand zwischen Lohnersatzleistung oder sozialer Absicherung einerseits, andererseits angebotener Entlohnung für „reguläre“ Arbeit),
- mangelhafte Deutschkenntnisse (vor allem bei Aussiedlern, ausländischen Arbeitnehmern, Kontingentflüchtlingen und Asylbewerbern),
- Analphabetismus,
- mangelnde Kontakt- und Kooperationsfähigkeit (kritische Einzelgänger),
- Einschränkungen aufgrund familiärer Erziehungs- und Betreuungspflichten,
- frühere Straffälligkeit.

Frage 6:

Welchen Anteil haben die folgenden Lerninhalte bei den Trägern von Bildungsmaßnahmen:

- a) Steigerung des Sozialverhaltens
- b) Steigerung der Allgemeinbildung
- c) Steigerung der bisherigen beruflichen Qualifikation?

Antwort:

Beschäftigungsmaßnahmen beinhalten in der Regel neben dem Arbeitsinhalt immer auch berufliche und in geringerem Umfang sozialqualifikatorische Inhalte. Sie sind auf die Zielsetzung der Maßnahme ebenso ausgerichtet wie auf die individuellen Bedürfnisse, Fähigkeiten und Erwartungen jedes einzelnen Teilnehmenden sowie eine mögliche Verwertbarkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Es ist deshalb nicht möglich,

allgemeingültige oder generalisierbare Aussagen über Umfang und Tendenzen von Bildungsinhalten bei Beschäftigungsmaßnahmen zu machen, zumal Lerninhalte nicht in der nachgefragten Form gegeneinander abgrenzbar, sondern stets unmittelbar miteinander verknüpft sind und in vielen Maßnahmen eine auf den Arbeitslosen individuell abgestellte Qualität erfahren. Im Vordergrund von Bildungsinhalten bei solchen Projekten stehen die individuellen Anforderungen der dieser Maßnahme zugewiesenen Zielgruppenangehörigen, also der Arbeitslosen. Für Jugendliche ohne Schul- oder Ausbildungsabschluß und ohne Berufserfahrung müssen Bildungsanteile und -inhalte ganz anders konzipiert und durchgeführt werden als z.B. bei Maßnahmen für ältere Langzeitarbeitslose, die über eine in der Regel jahrelange berufliche Erfahrung verfügen.

Träger von Beschäftigungsmaßnahmen haben bei der Erörterung dieser Frage darauf aufmerksam gemacht, daß „Sozialverhalten“ kein Bildungsinhalt an sich ist. Sozialverhalten wird zwar „gelehrt“, aber nicht in Form von formaler Bildung, sondern durch beispielgebendes Vorleben“, durch Korrekturen oder individuelle Zielvereinbarungen mit den geförderten Personen, die auf diesem Feld Defizite haben und die diese abbauen wollen oder müssen.

Berufliche Qualifizierung ist in den allermeisten Maßnahmen Hauptbestandteil von Beschäftigungsmaßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt. Insbesondere geht es dabei um den Wiederaufbau durch langanhaltende Arbeitslosigkeit verschütteter, aber latent vorhandener Qualifikation und die Festigung und Vervollkommnung individueller Fähigkeiten und Fertigkeiten Schritt für Schritt. Dies geschieht im wesentlichen im Rahmen von learning by doing und sukzessiver Steigerung der Anforderungen sowie Einüben durch häufigeres Wiederholen. Auch dieser Bildungsteil ist in hohem Maße individuell geprägt.

Inhalte zur Steigerung der Allgemeinbildung werden bei Beschäftigungsmaßnahmen in der Regel eher zu vernachlässigen sein. Ungeachtet dieser allgemeinen Aussage gibt es natürlich auch Beschäftigungsprojekte, bei denen Allgemeinbildungsinhalte zumindest in einem Kombinationsteil vermittelt werden, wie insbesondere bei Maßnahmen „Arbeiten und Lernen“ der Arbeitsämter, die das Nachholen des Hauptschulabschlusses für Jugendliche unter 25 Jahre neben einer ABM-Beschäftigung in Teilzeitform zum Inhalt haben.

Bei vielen vom Land aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanzierten Beschäftigungsmaßnahmen gibt es Bildungsanteile von ca. 50 %, davon bis zu 45 % berufliche Qualifizierung und 5 v.H. Allgemeinbildung. Diese Bildung wird zu einem hohen Anteil über das learning by doing oder aber auch über Praktika in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes und bei anderen Trägern sowie über Bildungsmodule bei externen Einrichtungen erbracht.

Alle Elemente qualifizierender Lerninhalte dienen der Verbesserung der betrieblichen Sozialisation und letztendlich der Steigerung der Vermittlungsfähigkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt, zumindest aber ihrer persönlichen sozialen Stabilisierung.

Frage 7:

Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben in den Jahren 1993 bis 1997 Beschäftigungsmaßnahmen abgebrochen und welche Gründe lagen dafür vor?

Antwort:

Aus der Anlage zum Bericht der Landesregierung „Verpflichtung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern zu gemeinnütziger Arbeit“ vom 16. Oktober 1997 (LT-Drs.: 14/1047 - S. 11/12) ist zu entnehmen, daß bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung dieses Personenkreises von einer Abbrecherquote in der Größenordnung zwischen 10 % und 15 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgegangen werden muß. Eine Sonderauswertung der BSH GmbH für mit Landesförderung durchgeführte Projekte „Arbeit statt Sozialhilfe“ (ASH III 4) ergab für diese Maßnahmeart eine Abbrecherquote in der Größenordnung von etwa 25 v.H.. Als Abbrecherinnen und Abbrecher im Sinne der Fragestellung sind jeweils nur diejenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer gewertet worden, die die Maßnahme vorzeitig verlassen haben, ohne daß sie in eine Beschäftigung einmündeten.

Über die Zahl der Abbrecherinnen und Abbrecher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die für den Abbruch maßgeblichen Gründe gibt es keine amtlichen Statistiken. Das Landesarbeitsamt Nord hat mitgeteilt, daß auch keinerlei diese Fragestellung betreffenden Studien des IAB für ABM und andere BA-geförderte Beschäftigungsmaßnahmen bekannt sind.

Für den Abbruch von Beschäftigungsmaßnahmen nach dem BSHG, die dem Grunde nach auch für BA-geförderte Teilnehmerinnen und Teilnehmer gleichermaßen gelten dürften, werden nach den Erkenntnissen der Landesregierung nachstehende Gründe genannt. Die Reihenfolge der Aufzählung ist keine Gewichtung und beinhaltet keine Wertung:

- gesundheitliche Probleme, Krankheit und psychische Probleme,
- Suchtprobleme,
- fehlende Kinderbetreuung,
- Arbeitsentwöhnung und Mangel an Motivation,
- Unzuverlässigkeit und Fehlzeiten,
- mangelnde Integrationsfähigkeit,
- Überforderung,
- zu geringer finanzieller Anreiz.

Der Abbruch einer Maßnahme erfolgt in der Regel in den ersten Monaten, die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse steigt mit fortschreitender Dauer ganz erheblich. Viele Träger bemühen sich in jüngerer Zeit verstärkt, potentielle Abbrecherinnen und Abbrecher im Rahmen vorgeschalteter Kurse zur Ermittlung und Prüfung der Motivation und zur Personalentwicklungsplanung ausfindig zu machen und diesen andere Hilfen angedeihen zu lassen.

Um die Frage beantworten zu können, ob und inwieweit durch solche Maßnahmen die Abbrecherquote deutlich verringert werden kann, müssen zunächst noch Erfahrungen gesammelt und ausgewertet werden. Die Landesregierung beurteilt das Eingehen der Träger auf individuelle Stärken und Schwächen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in besonderen Vorschaltkursen im Hinblick auf das Durchhaltevermögen und damit auf spätere Eingliederungschancen in den Arbeitsmarkt positiv.

Frage 8:

Was hat die Landesregierung bisher unternommen, um Effizienzkontrollen durch einen Datenabgleich zwischen dem Sozialministerium, den Arbeitsämtern und den Trägern der Sozialhilfe bei Maßnahmen im Zweiten Arbeitsmarkt zu ermöglichen?

Antwort:

Die Steigerung des Erfolges arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen findet zunächst präventiv bei der Planung der auf einzelne Teilnehmergruppen zugeschnittenen Projekte statt. Da der Anteil der Menschen immer größer wird, der gleichzeitig auf Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe angewiesen ist, um den Lebensunterhalt zu sichern, müssen auch Arbeits- und Sozialämter enger zusammenarbeiten. Bundesweites Vorbild für diese Zusammenarbeit ist die „Gemeinsame Erklärung“ der Arbeits- und Sozialämter in Schleswig-Holstein von Sommer vergangenen Jahres geworden, die auf Initiative von Sozialministerin Heide Moser und des Präsidenten des Landesarbeitsamtes Nord, Georg Fiedler, vereinbart wurde. Kernbestandteil der Absprache ist ein Eingliederungsplan für vermittlungsfähige Sozialhilfeempfangende, der auch mit anderen Stellen wie Schuldner-, Sucht- und Eheberatung, Familien- und Jugendhilfeeinrichtungen abgesprachen wird. Die erst kurze Laufzeit der Vereinbarung läßt heute noch keine verlässliche Bewertung zu, allein die Tatsache, daß sie Grundlage für einen gemeinsamen Leitfaden der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände vom April dieses Jahres wurde, spricht für sich.

Im übrigen teilt die Landesregierung für die durch die Beratungsgesellschaft für Beschäftigung in Schleswig-Holstein (BSH) abgewickelten Maßnahmen die Auffassung des Landesrechnungshofes nach seiner 1997 durchgeführten Prüfung, daß zunächst das von der BSH erhobene Datenmaterial auszuwerten ist, ehe weitere Daten erhoben werden.

Den in der Frage geforderten Datenabgleich zwischen unterschiedlichen öffentlichen Stellen hält die Landesregierung - soweit überhaupt möglich - datenschutzrechtlich für nicht zulässig.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem sog. Volkszählungsurteil festgestellt, daß Einschränkungen des grundgesetzlich garantierten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig sind. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen Grundlage, bei der der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Deshalb ist in den datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowohl des

Bundes als auch des Landes festgehalten, daß eine nicht nur auf den Einzelfall bezogene Datenübermittlung an andere öffentliche Stellen nur unter engen Voraussetzungen möglich ist. Liegt - wie hier - keine bereichsspezifische Rechtsvorschrift vor, die die Übermittlung ausdrücklich erlaubt, so muß die Übermittlung für die Aufgabenerfüllung der übermittelnden oder empfangenden Stelle erforderlich sein und die Daten dürfen nur für den Zweck übermittelt werden, für den sie erhoben worden sind (§ 12 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz - LDSG).

Alle diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Im Hinblick auf den Mißbrauch von Sozialleistungen sind in § 117 BSHG einer „Rasterfahndung“ rechtliche Grenzen gesetzt. Für die Erfolgskontrolle arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hat der Gesetzgeber der Verwaltung keine weitergehenden Befugnisse eingeräumt. Erleichterungen gibt es allenfalls im Rahmen von Forschungsvorhaben für wissenschaftliche Forschung betreibende Stellen.

Beschaeftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Bundesländern

Anlage 1

im Vergleich zum Vorjahresmonat seit 1993

Schleswig-Holstein			
Jahr	Ende des Monats	Veränderung zum Vorjahresmonat:	
		absolut	%
Monat	Monats	10	11 12
Jan. 1993	4.513	-1.005	-18,2
Febr. 1993	4.229	-1.500	-26,2
Maerz 1993	4.075	-1.702	-29,5
April 1993	3.945	-2.008	-33,7
Mai 1993	3.748	-2.077	-35,7
Juni 1993	3.420	-2.301	-40,2
Juli 1993	3.384	-2.375	-41,2
Aug. 1993	3.016	-2.630	-46,6
Sept. 1993	2.731	-2.769	-50,3
Okt. 1993	2.534	-2.890	-53,3
Nov. 1993	2.668	-2.561	-49,0
Dez. 1993	2.653	-2.162	-44,9
Jan. 1994	2.341	-2.172	-48,1
Febr. 1994	2.069	-2.160	-51,1
Maerz 1994	2.017	-2.058	-50,5
April 1994	2.121	-1.824	-46,2
Mai 1994	2.202	-1.546	-41,2
Juni 1994	2.330	-1.090	-31,9
Juli 1994	2.563	-821	-24,3
Aug. 1994	2.566	-450	-14,9
Sept. 1994	2.702	-29	-1,1
Okt. 1994	2.822	288	11,4
Nov. 1994	2.920	252	9,4
Dez. 1994	2.926	273	10,3
Jan. 1995	2.822	481	20,5
Febr. 1995	2.743	674	32,6
Maerz 1995	2.655	638	31,6
April 1995	2.639	518	24,4
Mai 1995	2.552	350	15,9
Juni 1995	2.539	209	9,0
Juli 1995	2.384	-179	-7,0
Aug. 1995	2.368	-198	-7,7
Sept. 1995	2.267	-435	-16,1
Okt. 1995	2.257	-565	-20,0
Nov. 1995	2.333	-587	-20,1
Dez. 1995	2.257	-669	-22,9
Jan. 1996	2.278	-544	-19,3
Febr. 1996	2.295	-448	-16,3
Maerz 1996	2.416	-239	-9,0
April 1996	2.487	-152	-5,8
Mai 1996	2.577	25	1,0
Juni 1996	2.523	-16	-0,6
Juli 1996	2.450	66	2,8
Aug. 1996	2.399	31	1,3
Sept. 1996	2.364	97	4,3
Okt. 1996	2.217	-40	-1,8
Nov. 1996	2.100	-233	-10,0
Dez. 1996	1.969	-288	-12,8
Jan. 1997	1.885	-393	-17,3
Febr. 1997	1.808	-487	-21,2
Maerz 1997	1.978	-438	-18,1
April 1997	2.106	-381	-15,3
Mai 1997	2.160	-417	-16,2
Juni 1997	2.127	-396	-15,7
Juli 1997	2.083	-367	-15,0
Aug. 1997	2.146	-253	-10,5
Sept. 1997	2.155	-209	-8,8
Okt. 1997	2.129	-88	-4,0
Nov. 1997	2.096	-4	-0,2
Dez. 1997	1.943	-26	-1,3
Jan. 1998	1.960	75	4,0
Feb. 1998	1.853	45	2,5
Maerz 1998	1.874	-104	-5,3
April 1998	1.935	-171	-8,1
Mai 1998	2.008	-152	-7,0
Juni 1998	2.103	-24	-1,1
Juli 1998	2.207	124	6,0

Beschäftigte in Strukturpassungmaßnahmen *)
*) einschließlich Maßnahmen gem. Par. 249h bzw. 242s AFG

nach Bundesländern im Vergleich zum Vorjahr seit 1993

Schleswig-Holstein			
Jahr Monat	Ende des Monats	Veränderung zum Vorjahr	
		absolut	%
	10	11	12
Jan. 1993			
Febr. 1993			
März 1993			
April 1993			
Mai 1993			
Juni 1993			
Juli 1993			
Aug. 1993			
Sept. 1993			
Okt. 1993			
Nov. 1993			
Dez. 1993			
Jan. 1994			
Febr. 1994			
März 1994			
April 1994			
Mai 1994			
Juni 1994			
Juli 1994			
Aug. 1994			
Sept. 1994			
Okt. 1994			
Nov. 1994			
Dez. 1994			
Jan. 1995	19		
Febr. 1995	33		
März 1995	56		
April 1995	93		
Mai 1995	144		
Juni 1995	220		
Juli 1995	285		
Aug. 1995	370		
Sept. 1995	510		
Okt. 1995	567		
Nov. 1995	690		
Dez. 1995	721		
Jan. 1996	760	741	
Febr. 1996	793	760	
März 1996	844	788	
April 1996	864	771	
Mai 1996	950	806	
Juni 1996	1.031	811	
Juli 1996	1.110	825	289,5
Aug. 1996	1.163	793	214,3
Sept. 1996	1.236	726	142,4
Okt. 1996	1.319	752	132,6
Nov. 1996	1.372	682	98,8
Dez. 1996	1.381	660	91,5
Jan. 1997	1.369	609	80,1
Febr. 1997	1.396	603	76,0
März 1997	1.397	553	65,5
April 1997	1.346	482	55,8
Mai 1997	1.302	352	37,1
Juni 1997	1.262	231	22,4
Juli 1997	1.214	104	9,4
Aug. 1997	1.214	51	4,4
Sept. 1997	1.143	-93	-7,5
Okt. 1997	1.191	-128	-9,7
Nov. 1997	1.176	-196	-14,3
Dez. 1997	1.176	-205	-14,8
Jan. 1998	944	-425	-31,0
Febr. 1998	1.060	-336	-24,1
März 1998	1.067	-330	-23,6
April 1998	1.140	-206	-15,3
Mai 1998	1.150	-152	-11,7
Juni 1998	1.198	-64	-5,1
Juli 1998	1.281	67	5,5



Anzahl von Personen in § 19 BSHG - Maßnahmen in den jeweiligen Monaten

	FL	HEI	HL	IZ	KI	NF	NMS	OD	OH	PI	PLÖ	RD	RZ	SE	SL	Gesamt
Jan 96	76	18	194	39	175	19	106	8	67	43	59	121	28	9	37	999
Feb 96	73	20	212	41	178	13	112	7	68	49	58	125	30	8	34	1.028
Mrz 96	78	24	234	54	188	19	109	9	67	58	57	128	29	16	69	1.139
Apr 96	86	27	258	48	188	21	107	17	60	81	57	128	29	24	69	1.200
Mai 96	89	26	294	57	194	23	95	24	62	94	57	128	49	25	64	1.281
Jun 96	94	32	325	55	224	22	91	26	61	99	62	134	48	28	66	1.367
Jul 96	103	34	331	53	238	19	89	27	63	101	63	131	50	29	63	1.394
Aug 96	124	35	348	54	275	26	79	39	66	121	63	132	49	29	63	1.503
Sep 96	139	37	357	55	290	27	79	62	67	134	65	135	86	30	68	1.631
Okt 96	141	40	396	59	339	29	91	65	71	141	72	135	92	29	72	1.772
Nov 96	145	42	414	60	361	31	96	71	78	149	83	139	99	31	76	1.875
Dez 96	154	40	413	59	363	31	91	73	78	158	88	139	100	31	76	1.894
Jan 97	159	44	412	58	362	30	83	85	78	159	90	130	99	34	78	1.901
Feb 97	174	45	398	59	343	31	79	88	83	162	92	145	100	38	84	1.921
Mrz 97	183	46	379	58	332	27	76	90	84	170	103	139	102	34	66	1.889
Apr 97	192	55	361	61	319	29	83	92	89	160	105	144	108	29	66	1.893
Mai 97	189	58	353	57	329	36	84	96	87	173	115	144	119	36	70	1.946
Jun 97	185	65	363	59	321	40	95	101	85	166	117	150	119	41	70	1.977
Jul 97	183	77	351	60	349	39	88	100	85	161	114	152	122	57	69	2.007
Aug 97	173	79	351	56	360	35	94	100	90	163	116	145	115	57	68	2.002
Sep 97	165	79	358	55	338	36	92	93	83	158	113	144	120	62	64	1.960
Okt 97	172	80	364	48	314	36	94	89	93	160	118	154	119	69	70	1.980
Nov 97	169	77	328	52	300	33	97	85	92	161	115	155	122	68	66	1.920
Dez 97	155	78	305	53	282	33	96	82	90	157	110	159	132	78	75	1.885

Anmerkung: Erfäßt werden alle Personen, für die von den Sozialhilfeträgern Anträge nach ASH III 4 gestellt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Anträge erst eingereicht werden können, wenn die Personen mindestens drei Monate in einer Maßnahme sind. Aus diesem Grund können sich die Zahlen für die letzten Monate des Jahres 1997 noch verändern.

