




---

**BEITRÄGE ZUR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG UND POLITIKBERATUNG**

**Lokale Arbeitsmarktstrategien  
im SGB II**

von  
**Dr. Bruno Kaltenborn**  
**Annegret Kolerus**  
**Nadiya Titova**  
**Nina Wielage**

gefördert durch die  
**Hans Böckler**  
**Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Beitrag Nr. 32  
Dezember 2008

## **Impressum**

Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung  
Nr. 32, Dezember 2008

Beiträge im Internet: <http://www.wipol.de>

Herausgeber: Dr. Bruno Kaltenborn

Erscheinungsweise: unregelmäßig

Bezugsmöglichkeit:

Dr. Bruno Kaltenborn

Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Pettenkoperstraße 16-18

10247 Berlin

Telefon 030/400 43 58-0

Fax 030/400 43 58-9

<http://www.wipol.de>

[info@wipol.de](mailto:info@wipol.de)

Kostenbeitrag:

2 EUR (zzgl. Versand)

Erscheinungsort: Berlin

ISSN 1860-1065

Alle Rechte vorbehalten.



---

**BEITRÄGE ZUR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG UND POLITIKBERATUNG**

**Lokale Arbeitsmarktstrategien  
im SGB II**

von

**Dr. Bruno Kaltenborn**  
**Annegret Kolerus**  
**Nadiya Titova**  
**Nina Wielage**

gefördert durch die  
Hans **Böckler**  
**Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Beitrag Nr. 32  
Dezember 2008

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>3</b>
<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>5</b>
<b>2 Stand der Forschung .....</b>	<b>7</b>
<b>3 Schwerpunkte arbeitsmarktpolitischer Strategien.....</b>	<b>10</b>
3.1 Unterscheidung von drei Grundstrategien .....	10
3.2 Strategien für einzelne Zielgruppen.....	15
3.3 Netzwerke und Arbeitgeberbetreuung .....	22
<b>4 Beispiele passgenauer Strategien.....</b>	<b>25</b>
4.1 Qualifizierung für Jugendliche .....	25
4.2 Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund .....	27
4.3 Frauen .....	28
4.4 Existenzgründer/innen und Selbstständige .....	28
4.5 Personen mit besonderem sozialem Stabilisierungsbedarf.....	29
4.6 Bewerbungshilfen und Förderung der Mobilität .....	30
4.7 Gesundheitsbezogene Maßnahmen .....	31
4.8 Sonstige Maßnahmen.....	31
4.9 Ausblick: Spielräume für passgenaue Strategien .....	33
<b>5 Typisierung der Grundsicherungsstellen anhand ihrer Strategie .....</b>	<b>36</b>
<b>6 Zusammenfassung .....</b>	<b>40</b>
<b>Anhang 1: Repräsentativität der einbezogenen Grundsicherungsstellen.....</b>	<b>43</b>
<b>Anhang 2: Methodik der Typisierung (Cluster-Analyse).....</b>	<b>45</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>49</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Strategien der Grundsicherungsstellen für wichtige Zielgruppen hinsichtlich des Maßnahmeneinsatzes .....	16
Tabelle 2:	Typisierung von Grundsicherungsstellen anhand ihrer arbeitsmarktpolitischen Strategien.....	38
Tabelle 3:	Repräsentativität der einbezogenen Grundsicherungsstellen .....	44

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Stellenwert arbeitsmarktpolitischer Instrumente und sozialintegrativer Leistungen des SGB II im Jahr 2006 .....	8
Abbildung 2: Grundstrategien der Grundsicherungsstellen.....	11
Abbildung 3: Darstellung der eigenen Klientel in Arbeitsmarktprogrammen in Abhängigkeit von der Grundstrategie „Zielgruppen“ .....	12
Abbildung 4: Darstellung der lokalen Herausforderungen in Arbeitsmarktprogrammen in Abhängigkeit von der Grundstrategie „Umfeld“ .....	13
Abbildung 5: Kursangebote für Migrantinnen und Migranten .....	18
Abbildung 6: Gender Mainstreaming, sozialintegrative Leistungen und Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft .....	20
Abbildung 7: Sofortangebot für Erwachsene und Absolventenmanagement .....	22
Abbildung 8: Zusammenarbeit in Netzwerken mit weiteren Akteurinnen und Akteuren und des Arbeitsmarktes.....	23
Abbildung 9: Überregionale Vermittlung und Arbeitnehmerüberlassung.....	24
Abbildung 10: Dendrogramm der Cluster-Analyse .....	47
Abbildung 11: Veränderung des Verschmelzungsniveaus bei der Cluster-Analyse .....	48

## 1 Einleitung

Anfang 2005 wurden Arbeitslosen- und Sozialhilfe<sup>1</sup> für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) im neuen SGB II zusammengelegt. Damit sollte der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Leistungen insbesondere für die seinerzeitigen Empfänger/innen von Sozialhilfe verbessert werden. Die Leistungsreform gilt als eine der größten Sozialreformen der Nachkriegszeit. Seit Anfang 2005 erhalten alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen anstelle von Arbeitslosen- und Sozialhilfe das neue Arbeitslosengeld II, während ihre bedürftigen, nicht erwerbsfähigen Angehörigen Sozialgeld bekommen. Beide Leistungen zusammen bilden die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Bis Ende 2004 waren für die Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe die Agenturen für Arbeit (ehemalige Arbeitsämter) zuständig, während die Sozialhilfe von den Kommunen administriert wurde. Für die Umsetzung der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende sind grundsätzlich Arbeitsgemeinschaften aus jeweils einer Agentur für Arbeit und einer Kommune zuständig.<sup>2</sup> Vereinzelt gab es zwischen den beiden Beteiligten kein Einvernehmen über die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft; hier werden die Aufgaben getrennt wahrgenommen. 69 der seinerzeit insgesamt 439 Kommunen hatten die Möglichkeit, für eine alleinige Trägerschaft der gesamten Grundsicherung für Arbeitsuchende zu optieren (sog. zugelassene kommunale Träger oder Optionskommunen). Für die Empfänger/innen von Arbeitslosengeld sind ebenso wie für Arbeit Suchende ohne Leistungsbezug weiterhin die Agenturen für Arbeit zuständig.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II ist den lokalen Akteurinnen und Akteuren bewusst ein großer Freiraum eingeräumt worden. Damit soll unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten insbesondere hinsichtlich des Arbeitsmarktes und der Struktur der Hilfebedürftigen Rechnung getragen werden können. Die lokalen Akteurinnen und Akteure sollen ihre spezifischen Kenntnisse und Kompetenzen einbringen. In diesem Zusammenhang ist von Interesse, ob und ggf. inwieweit die lokalen Akteurinnen und Akteure die ihnen eingeräumten Spielräume in der Arbeitsmarktpolitik in beabsichtigter Weise nutzen. Im Einzelnen stellen sich folgende Fragen:

- Nutzt zumindest die überwiegende Zahl der lokalen Akteurinnen und Akteure die vorhandenen Spielräume bei der Ausgestaltung von arbeitsmarktpolitischen Strategien überhaupt?

---

<sup>1</sup> Mit „Sozialhilfe“ ist hier stets die Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen gemeint.

<sup>2</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat am 20. Dezember 2007 (Az. 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04) entschieden, dass die obligatorische Bildung von Arbeitsgemeinschaften nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist und der Gesetzgeber daher spätestens bis zum 1. Januar 2011 eine Neuregelung zugunsten einer anderen Organisationsform treffen muss. Am 14. Juli 2008 hat sich Arbeits- und Sozialministerkonferenz mit dem Bundesminister für Arbeit und Soziales darauf verständigt, die derzeitigen Organisationsformen durch eine Verfassungsänderung über Ende 2010 hinaus fortzuführen.

- Wie groß ist die Bandbreite der arbeitsmarktpolitischen Strategien auf lokaler Ebene? Inwieweit wird das Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in die arbeitsmarktpolitische Strategie einbezogen? Welche arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen sollen schwerpunktmäßig aktiviert werden?
- Welche innovativen Ansätze wurden entwickelt?

Die für Arbeitsmarktpolitik zuständigen Grundsicherungsstellen, also die Arbeitsgemeinschaften, die Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung und die zugelassenen kommunalen Träger, erstellen in der Regel vorab für jedes Kalenderjahr ein Arbeitsmarktprogramm, in dem sie einen Überblick über Ziele und Konzeptionen geben und Arbeitsschwerpunkte nennen. Die Arbeitsmarktprogramme für das Jahr 2008 wurden im Hinblick auf die lokalen arbeitsmarktpolitischen Strategien und Innovationen ausgewertet.

Die Arbeitsmarktprogramme wurden von den Grundsicherungsstellen beschafft. Diese wurden ab Mitte Juni 2008 um Übersendung gebeten. Bei den Arbeitsgemeinschaften und den Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung erfolgte dies mit Unterstützung der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, bei den zugelassenen kommunalen Trägern mit Unterstützung des Deutschen Landkreistages. Es wurden alle Arbeitsmarktprogramme berücksichtigt, die bis zum 18. August 2008 eingegangen sind. Genauere Angaben enthält Anhang 1.

Von den Anfang 2008 bestehenden 440 Grundsicherungsstellen<sup>3</sup> gab es insgesamt von 228 Grundsicherungsstellen eine Rückmeldung. Bei elf Grundsicherungsstellen war eine inhaltliche Auswertung der strategischen Ausrichtung nicht möglich, weil sie kein Arbeitsmarktprogramm hatten (sechs Grundsicherungsstellen) oder lediglich Einkaufslisten für arbeitsmarktpolitische Standardmaßnahmen vorlagen (fünf Grundsicherungsstellen). Die verbleibenden 217 Arbeitsmarktprogramme wurden in die vorliegende Auswertung einbezogen.

Um die vorliegenden Auswertungen thematisch und inhaltlich einordnen zu können, wird in Kapitel 2 zunächst einführend der Stand der Forschung. In Kapitel 3 wird dann auf die Schwerpunkte der in den Arbeitsmarktprogrammen vorgefundenen arbeitsmarktpolitischen Strategien eingegangen. In Kapitel 4 werden Beispiele aus den Arbeitsmarktprogrammen für passgenaue Strategien für spezifische lokale Herausforderungen und (innovative) Beispiele vorgestellt. In Kapitel 5 erfolgt eine Typisierung der Grundsicherungsstellen anhand der lokalen Arbeitsmarktstrategien. In Gegensatz zur Beschreibung der vorgefundenen Grundstrategien in Kapitel 3 ordnet die Typisierung die Grundsicherungsstellen hinsichtlich der im Detail geplanten Vorgehensweisen ein. Kapitel 6 schließlich enthält eine Zusammenfassung.

---

<sup>3</sup> Die Zahl der Grundsicherungsstellen stimmte nicht exakt mit der Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte überein. Teilweise wurden die Arbeitsgemeinschaften abweichend von den Kreisgrenzen gegründet, in Sachsen-Anhalt war die Gebietsstruktur der Grundsicherungsstellen (noch) nicht vollständig an die Kreisgebietsreform zum 1. Juli 2007 angepasst worden.



## 2 Stand der Forschung

Das SGB II sieht weitgehende lokale Handlungsspielräume für die Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor Ort vor. Nach Evaluierungsergebnissen ist die Möglichkeit, Arbeitsmarktpolitik eigenständig zu gestalten, in der Praxis auch tatsächlich im Wesentlichen gegeben (APEL u.a. [2007, S. 75], Deutscher Bundestag [2008, Abb. 4]).

Ausgangspunkt für lokale arbeitsmarktpolitische Strategien werden vielfach die vor Ort relevanten Ziele sein. Die Bedeutung unterschiedlicher Ziele für die lokale Grundsicherungseinheiten nach dem SGB II ist am Rande bereits Gegenstand von zwei Forschungsprojekten im Rahmen der Evaluierung der Experimentierklausel nach § 6c SGB II.<sup>4</sup> So haben DANN u.a. [2007] in ihren beiden E-Mail-Befragungen bei 390 bzw. 423 von insgesamt über 440 Grundsicherungsstellen zur organisatorischen Umsetzung des SGB II im ersten Halbjahr 2006 und im Frühjahr 2007 auch die lokalen Ziele berücksichtigt. REIS u.a. [2007] haben in ihren Fallstudien bei 146 ausgewählten Grundsicherungsstellen zwischen Herbst 2006 und Frühjahr 2007 auch deren vordringliche Ziele erhoben.

Nach den Ergebnissen der ersten E-Mail-Befragungswelle 2006 der Grundsicherungsstellen hatten bereits für das Jahr 2005 gut zwei Drittel der Grundsicherungsstellen ihre Ziele schriftlich fixiert (DANN u.a. [2006, S. 75]). Häufig genannt wurden die Verbesserung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, höhere Aktivierungsquoten und der Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt wurde auch bei Interviews im Rahmen der Fallstudien bei ausgewählten Grundsicherungsstellen als vordringliches Ziel spontan von etwa vier von fünf Einrichtungen angegeben (REIS u.a. [2007, S. 131]). Dies deckt sich mit den Ergebnissen der zweiten E-Mail-Befragungswelle der Grundsicherungsstellen 2007. Hier wurde u.a. der Stellenwert ausgewählter Ziele für die Geschäftspolitik der Grundsicherungsstellen im Jahr 2006 erhoben (DANN u.a. [2007, S. 67]). Danach haben die Integration Jugendlicher und Erwachsener in den ersten Arbeitsmarkt bei fast allen Grundsicherungsstellen die höchste Priorität. Doch auch die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit hat als weiteres arbeitsmarktpolitisches Ziel nach diesen Ergebnissen einen fast ebenso hohen Stellenwert.<sup>5</sup> Die skizzierten Ergebnisse geben zwar erste Hinweise über die verfolgten Ziele, jedoch geben sie keinen Aufschluss über die Vielfalt der arbeitsmarktpolitischen Strategien der Grundsicherungsstellen.

In beiden E-Mail-Befragungswellen der Grundsicherungsstellen wurde u.a. der Stellenwert arbeitsmarktpolitischer Instrumente des SGB II retrospektiv erhoben (DANN u.a. [2007, S. 78f]). Danach hatten bei 70% bis 80% der Grundsicherungsstellen im Jahr 2006 Beschäftigungsgelegenheiten im 2. Arbeitsmarkt, Mobilitätshilfen und Bewerbungskosten, die Förderung fachlicher Qualifikationen und Betriebspraktika einen hohen oder sehr hohen Stellenwert (vgl. Abbildung 1). Hingegen hatten Existenzgründungsförderung und die Betreuung von Kindern und Angehörigen nur bei weniger als einem Drittel der Grundsicherungsstellen einen

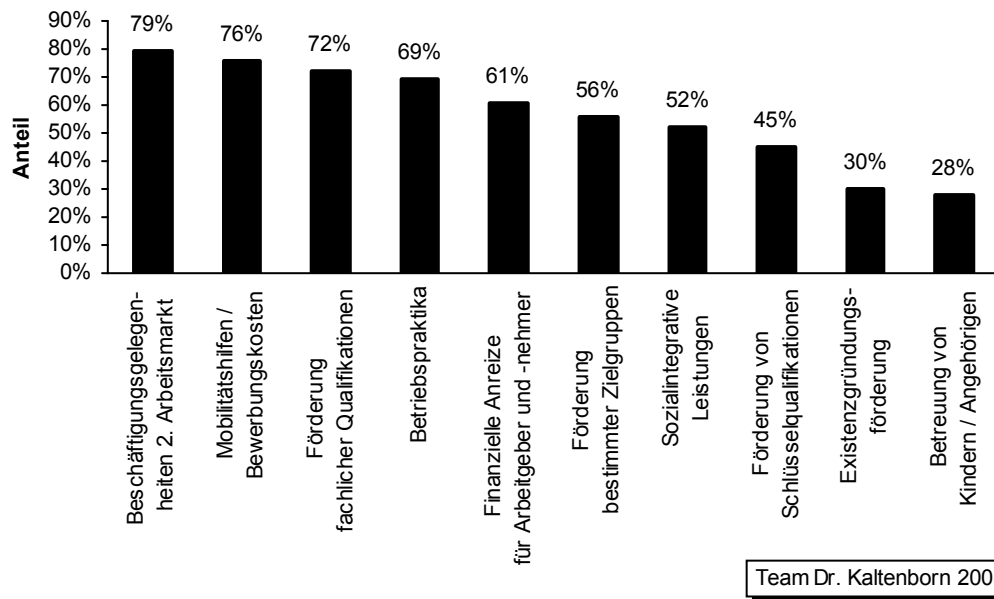
---

<sup>4</sup> Nähere Angaben zu den Forschungsprojekten im Rahmen der Evaluierung der Experimentierklausel nach § 6c SGB II enthält der abschließende Endbericht (Deutscher Bundestag [2008, Teil A]).

<sup>5</sup> Darüber hinaus wurde der Stellenwert des Ziels einer Reduktion von Kosten bzw. Empfängerzahl sowie sozial- und gesellschaftspolitischer Ziele erhoben. Keines dieser Ziele hat einen höheren Stellenwert als eines der drei genannten arbeitsmarktpolitischen Ziele.

hohen oder sehr hohen Stellenwert. Unter den sozialintegrativen Leistungen, die bei etwa der Hälfte der Grundsicherungsstellen einen hohen oder sehr hohen Stellenwert hatten, spielten überproportional häufig die Schuldnerberatung sowie die Sucht- und Drogenberatung eine größere Rolle (ergänzend zu Abbildung 1).

**Abbildung 1: Stellenwert arbeitsmarktpolitischer Instrumente und sozialintegrativer Leistungen des SGB II im Jahr 2006**



Anmerkung: Dargestellt ist der Anteil der Grundsicherungsstellen, die der Maßnahme einen hohen bzw. sehr hohen Stellenwert zuschreiben. E-Mail-Befragung von 423 Grundsicherungsstellen nach dem SGB II, 2. Welle 2007 mit Angaben für 2006.

Quelle: DANN u.a. [2007, S. 79].

Im Vergleich zum Vorjahr haben die Beschäftigungsgelegenheiten im zweiten Arbeitsmarkt an Stellenwert verloren. Hingegen haben jene anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, deren Stellenwert in der E-Mail-Befragung der Grundsicherungsstellen 2006 auch bereits für 2005 erhoben wurde, an Bedeutung gewonnen (Förderung fachlicher Qualifikationen, sozialintegrative Leistungen, finanzielle arbeitnehmerseitige Anreize, Existenzgründungsförderung, Betreuung von Kindern und Angehörigen) (DANN u.a. [2007, S. 81]). Dies deutet darauf hin, dass im Zeitverlauf die lokalen Strategien zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ausdifferenziert wurden. Jedoch sind aus den vorliegenden Ergebnissen zum Stellenwert einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente nicht die dahinter stehenden lokalen arbeitsmarktpolitischen Strategien ersichtlich.

Aus den Ergebnissen der zweiten E-Mail-Befragungswelle der Grundsicherungsstellen 2007 geht für das Jahr 2006 auch hervor, welche integrationsrelevanten Leistungen und Angebote bei der persönlichen Erstvorsprache häufig oder immer erbracht werden (DANN u.a. [2007, S. 96f]). Generell erhalten danach Jugendliche und junge Erwachsene bis 24 Jahre in mehr Grundsicherungsstellen ein Sofortangebot als Erwachsene ab 25 Jahren. Etwa jede neunte Grundsicherungsstelle gab beispielsweise an, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ein So-

fortangebot für eine Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu unterbreiten, jede siebte gab dies für den zweiten Arbeitsmarkt an. Bei den Erwachsenen ab 25 Jahren gaben dies jeweils 8% der Grundsicherungsstellen an.

Voraussetzung für nach Zielgruppen differenzierte arbeitsmarktpolitische Strategien ist eine entsprechende Differenzierung der Hilfebedürftigen. Nach den Ergebnissen der zweiten E-Mail-Befragungswelle der Grundsicherungsstellen 2007 nahmen Ende 2006 etwa zwei Drittel der Grundsicherungsstellen eine Differenzierung vor (DANN u.a. [2007, S. 64f]). Von diesen greifen drei Viertel auf bestehende Modelle der Kundendifferenzierung der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit zurück, lediglich ein Viertel hat eigene Konzepte entwickelt.

HESSE [2006, S. 26] hat auf Basis von Fallstudien bei Grundsicherungsstellen<sup>6</sup> vier idealtypische Geschäftsstrategien abgeleitet, die jedoch keine vollständige Charakterisierung arbeitsmarktpolitischer Programme anstreben, sondern lediglich den Ausweis von Schwerpunkten bezwecken. Er unterscheidet zwischen (a) einem „Förderansatz“ zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen, (b) einem „Vermittlungsansatz“, (c) einer Ausrichtung auf Maßnahmen zur Beschäftigung jenseits des ersten Arbeitsmarkts („Beschäftigungsansatz“) sowie (d) einer Ausrichtung auf die Subventionierung von Tätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt („Subventionsansatz“).

Insgesamt liefern die skizzierten Forschungsergebnisse zum SGB II damit erste Anhaltspunkte zu den verfolgten Zielen, zur Differenzierung des Klientels, zum Stellenwert einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie zu idealtypischen Geschäftsstrategien der Grundsicherungsstellen. Dabei fehlt es jedoch an einer Verknüpfung der Dimensionen und daher auch an Aussagen zur Vielfalt lokaler arbeitsmarktpolitischer Strategien nach dem SGB II.

---

<sup>6</sup> Dabei ist nicht ersichtlich, ob die Typisierung nur auf Basis der acht Fallstudien in Baden-Württemberg basiert oder ob auch die übrigen 24 bundesweit durchgeführten Fallstudien herangezogen wurden (vgl. HESSE [2006, S. 7f]).

### 3 Schwerpunkte arbeitsmarktpolitischer Strategien

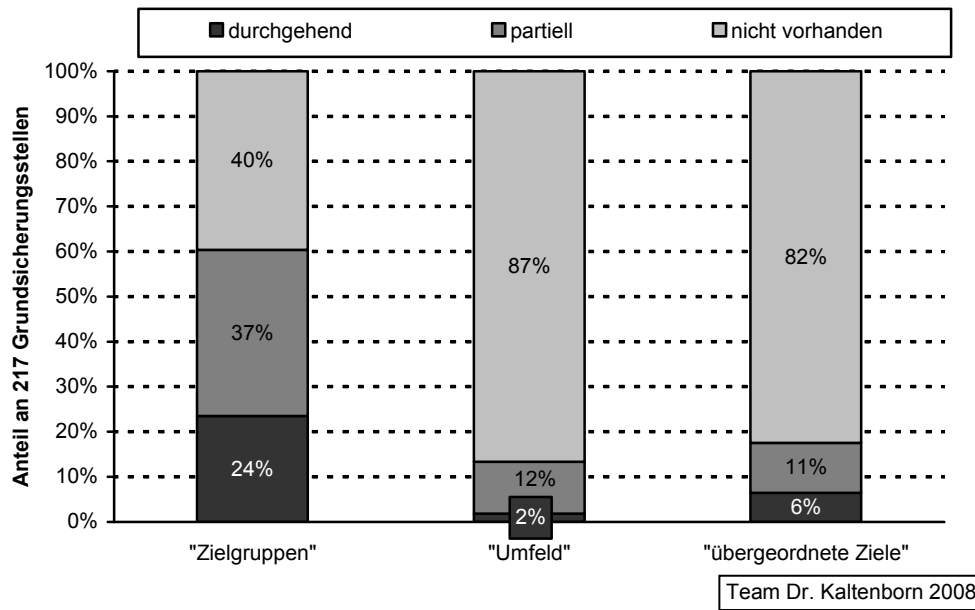
Die lokalen Handlungsspielräume können von den Grundsicherungsstellen auf unterschiedliche Weise genutzt werden. Eine zielgerichtete Nutzung setzt eine Strategie voraus. Dabei wird vorliegend unter einer Strategie die planvolle Verknüpfung von „Herausforderungen“ mit spezifischen „Lösungen“ verstanden. „Herausforderungen“ können dabei sehr unterschiedlicher Art sein. Für die Grundsicherungsstellen können sich vor allem in drei Bereichen Herausforderungen ergeben: Zum einen kann es vor Ort (a) eine spezifische Kundenstruktur geben oder (b) das regionale Umfeld kann hinsichtlich der Wirtschafts- oder Infrastruktur arbeitsmarktrelevante Spezifika aufweisen. Eine weitere „Herausforderung“ kann (c) die Erfüllung übergeordneter Zielsetzungen sein, wie beispielsweise die Erreichung einer bestimmten Integrationsquote oder die Senkung der passiven Leistungen. Hieraus ergeben sich drei mögliche Grundstrategien, auf die im folgenden Abschnitt 3.1 eingegangen wird. Anschließend werden im Abschnitt 3.2 spezifische, vorgefundene Strategien für einzelne Zielgruppen vorgestellt. In Abschnitt 3.3 schließlich wird auf die systematische Nutzung von Netzwerken und die Arbeitgeberbetreuung eingegangen.

#### 3.1 Unterscheidung von drei Grundstrategien

Wie bereits einleitend erwähnt, lassen sich in den Handlungsleitlinien der Grundsicherungsstellen drei Grundstrategien identifizieren. Ein Teil der Grundsicherungsstellen richtet sich strategisch an ihrer Klientel, also an Zielgruppen aus, während andere sich strategisch auf Herausforderungen des regionalen Umfelds oder der Erreichung übergeordneter Zielsetzungen konzentrieren. Eine Strategie für Zielgruppen liegt dann vor, wenn die Grundsicherungsstelle ihr Vorgehen und die von ihr eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an bestimmten Personengruppen und deren Problemen ausrichten will. Im Gegensatz dazu stehen bei einer Strategie, die die Herausforderungen des Umfelds aufgreift, die regionale Wirtschaftsstruktur und -lage, der örtliche Fachkräftebedarf oder die Mobilitätsanforderungen und die dazu erforderliche Infrastruktur im Mittelpunkt. Schließlich gibt es Grundsicherungsstellen, die sich an übergeordneten Zielsetzungen insbesondere des Bundes bzw. des kommunalen Trägers orientieren.

Hinsichtlich der Ausrichtung an den drei Grundstrategien sind allerdings deutlich unterschiedliche Intensitäten erkennbar. Während einige Grundsicherungsstellen ihr gesamtes Arbeitsmarktprogramm für das Jahr 2008 an einer der drei Grundstrategien ausgerichtet haben (im Folgenden als durchgehende Ausrichtung an einer Grundstrategie bezeichnet), sind bei anderen lediglich vereinzelt Ansätze für eine oder mehrere solcher Ausrichtungen erkennbar (im Folgenden als partielle Ausrichtung an einer Grundstrategie bezeichnet).

Den Schwerpunkt unter den drei Grundstrategien bildet eindeutig die Grundstrategie „Zielgruppen“. 24% der Grundsicherungsstellen richtet sich durchgehend und 37% partiell hieran aus (vgl. Abbildung 2). Zumindest an einer der drei Grundstrategien richten sich 74% der Grundsicherungsstellen aus (ergänzend zu Abbildung 2), wobei bei etwa 32% der Grundsicherungsstellen eine durchgehende Ausrichtung an einer der drei Grundstrategien erkennbar ist.

**Abbildung 2: Grundstrategien der Grundsicherungsstellen**

Anmerkung: Eine durchgehende Ausrichtung kann jeweils höchstens an einer der drei Grundstrategien erfolgen. Parallel hierzu kann eine partielle Ausrichtung an einer der oder den beiden anderen Grundstrategien vorliegen. Partielle Ausrichtungen können gleichzeitig an mehreren Grundstrategien erfolgen.

Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

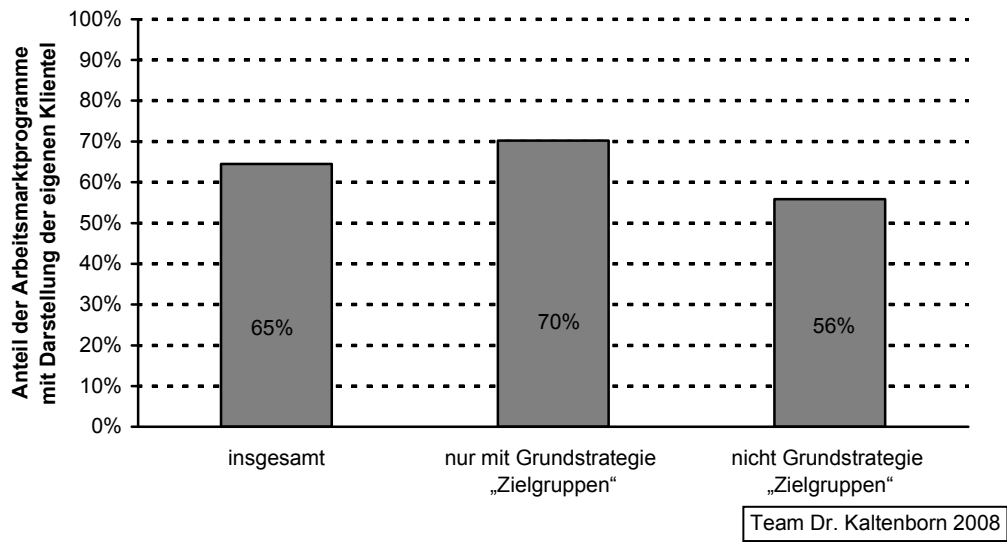
### Grundstrategie „Zielgruppen“

Bei einer Ausrichtung an der Grundstrategie „Zielgruppen“ haben sich die Grundsicherungsstellen in ihrem Arbeitsmarktprogramm in der Regel mit der für sie problematischen Klientel und deren spezifischem Hilfebedarf auseinandergesetzt sowie darauf abgestimmt den Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums geplant.

Die Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen liegt in der Stichprobe unterschiedlich stark vor, wobei sich grundsätzlich drei Tendenzen erkennen lassen. Während etwa 40% der Grundsicherungsstellen über keine bestimmten Strategien für einzelne Kundengruppen verfügen (siehe Abbildung 2), richtet knapp ein Viertel durchgehend sein Handeln an den Bedürfnissen dieser Kundengruppen aus. Bei mehr als einem Drittel der Grundsicherungsstellen sind vereinzelt Ansätze einer Ausrichtung an den Zielgruppen vorhanden.

Erfolgt die Strukturierung des Arbeitsmarktprogramms anhand der Grundstrategie „Zielgruppen“, so liegt eine vorausgehende Analyse der eigenen Klientel nahe. Wie aus Abbildung 3 hervorgeht, findet allerdings bei lediglich ca. 70% der Grundsicherungsstellen mit der partiellen oder durchgehenden Grundstrategie „Zielgruppen“ eine Auseinandersetzung mit der eigenen Klientel im Arbeitsmarktprogramm statt. Bei den übrigen Arbeitsmarktprogrammen hat sich gut die Hälfte eingehender mit ihrer Klientel auseinandergesetzt, ohne allerdings hieran ihre Arbeitsmarktstrategie auszurichten.

**Abbildung 3: Darstellung der eigenen Klientel in Arbeitsmarktprogrammen in Abhängigkeit von der Grundstrategie „Zielgruppen“**



Anmerkung: Dargestellt ist für unterschiedliche (Teil-) Grundgesamtheiten jeweils der Anteil derjenigen Grundsicherungsstellen, die in ihren Arbeitsmarktprogrammen auf ihr Klientel eingehen. Die (Teil-) Grundgesamtheiten sind anhand der Ausrichtung an der Grundstrategie „Zielgruppen“ abgegrenzt (partiell oder durchgehend vs. nicht).

Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

### Grundstrategie „Umfeld“

Die strategische Ausrichtung auf Herausforderungen des lokalen Umfelds zeichnet sich durch die Planung konkreter Maßnahmen aus, mit denen auf regional vorliegende Probleme reagiert werden soll. Diese Strategie setzt in der Regel eine Darstellung arbeitsmarktpolitisch relevanter lokaler Faktoren und das Erfassen des Handlungsbedarfs voraus. Darauf aufbauend planen die entsprechend ausgerichteten Grundsicherungsstellen den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, mit denen die vorgestellten Herausforderungen aufgegriffen werden.

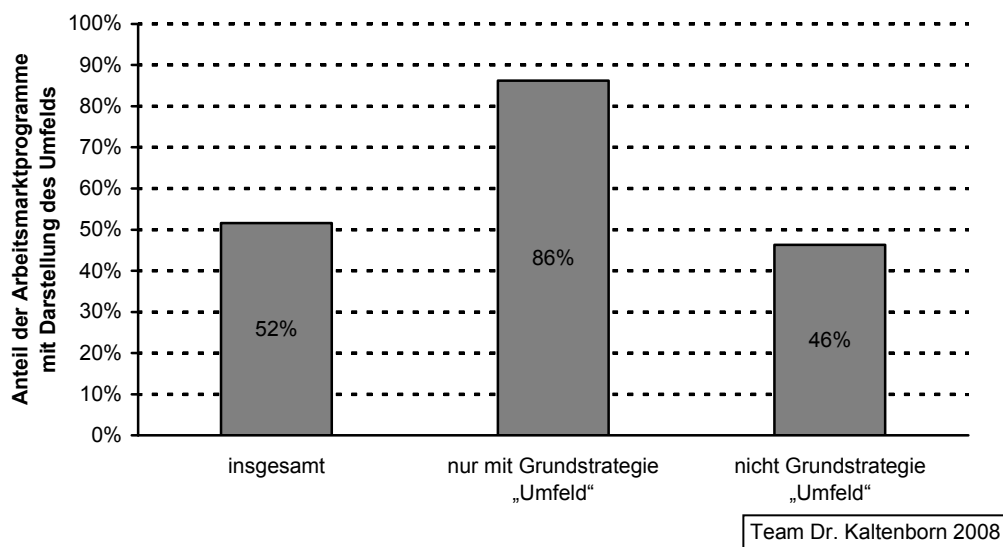
Die Grundsicherungsstellen, die der Grundstrategie „Umfeld“ folgen, haben sehr unterschiedliche Handlungsleitlinien, die teilweise mit einer der beiden anderen Grundstrategien eng verknüpft sind. Beispielsweise kann die Feststellung eines Mangels an Fachkräften insgesamt oder in einzelnen Branchen zu einer Fokussierung auf die Qualifizierung von Personen mit unzureichenden oder veralteten Bildungsabschlüssen führen. Es gäbe also eine Überschneidung der beiden Grundstrategien „Umfeld“ und „Zielgruppen“. Darüber hinaus können lokale Netzwerke bei der Grundstrategie „Umfeld“ eine besondere Rolle spielen, etwa im Rahmen der Zusammenarbeit mit regionalen Arbeitgeberorganisationen oder lokalen Arbeitgeberinnen und -gebern zur Ausbildung von Facharbeiterinnen und -arbeitern in bestimmten Branchen.

Strategien zum Umgang mit den Herausforderungen aus dem lokalen Umfeld sind bei relativ wenigen Grundsicherungsstellen das zentrale Handlungsleitbild. Nur jede siebte Grundsicherungsstelle richtet ihre Tätigkeiten partiell bis durchgehend an den regionalen Herausforde-

rungen aus (vgl. Abbildung 2). Als durchgehend prägend ließ sich die Grundstrategie „Umfeld“ allerdings nur in Einzelfällen (2%) erkennen. Von den Grundsicherungsstellen mit durchgehender oder partieller Ausrichtung auf die Grundstrategie „Umfeld“ haben knapp die Hälfte ihre Konzepte für diese Strategie sehr detailliert dargelegt (ohne Abbildung).

Von den Grundsicherungsstellen mit der partiellen oder durchgehenden Grundstrategie „Umfeld“ setzen sich sechs von sieben mit den regionalen Herausforderungen in ihrem Arbeitsmarktprogramm genauer auseinander (vgl. Abbildung 4). Ebenso berücksichtigen zwar 46% der übrigen Grundsicherungsstellen ihr regionales Umfeld in ihrem Arbeitsmarktprogramm, lassen dem jedoch keine arbeitsmarktpolitische Strategie folgen. Im Durchschnitt setzt sich somit insgesamt mehr als die Hälfte der Grundsicherungsstellen in ihrem Arbeitsmarktprogramm eingehend mit den regionalen Herausforderungen auseinander.

**Abbildung 4: Darstellung der lokalen Herausforderungen in Arbeitsmarktprogrammen in Abhängigkeit von der Grundstrategie „Umfeld“**



Anmerkung: Dargestellt ist für unterschiedliche (Teil-) Grundgesamtheiten jeweils der Anteil derjenigen Grundsicherungsstellen, die in ihren Arbeitsmarktprogrammen auf die regionalen Herausforderungen eingehen. Die (Teil-) Grundgesamtheiten sind anhand der Ausrichtung an der Grundstrategie „Umfeld“ abgegrenzt (partiell oder durchgehend vs. nicht).

Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

### Grundstrategie „Übergeordnete Ziele“

Der Bund finanziert die Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II und hat daher ein Interesse, dass die lokalen Handlungsspielräume bei ihrer Gestaltung im Sinne seiner Ziele genutzt werden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verpflichtet daher die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit in jährlichen Zielvereinbarungen auf politisch prioritäre Ziele. Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wiederum verpflichtet die Regionaldirektionen und diese die Agenturen für Arbeit in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich auf diese Ziele. Die Agenturen für Arbeit ihrerseits schließen mit den Arbeitsgemeinschaften, an denen sie feder-

führend beteiligt sind, i.d.R. ebenfalls entsprechende Zielvereinbarungen.<sup>7</sup> Insoweit gibt es für die Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung bundeseinheitliche Ziele. Dabei wurden die Ziele seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende 2005 nur wenig verändert. Potenziell relevant für die lokale Arbeitsmarktstrategie sind dabei drei Ziele:<sup>8</sup>

- Die Summe der passiven Leistungen (insbesondere ohne Kosten der Unterkunft) soll gesenkt werden. Im Bundesdurchschnitt sollten die passiven Leistungen im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um 6,5% gesenkt werden.
- Der Anteil derjenigen, die in Erwerbstätigkeit oder Ausbildung integriert werden, soll erhöht werden. Im Bundesdurchschnitt sollten diese Integrationsquote im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um 10,3% erhöht werden.
- Der Anteil der Jugendlichen, die in Erwerbstätigkeit oder Ausbildung integriert werden, soll erhöht werden. Im Bundesdurchschnitt sollte diese Integrationsquote Jugendlicher im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um 8,9% erhöht werden.<sup>9</sup>

Dabei sind die Ziele offenbar teilweise redundant: So verbessert etwa eine Integration eines Jugendlichen die Zielerreichung bei allen drei Zielen. Eine Integration einer oder eines Erwachsenen verbessert die Zielerreichung zumindest bei zwei Zielen.

Daneben können auch die Kommunen die Arbeitsgemeinschaften auf lokale Ziele verpflichten, etwa auf die Senkung der Kosten der Unterkunft. Im Fall der zugelassenen kommunalen Träger können die Kommunen ihre Grundsicherungsstellen eigenständig auf lokale Ziele verpflichten.<sup>10</sup>

Eine konsequente Nutzung der Handlungsspielräume im Interesse politisch prioritärer Ziele setzt zunächst eine Auseinandersetzung damit voraus, wie anspruchsvoll die einzelnen Ziele erscheinen. Anschließend müsste abgeschätzt werden, mit welchen Maßnahmen die einzelnen Ziele erreicht werden können und welche finanziellen Mittel hierfür erforderlich sind. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass mit einzelnen Maßnahmen ggf. mehrere Ziele gleichzeitig verfolgt werden können. Schließlich müsste - falls nicht alle Ziele gleichermaßen erreicht werden können - entschieden werden, wie die knappen finanziellen Mittel auf die unterschiedlichen Maßnahmen und Ziele verteilt werden.

Eine derartig explizite konsequente Ausrichtung der lokalen Arbeitsmarktprogramme an politisch prioritären Zielen ist nicht zu erkennen; bei 6% der ausgewerteten Arbeitsmarktprogramme war immerhin eine durchgehende Ausrichtung an der Grundstrategie „Übergeordnete Ziele“ erkennbar (vgl. Abbildung 2). Dies muss und dürfte jedoch nicht bedeuten, dass die

---

<sup>7</sup> Für das Jahr 2007 haben rund 92% der Arbeitsgemeinschaften eine Zielvereinbarung abgeschlossen (vgl. Bundesagentur für Arbeit [2008b, S. 33]). Zu den Zielvereinbarungen insgesamt vgl. KALTENBORN [2006].

<sup>8</sup> Zur Zielvereinbarung auf Bundesebene für das Jahr 2008 vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Zentrale der Bundesagentur für Arbeit [2008].

<sup>9</sup> Ab 2009 wird dieses Ziel ersetzt durch die Reduktion der Anzahl der Kundinnen und Kunden, die seit mindestens 24 Monaten hilfebedürftig sind.

<sup>10</sup> Über die Nutzung der verschiedenen Möglichkeiten zur Vereinbarung spezifischer lokaler Ziele gibt es bislang keinen Überblick.



vereinbarten Ziele nicht verfolgt werden. So kann etwa auch eine konsequente Ausrichtung an der Grundstrategie „Zielgruppen“ mit einem besonderen Fokus auf Jugendliche geeignet sein, die teilweise redundanten Bundesziele zu verfolgen. Bei weiteren 11% der ausgewerteten Arbeitsmarktprogramme ist eine partielle Ausrichtung an der Grundstrategie „Übergeordnete Ziele“ erkennbar. Damit ist etwa in jedem sechsten Arbeitsmarktprogramm die Grundstrategie „Übergeordnete Ziele“ partiell oder durchgehend verankert.

### 3.2 Strategien für einzelne Zielgruppen

Unabhängig von einer etwaigen Grundstrategie können die Grundsicherungsstellen für unterschiedliche Zielgruppen verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen strategisch einsetzen. Von den meisten Grundsicherungsstellen werden Personen zu Zielgruppen zusammengefasst, bei denen aufgrund gleicher Eigenschaften eine ähnliche Problematik besteht, die durch Merkmale wie das Alter, die Staatsangehörigkeit oder eine gesundheitliche Beeinträchtigung bzw. Behinderung hervorgerufen werden. Verschiedene Grundsicherungsstellen differenzieren hingegen explizit nach den Arbeitsmarktchancen, indem zwischen „arbeitsmarktnahen“ und „arbeitsmarktfernen“ erwerbsfähigen Hilfebedürftigen unterschieden wird. Dabei zeigt sich eine Bündelung der Strategien auf bestimmte arbeitsmarktpolitische Instrumente, wie die Unterstützung der Hilfeempfänger/innen durch Qualifizierung, das Angebot von Beschäftigungsmaßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt oder die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen.

Die Priorisierung einzelner Maßnahmen für verschiedene Zielgruppen gibt die Strategie der Grundsicherungsstellen für letztere wieder. Dabei sind die im Folgenden skizzierten Strategien der Grundsicherungsstellen für einzelne Zielgruppen in den Arbeitsmarktprogrammen sehr unterschiedlich detailliert ausformuliert. Die Bandbreite reicht von kurzen Nennungen bis hin zu ausführlichen Erläuterung einzelner Maßnahmen für spezifische Zielgruppen.

In Tabelle 1 finden sich einerseits die wichtigsten Zielgruppen wieder, andererseits die für diese Zielgruppen am häufigsten vorgesehenen Maßnahmen. Zugleich wird sichtbar, wie groß der Anteil an Grundsicherungsstellen ist, die eine bestimmte Maßnahme für eine spezielle Zielgruppe einsetzen wollen. Da die Bestimmung der jeweiligen Zielgruppen von den einzelnen Grundsicherungsstellen abhängig ist, lassen sich diese hier nicht völlig überschneidungsfrei wieder geben. So werden beispielsweise je nach Grundsicherungsstelle mehr oder weniger Zielgruppen in die Handlungsleitlinien aufgenommen, sowie mehrere Zielgruppen zu einer größeren Gruppe zusammengefasst oder gesondert berücksichtigt. Entsprechend haben die Arbeitsmarktprogramme je nach Definition der eigenen Klientel einen größeren oder kleineren Teil der dargestellten Zielgruppen im Fokus.

Eine in vielen Arbeitsmarktprogrammen berücksichtigte, allerdings auch sehr unterschiedlich definierte Zielgruppe sind Hilfebedürftige mit großer Arbeitsmarktferne. Für diese Gruppe konzentrieren sich die Maßnahmenplanungen mit über 50% insbesondere auf Beschäftigungsmaßnahmen. Daneben haben drei weitere Maßnahmen für diesen Personenkreis eine größere strategische Bedeutung. Dazu zählen die Qualifikation der Hilfeempfänger/innen bei fast 40% aller Grundsicherungsstellen, die Lohnkostenzuschüsse bei gut einem Drittel, sowie die Vermittlung durch Dritte bei etwa 18% der Grundsicherungsstellen.

Insgesamt bestimmt für etliche Grundsicherungsstellen das Ziel einer umfassenden oder auch ganzheitlichen Betreuung das geplante Instrumentarium. Wie diese Maßnahmen im Detail konzipiert sind, variiert zwischen den Grundsicherungsstellen. Viele Arbeitsmarktprogramme sehen eine sozialpädagogische Begleitung arbeitsmarktferner Personen vor. Diese kann sowohl während als auch nach (Qualifizierungs-) Maßnahmen erfolgen. In Einzelfällen ist auch aufsuchende Sozialarbeit vorgesehen.

**Tabelle 1: Strategien der Grundsicherungsstellen für wichtige Zielgruppen hinsichtlich des Maßnahmeneinsatzes**

	Arbeitsmarkt-nahe	Arbeitsmarkt-ferne	Jugendliche	Ältere	Frauen	Allein Erziehende	Behinderte	Migrationshintergrund
Schule	1%	2%	38%	X	0%	0%	1%	1%
Berufliche (und sonstige) Qualifizierung	30%	39%	85%	21%	16%	27%	21%	32%
Lohnkostenzuschuss	18%	37%	50%	30%	3%	3%	27%	4%
Einschaltung Dritter	14%	18%	24%	11%	4%	4%	28%	10%
Profiling	3%	4%	15%	2%	3%	4%	1%	3%
Bewerbertraining	12%	8%	25%	3%	3%	4%	2%	5%
Beschäftigungsmaßnahmen	16%	53%	59%	34%	7%	14%	22%	17%
Gründungsunterstützung	5%	1%	2%	3%	1%	0%	0%	0%
Mobilitätshilfen	14%	7%	12%	3%	0%	1%	1%	1%
Kinderbetreuung	0%	2%	1%	X	8%	19%	X	X

Anmerkung: Angegeben ist jeweils der Anteil an Grundsicherungsstellen, die die jeweilige Maßnahme für die entsprechende Zielgruppe in ihrem Arbeitsmarktprogramm vorgesehen haben.

Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

Maßnahmen für die Zielgruppe mit guten Integrationschancen und großer Arbeitsmarktnähe werden nur von einer kleineren Zahl an Grundsicherungsstellen vorgesehen. Fast ein Drittel der Grundsicherungsstellen setzt hier auf Maßnahmen zur Qualifizierung, die damit die am häufigsten strategisch eingepflanzten Maßnahmen für diese Personengruppe sind. Hier werden beispielsweise Praxistrainings zur Vorbereitung auf eine berufliche Tätigkeit und zusätzliche Qualifizierungen wie der Erwerb eines Führerscheins genannt.

Der Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen insgesamt wird von den Grundsicherungsstellen eine besondere Aufmerksamkeit entgegen gebracht. Die Förderung der Berufsausbildung für junge Menschen bzw. die Qualifizierung insgesamt wird in knapp 85% der Arbeitsmarktprogramme festgeschrieben und zeigt - entsprechend dem SGB II - so deutlich die Ausnahmestellung der Jugendlichen. Teilweise werden Qualifizierungsmaßnahmen kombiniert mit sozialpädagogischer Betreuung. Neben der beruflichen Qualifikation bieten fast 40% der Grundsicherungsstellen auch schulische Bildungsmaßnahmen an, sei es zum Nach-

holen eines Schulabschlusses oder zur Unterstützung der Schüler/innen bereits vor dem Verlassen der Schule durch Nachhilfeangebote. Daneben sind in den Strategien der Grundsicherungsstellen speziell für arbeitsmarktferne Jugendliche häufig auch die Vermittlung theoretischer Allgemeinbildung und Sozialkompetenz von Relevanz. Ebenfalls von mehr als der Hälfte der Grundsicherungsstellen vorgesehen werden verschiedene Formen von Beschäftigungsmaßnahmen (ca. 60%) sowie Lohnkostenzuschüsse (50%), zu denen hier auch Qualifizierungszuschüsse nach § 421o SGB III gehören. Ein Viertel der Grundsicherungsstellen sieht für die unter 25-Jährigen Bewerbungstrainings vor. Nahezu ebenso viele Grundsicherungsstellen planen Vermittlungen durch Dritte.

Im Gegensatz zu den Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind die Älteren eine Gruppe, deren Risiken zwar erkannt und in einer Vielzahl an Arbeitsmarktprogrammen thematisiert wurden, für die aber dennoch von erheblich weniger Trägern strategisch Maßnahmen angeboten werden. Das mit gut einem Drittel am häufigsten genannte Instrument für Ältere sind Beschäftigungsmaßnahmen, sei es als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme<sup>11</sup> oder Arbeitsgelegenheiten in der Entgelt- oder Mehraufwandsvariante. 30% der Grundsicherungsstellen stellen Lohnkostenzuschüsse für Ältere in Aussicht, um deren Chancen am ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Die Problematik veralteter Berufsabschlüsse und mangelnder Qualifikationen bei den über 50-jährigen Hilfeempfängerinnen und -empfängern wird lediglich von etwas mehr als 20% der Grundsicherungsstellen strategisch durch Maßnahmen zur Qualifizierung zu lösen versucht. Für ältere Hilfebedürftige werden von den Grundsicherungsstellen eigens erarbeitete Strategien oft relativ unpräzise dargelegt.

Eine ähnlich geringe Aufmerksamkeit wird Hilfebedürftigen mit Behinderung und Rehabilitandinnen und Rehabilitanden entgegengebracht, wobei in diesem Fall sehr häufig auf die Zusammenarbeit mit Akteurinnen und Akteuren sozialer Dienstleistungen verwiesen wird. Bei der Gruppe der Behinderten und Rehabilitandinnen und Rehabilitanden lässt sich eine Konzentration der Strategie auf vier Maßnahmen erkennen, allem voran auf Lohnkostenzuschüsse bei gut einem Viertel der Grundsicherungsstellen. Ebenfalls häufig vorgesehen werden Beschäftigungsmaßnahmen, wobei es sich überwiegend um Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung handelt. 28% der Grundsicherungsstellen wollen die Integrationschancen von Behinderten sowie von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden durch die Einschaltung Dritter erweitern. Gut ein Fünftel der Grundsicherungsstellen bieten die Möglichkeit einer zusätzlichen Qualifizierung mittels spezifischer Angebote für diese Personengruppe.

Die Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund wiederum bilden eine überaus häufig berücksichtigte Personengruppe. In den Arbeitsmarktprogrammen wird wiederholt betont, dass sich aufgrund mangelnder Daten über eingebürgerte Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund weder Aussagen machen noch Maßnahmen gezielt planen lassen. Entsprechend bezieht sich die Mehrzahl der Arbeitsmarktprogramme auf Ausländer/innen. In Einzelfällen werden spezifische Maßnahmen für (Spät-) Aussiedler/innen aus den GUS-Staaten angeboten. Die Hauptprobleme der Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund werden von den Grundsicherungs-

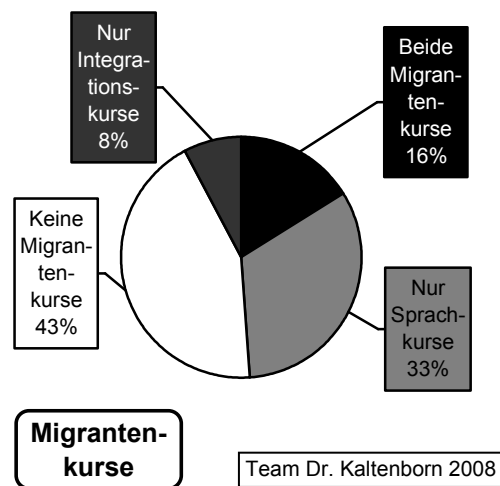
---

<sup>11</sup> Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gibt es ab 2009 nicht mehr im Rechtskreis des SGB II, sondern nur noch im Rechtskreis des SGB III.

stellen einhellig in den Sprachdefiziten und der Anerkennung von Berufsabschlüssen aus dem Ausland gesehen. Diesem Bedarf entsprechend gestaltet sich auch das Angebot an strategischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Am häufigsten sind Maßnahmen zur Qualifizierung vorgesehen, die von 32% der Grundsicherungsstellen geplant werden. In vielen Fällen handelt es sich dabei um kombinierte Maßnahmen, mit denen sowohl die Möglichkeit beruflicher Weiterbildung als auch die Verbesserung der Deutschkenntnisse eröffnet wird. Ebenfalls von einem großen Teil der Grundsicherungsstellen werden Beschäftigungsmaßnahmen in Aussicht gestellt, welche den Einwanderinnen und -wanderern erlauben, berufliche Kenntnisse am hiesigen Arbeitsmarkt zu sammeln, unabhängig davon, ob ihre Ausbildung anerkannt wurde.

Zwei Maßnahmen, die ausschließlich für Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund in Betracht kommen, sind die Sprachkurse und die Integrationskurse. Letztere dienen wesentlich dem Spracherwerb, sollen daneben jedoch auch weitere Kenntnisse vermitteln, die beim Zurechtfinden in der deutschen Gesellschaft hilfreich sind. Beide Kurse werden häufig in Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchgeführt. In den Arbeitsmarktprogrammen wird der unmittelbare Einfluss der Sprachkenntnisse von Migrantinnen und Migranten auf deren Chancen am Arbeitsmarkt betont und das Angebot von entsprechenden Kursen als Möglichkeit dargestellt, um positiv auf diesen Zusammenhang einzuwirken. Fast drei Fünftel aller Grundsicherungsstellen sehen ein Angebot von Sprach- oder Integrationskursen vor, ein deutlicher Schwerpunkt liegt dabei auf den reinen Sprachkursen (vgl. Abbildung 5).

**Abbildung 5: Kursangebote für Migrantinnen und Migranten**



Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

Etliche Grundsicherungsstellen planen für Migrantinnen und Migranten Kombinationen von Maßnahmen zur Sprachförderung und Angeboten zur beruflichen Weiterbildung bzw. Ausbildung als „Qualifizierungs-Pakete“. Damit soll einerseits auf die bestehenden Sprachdefizite eingegangen und ein unmittelbar auf ihre berufliche Tätigkeit bezogener Wortschatz vermittelt werden. Andererseits können damit Hilfebedürftige, deren ausländischer Ausbildungsab-

schluss hierzulande nicht anerkannt wird, durch Bildungsmaßnahmen notwendige Bescheinigungen oder Zertifikate erhalten.

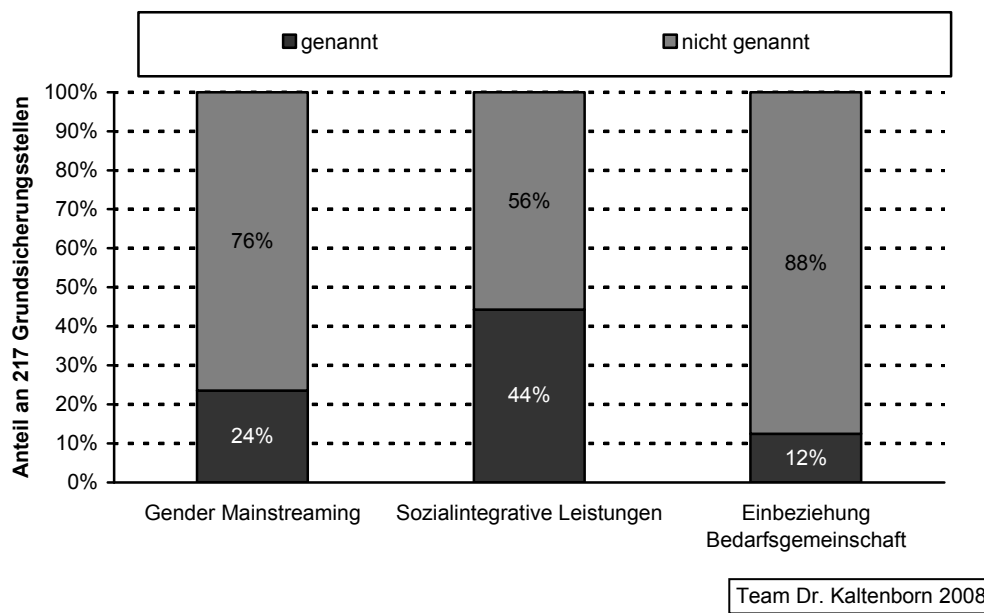
Besondere Berücksichtigung erfahren in einigen Arbeitsmarktprogrammen Personen unter 25 Jahren mit Migrationshintergrund. Die Handlungsleitlinien werden hier den sehr spezifischen Bedürfnissen dieser Personengruppe angepasst; es wird besonders stark auf die Vermittlung in Ausbildung sowie sozialpädagogische Begleitung während der Ausbildung gesetzt.

Einige Grundsicherungsstellen versuchen, den kulturellen und sozialen Hintergrund aus dem Herkunftsland der Migrantinnen und Migranten zu bedenken und entsprechend geschlechtsspezifisch ausgerichtete Maßnahmen zu entwickeln. Geschlechtsspezifische Angebote gibt es vor allem bei Maßnahmen zum Spracherwerb, beruflicher Qualifizierung und Unterstützung bei der Kinderbetreuung (vgl. auch Abschnitt 4.2).

Teilweise gibt es ähnliche Herausforderungen ebenfalls bei Frauen ohne Migrationshintergrund. Einen besonderen Handlungsbedarf sehen mehrere Arbeitsmarktprogramme bei allein erziehenden Frauen. Dabei fällt auf, dass Frauen insgesamt in den Arbeitsmarktprogrammen erheblich geringere Aufmerksamkeit erfahren als allein Erziehende. Speziell für Frauen werden von einem Sechstel der Grundsicherungsstellen die Förderung von Weiterbildung und beruflicher Qualifizierung vorgesehen, für allein Erziehende erfolgt dies bei gut einem Viertel aller Grundsicherungsstellen. Ein zentrales Vermittlungshemmnis von allein Erziehenden, die Betreuung von Kindern, wird lediglich von knapp 20% der Grundsicherungsstellen aufgegriffen. Jede siebte Grundsicherungsstelle sieht speziell Beschäftigungsmaßnahmen - insbesondere Teilzeitmaßnahmen - für allein Erziehende vor.

Im Vergleich zu anderen Zielgruppen stehen besonders Frauen, aber auch allein Erziehende somit weniger im Fokus. Damit korrespondiert, dass lediglich knapp ein Viertel der Grundsicherungsstellen ein Konzept zur Umsetzung von Gender Mainstreaming hat, dass allerdings nur teilweise detailliert im Arbeitsmarktprogramm dargestellt wird (vgl. Abbildung 6).

**Abbildung 6: Gender Mainstreaming, sozialintegrative Leistungen und Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft**



Anmerkung: Sozialintegrative Leistungen ohne Leistungen zur Kinderbetreuung.

Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

In den Arbeitsmarktprogrammen, in denen Frauen und allein Erziehende als eine Personengruppe mit spezifischem Handlungsbedarf betrachtet werden, sind allerdings die vorgesehenen Strategien von einer großen Bandbreite und durchaus umsichtig ausgearbeitet. Je nach Schwerpunkt der einzelnen Grundsicherungsstellen sind so spezifische Strategien für junge Frauen unter 25 Jahren, für Migrantinnen, für Frauen mit sehr kleinen Kindern bis zu drei Jahren, für allein Erziehende, für Berufsrückkehrerinnen und für ältere Frauen, bei einzelnen Grundsicherungsstellen auch für ältere Frauen mit Migrationshintergrund vorgesehen. Trotz der Bandbreite der Strategien fällt allerdings auf, dass für die Erwerbstätigkeit relevante Hemmnisse bei Frauen und allein Erziehende fast immer in Zusammenhang mit der familiären Situation, insbesondere der Geburt und Erziehung von Kindern gesehen werden. Merklich seltener sind Gründe wie mangelnde bzw. nicht gefragte Qualifikation oder Fachkräftebedarf in frauenspezifischen Berufen die Auslöser und Ziele solcher Strategien.

Aufgrund der zeitlichen Restriktionen durch Kinderbetreuung sehen viele Grundsicherungsstellen Teilzeitmaßnahmen und / oder maßnahmebegleitende Angebote zur Kinderbetreuung für Mütter vor. Die Strategien für jugendliche allein Erziehende, einschließlich männlicher allein Erziehender, konzentrieren sich auf eine Förderung von Ausbildungsplätzen in Teilzeit und die sozialpädagogische Begleitung während der Ausbildung.

Neben der Unterstützung bei der Kinderbetreuung sieht § 16a SGB II<sup>12</sup> bei Bedarf weitere sozialintegrative Leistungen für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ggf. ihre Angehörigen.

<sup>12</sup> Bis 31. Dezember 2008: § 16 Abs. 2 SGB II.

gen vor.<sup>13</sup> Die sozialintegrativen Leistungen umfassen darüber hinaus auch die Hilfe bei der Pflege von Angehörigen, die Suchtberatung, psychosoziale Unterstützung und die Schuldnerberatung. In der durchgeführten Studie wurden diese Leistungen gemeinsam erfasst. Maßnahmen aus dem Bereich der sozialintegrativen Leistungen werden von etwas weniger als der Hälfte der Grundsicherungsstellen in den Arbeitsmarktprogrammen aufgegriffen und zum Teil auch mit detaillierten Konzepten beschrieben (vgl. Abbildung 6).

Eine wichtige Rolle für eine (nachhaltige) Erwerbsintegration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen kann auch die Berücksichtigung von deren Lebensumfeld spielen. Die Berücksichtigung der Bedarfsgemeinschaft wird dennoch nur von 12% der Grundsicherungsstellen geplant (vgl. Abbildung 6). Der geringe Anteil liegt vermutlich einerseits am hohen Aufwand und andererseits an dem teilweise erst nach langfristigen Bemühungen sichtbaren Erfolg. Im Fall der Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft sind häufig sozialpädagogische Maßnahmen vorgesehen, welche die soziale Stabilisierung fördern und so die Chancen auf einen langfristigen Erfolg der Eingliederungsbemühungen erhöhen sollen. Vereinzelt gibt es auch lokale Konzepte, die das Ziel verfolgen, die Zahl der erwerbstätigen Personen in einer Bedarfsgemeinschaft zu erhöhen.

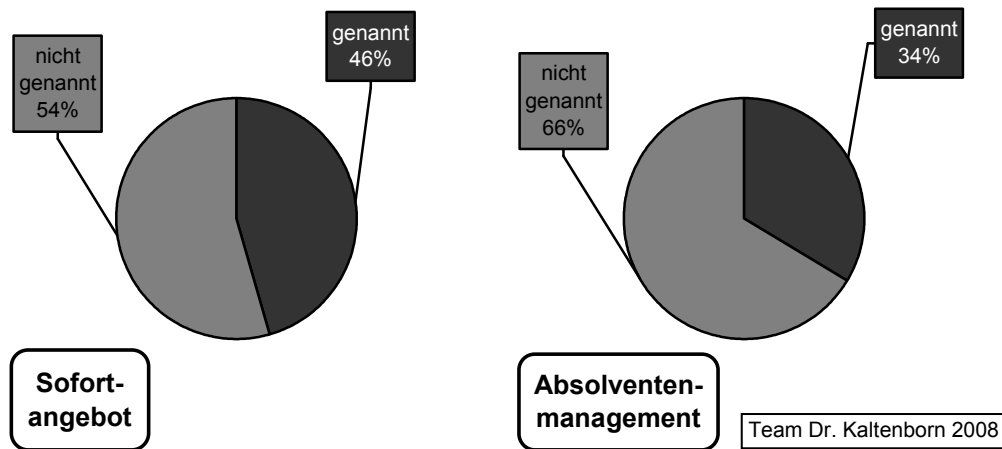
Grundlegend für den Erfolg der Aktivitäten der Grundsicherungsstellen dürfte eine zügige Fallbearbeitung sein. Hierzu können nicht nur die Umsetzung des gesetzlichen Sofortangebots für Jugendliche (§ 3 Abs. 2 SGB II), sondern auch ein Sofortangebot für Erwachsene<sup>14</sup> sowie ein Absolventenmanagement nach Beendigung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hilfreich sein. Gut ein Drittel der Grundsicherungsstellen sieht vor, auch Erwachsenen systematisch ein Sofortangebot zu unterbreiten (vgl. Abbildung 7). Dabei gibt es einen hohen Anteil an Arbeitsmarktprogrammen, in denen Konzepte für ein Sofortangebot ausführlich dargelegt sind. Zweck des Sofortangebots ist allerdings nicht nur eine rasche Bearbeitung etwaiger Arbeitsmarkthemmnisse, sondern auch die Steuerung des Zugangs. Durch Sofortangebote wird der Leistungsbezug für bestimmte Personen ggf. weniger attraktiv und damit vermieden.

Unter den detaillierter ausgeführten Konzepten für den Umgang mit Neuzugängen lassen sich einige von den Grundsicherungsstellen regional entwickelte Strategien als eine Verkettung der für alle Zielgruppen angewandten Maßnahmen bezeichnen. Die geplanten Maßnahmen reichen von Beschäftigungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüssen über Qualifizierungen bis hin zu Bewerbungstrainings. Einige Grundsicherungsstellen haben vor, den Neuzugängen eine Direktvermittlung zukommen zu lassen. In anderen Arbeitsmarktprogrammen werden für diese Zielgruppe zunächst Berufs- bzw. Ausbildungsberatungen vorgesehen.

---

<sup>13</sup> Nicht erwerbsfähige Angehörige von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen können sozialintegrative Leistungen erhalten, wenn dies für die Erwerbsintegration der bzw. des Erwerbsfähigen erforderlich ist.

<sup>14</sup> Erwachsenen, die in den letzten zwei Jahren keine Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB II oder dem SGB III bezogen haben, soll unverzüglich Leistungen zur Eingliederung in Arbeit angeboten werden (§ 15a SGB II). Darüber hinaus wurde durch eine Gesetzesänderung vom April 2008 rückwirkend zum 1. Januar 2008 die unverzügliche Vermittlung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ab 58 Jahren in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit obligatorisch (§ 3 Abs. 2a SGB II); dies wird jedoch in der Regel in den Arbeitsmarktprogrammen für 2008 noch nicht berücksichtigt sein können.

**Abbildung 7: Sofortangebot für Erwachsene und Absolventenmanagement**

Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

Im Rahmen des Absolventenmanagements werden von Seiten der Grundsicherungsstellen bereits vor dem Ausscheiden der Hilfeempfänger/innen weitere Aktivitäten geplant. Somit kann das Absolventenmanagement als ein Indikator für ein geplantes und somit strategisches Handeln gegenüber den einzelnen Hilfebedürftigen betrachtet werden. Ein Absolventenmanagement betreiben 46% der Grundsicherungsstellen, von denen viele auch detaillierte Weisungen oder Verfahren für das Absolventenmanagement in den Arbeitsmarktprogrammen dargelegt haben.

Betrachtet man die von den Grundsicherungsstellen angebotenen Maßnahmen insgesamt, zeigen sich deutlicher ausgeprägte Schwerpunkte als bei den Zielgruppen. Mit Abstand am meisten zielgerichtet eingesetzt werden dabei die Maßnahmen zur Qualifizierung und beruflichen Weiterbildung, insbesondere für Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren. Für diese Personengruppe sind auch die Hilfen bereits vor dem Ablegen eines Schulabschlusses sowie die Angebote zum Nachholen eines Schulabschlusses von großer Bedeutung.<sup>15</sup> Darüber hinaus gehören zu den Instrumenten mit der höchsten Relevanz auch Maßnahmen zur Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt und Lohnkostenzuschüsse, wobei diese beiden für fast alle genannten Personengruppen häufig eingeplant werden.

### 3.3 Netzwerke und Arbeitgeberbetreuung

Neben diesen genannten, zielgruppenspezifischen Instrumenten wurden in den Arbeitsmarktprogrammen auch Maßnahmen vorgestellt, die sich an andere Akteurinnen und Akteure des Arbeitsmarktes richten. Dazu zählen einerseits die systematische Nutzung von Netzwerken zu verschiedenen Einrichtungen, und andererseits der zielgerichtete Kontakt zu den Arbeitgeberinnen und -gebern. Durch Netzwerke und einen regelmäßigen Austausch mit Arbeitgeberin-

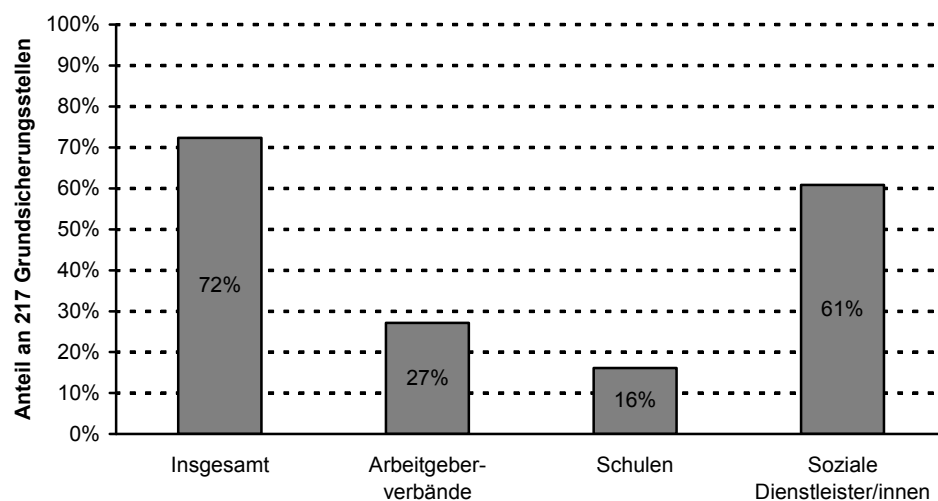
<sup>15</sup> Ab 2009 gibt es einen Rechtsanspruch auf Förderung des nachträglichen Erwerbs eines Hauptschulabschlusses (§ 61a SGB III).



nen und -geben können die Grundsicherungsstellen Ressourcen auf dem Arbeitsmarkt für ihre Klientel erschließen.

Hinsichtlich der Netzwerke werden tragfähige Kooperationen mit weiteren Akteurinnen und Akteuren aus den Bereichen Wirtschaft, Bildung und Soziales die Performance der Grundsicherungsstellen beeinflussen. Relevante Partner/innen sind Arbeitgeberorganisationen, Schulen und andere Bildungseinrichtungen sowie Verbände und Zusammenschlüsse von Trägern sozialer Dienstleistungen. Derartige Netzwerke können gerade für eine Klientel mit multiplen und schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen hilfreich sein. Insgesamt greifen 72% der Grundsicherungsstellen auf Netzwerke zu weiteren Akteurinnen und Akteuren aus dem Bereich des Arbeitsmarkts zurück (vgl. Abbildung 8).

**Abbildung 8: Zusammenarbeit in Netzwerken mit weiteren Akteurinnen und Akteuren und des Arbeitsmarktes**



Team Dr. Kaltenborn 2008

Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

Zu Bildungseinrichtungen wie Schulen pflegt nur jede sechste Grundsicherungsstelle ein festes Netzwerk. Dies überrascht, insbesondere vor dem Hintergrund, dass gerade die Jugendlichen und unter 25-Jährigen bei nahezu allen Grundsicherungsstellen eine besondere Aufmerksamkeit erfahren (vgl. Abschnitt 3.2). Etwas häufiger genannt sind Kooperationen mit Arbeitgeberorganisationen, die von mehr als einem Viertel der Grundsicherungsstellen zumindest erwähnt oder auch genauer beschrieben werden.

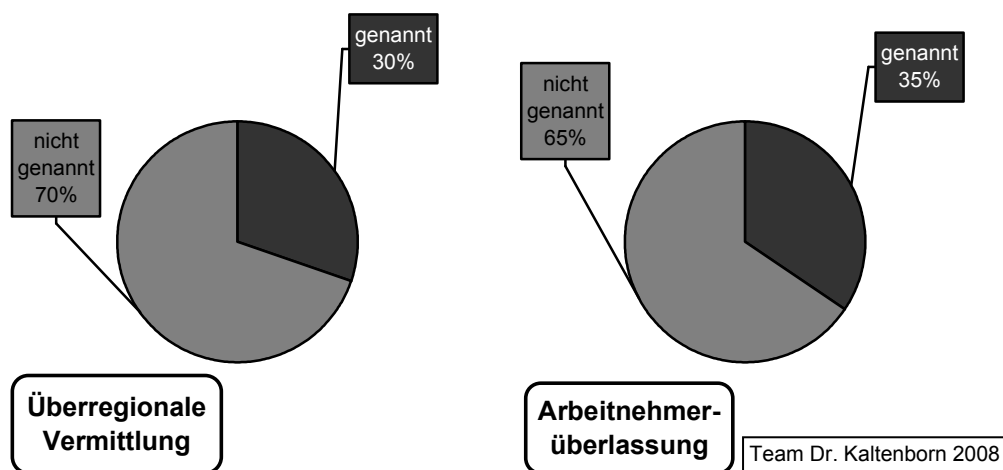
Die mit Abstand häufigsten Netzwerke werden zu Trägern sozialer Dienstleistungen gepflegt. Zu diesen Einrichtungen zählen zum Beispiel kirchliche Träger wie die Diakonie und die Caritas, die Arbeiterwohlfahrt, private Stiftungen oder andere Non-Profit-Organisationen. 61% der Grundsicherungsstellen kooperieren dauerhaft mit diesen Einrichtungen, die sich durch eine große Heterogenität ihrer Tätigkeitsbereiche auszeichnen. So können die Netzwerke zu Trägern sozialer Dienstleistungen von gemeinsamen Verfahren für Rehabilitandinnen und

Rehabilitanden sowie Behinderte bis hin zu sozialpädagogischer Betreuung von Jugendlichen mit multiplen Vermittlungshemmnissen reichen.

Neben der Netzwerkarbeit ist jedoch auch die kontinuierliche Akquisition neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze erforderlich, wozu eine gute Arbeitgeberbetreuung entscheidend ist. Die Betreuung der Arbeitgeber/innen übernimmt bei vielen Grundsicherungsstellen ein speziell für diesen Zweck eingerichtetes Team von Fachkräften, entweder in Kooperation mit der lokalen Agentur für Arbeit oder eine eigenständige Einrichtung. Wie bereits in einer früheren Erhebung festgestellt, verfügen nahezu alle Grundsicherungsstellen über einen Arbeitgeberservice. Lediglich 11% der Grundsicherungsstellen haben keinen eigenständigen Arbeitgeberservice (vgl. DANN u.a. [2007, S. 51]). In den Arbeitsmarktprogrammen hat nur gut die Hälfte der Grundsicherungsstellen eine explizite Aussage zur Arbeitgeberbetreuung getroffen. Einige Grundsicherungsstellen differenzieren dabei nach der Neuakquisition und der Bestandspflege, allerdings sind die Fallzahlen hier für verlässliche Aussagen zu klein.

Insbesondere bei einem Mangel an regional verfügbaren offenen Stellen, der auch durch eine intensive Arbeitgeberbetreuung nicht zu beheben ist, können ggf. der Arbeitnehmerüberlassung und der überregionalen Vermittlung eine besondere Bedeutung beigemessen werden. 30% der Grundsicherungsstellen ziehen in ihren Arbeitsmarktprogrammen eine überregionale Vermittlung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Betracht. Arbeitnehmerüberlassung wird noch häufiger genannt, insgesamt wollen mehr als ein Drittel der Grundsicherungsstellen dieses Instrument einsetzen (vgl. Abbildung 9).

**Abbildung 9: Überregionale Vermittlung und Arbeitnehmerüberlassung**



Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

## 4 Beispiele passgenauer Strategien

Neben den eher übergeordneten Schwerpunkten arbeitsmarktpolitischer Strategien (vgl. Kapitel 3), enthalten zahlreiche Arbeitsmarktprogramme auch Darstellungen lokal spezifischer Probleme. Hierauf reagiert eine relevante Zahl an Grundsicherungsstellen mit passgenauen, eigens dafür entwickelten Strategien. Viele dieser lokalen Strategien beinhalten kreative und sehr innovative Ansätze, mit denen die lokalen Handlungsspielräume unterschiedlich stark ausgenutzt werden.

Wie bereits in Abschnitt 3.2 deutlich wurde, legen die Grundsicherungsstellen in ihren Arbeitsmarktprogrammen einen besonderen Fokus auf Jugendliche und junge Erwachsene und fördern diese Gruppe vor allem mit Qualifizierungsmaßnahmen. Analog hierzu finden sich auch in diesem Bereich die meisten interessanten Einzelmaßnahmen (vgl. Abschnitt 4.1). Auch für die seltener fokussierten Gruppen der Personen mit Migrationshintergrund lassen sich interessante Maßnahmenkonzepte finden, die auf die lokalen Herausforderungen eingehen (vgl. Abschnitt 4.2). Neben den Konzepten, die sich explizit auf Migrantinnen fokussieren gibt es vereinzelt auch Strategien, die sich auf Frauen im Allgemeinen beziehen (vgl. Abschnitt 4.3). Mehrfach sind in den Arbeitsmarktprogrammen strategische Förderansätze für Existenzgründer/innen bzw. Selbstständige, aber auch erwerbstätige Hilfebedürftige aufgeführt, einige Beispiele werden in Abschnitt 4.4 dargestellt. Vereinzelt finden sich in den Arbeitsmarktprogrammen auch passgenaue Strategien für Personen mit besonderem sozialem Stabilisierungsbedarf (Suchtkranke, Haftentlassene, Personen ohne festen Wohnsitz u.a.) (vgl. Abschnitt 4.5), obwohl diese Klientel in keinem Arbeitsmarktprogramm den Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Strategie ausmacht. Zur Unterstützung der Hilfebedürftigen beim Bewerbungsprozess und der Förderung der Mobilität präsentieren mehrere Grundsicherungsstellen z.T. sehr pragmatische Lösungen (vgl. Abschnitt 4.6). Einige Grundsicherungsstellen sehen innovative Maßnahmen zur Gesundheitsförderung vor (vgl. Abschnitt 4.7). Schließlich werden in Abschnitt 4.8 einige interessante Beispiele aus sonstigen Bereichen vorgestellt.

### 4.1 Qualifizierung für Jugendliche

Wie bereits in Abschnitt 3.2 erwähnt, erfährt die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen bei den lokal spezifisch entwickelten Strategien eine besondere Aufmerksamkeit. Innovative Förderansätze für diese Zielgruppe finden sich zum einen bei der Unterstützung noch während der Schulzeit bis in ihre Ausbildungsphase. Zum anderen gibt es interessante Ansätze zur gezielten Verbesserung von sozialer Kompetenz und der Leistungsbereitschaft der jüngeren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die häufig mit Qualifizierungsmaßnahmen kombiniert werden.

#### Unterstützung im Bereich Schule und Ausbildung

Einzelne Grundsicherungsstellen wollen Schulabbrüchen vorbeugen und so früh wie möglich einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Jugendlichen ausüben. Dazu wird in diesen Grundsicherungsstellen eine Nachhilfe für Schüler/innen vorgesehen, zum Teil bereits ab der achten Klasse. Eine Grundsicherungsstelle sieht ein frühzeitiges Erfassen der Schüler/innen noch vor deren Ausscheiden aus der Schule vor. Damit soll ermöglicht werden, künftige Tendenzen am Arbeitsmarkt zu erkennen.

Nach Beendigung der Schulzeit versucht eine Grundsicherungsstelle, die Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einer Erfolgsprämie bei Annahme eines Ausbildungsplatzes oder besonders gutem Notendurchschnitt zu motivieren. Zur Förderung der Selbstdisziplin während der Ausbildungsplatzsuche verpflichtet eine weitere Grundsicherungsstelle die Jugendlichen und jungen Erwachsenen zum Führen eines Bewerbungstagebuchs. Darüber hinaus nennen einige Arbeitsmarktprogramme eine sozialpädagogische Betreuung neben der Ausbildung, die in Einzelfällen zur Vermeidung von Fehlvermittlungen noch durch eine psychologische Eignungsfeststellung ergänzt wird. Als Nachhilfe während der Ausbildung kann der von einer weiteren Grundsicherungsstelle vorgesehene Stützunterricht betrachtet werden, der den unter 25-Jährigen Auszubildenden die Ausbildungsinhalte unterstützend vermitteln soll.

Einzelne Grundsicherungsstellen setzen als Unterstützung in Ausbildungsfragen aber auch bei Problemen aus anderen Lebensbereichen auf individuelle Betreuungskonzepte. So soll bei einer Grundsicherungsstelle ein Mentor die unter 25-Jährigen in beruflichen Fragen und Problemen leiten. In einer weiteren Grundsicherungsstelle ist ein Coaching geplant für unter 25-Jährige, wodurch deren Ausdauer gestärkt werden soll. Für besonders benachteiligte Jugendliche wird von einer einzelnen Grundsicherungsstelle der Einsatz von Lotsen vorgesehen, um diese in unbekanntem und überfordernden Situationen beratend zu unterstützen. Eine weitere Grundsicherungsstelle plant, die Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einer aufsuchenden Sozialarbeit in besonderen Situationen zu begleiten, z.B. bei Terminen in Obdachlosenunterkünften.

### **Förderung von sozialem Verhalten und Engagement**

Ein Mangel an grundlegenden Fähigkeiten der unter 25-Jährigen, wie bestimmten Umgangsformen, Manieren und einer gewissen Allgemeinbildung, wird von einer beträchtlichen Anzahl an Grundsicherungsstellen in den Arbeitsmarktprogrammen festgestellt. Eine Grundsicherungsstelle hat insbesondere für stark benachteiligte unter 25-Jährige ein Konzept entwickelt, womit die Jugendlichen Schlüsselqualifikationen wie Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Teamfähigkeit oder das Führen eines geregelten Tagesablaufs erlernen sollen. Auch ein vernünftiger Umgang mit Geld gehört zu solchen grundlegenden Fähigkeiten, die eine andere Grundsicherungsstelle ihren unter 25-jährigen Hilfebedürftigen vermitteln will. Das Erlernen von Alltagstugenden plant eine weitere Grundsicherungsstelle auch für über 25-Jährige erwerbsfähige Hilfebedürftige mit besonderer Arbeitsmarktferne, bei Bedarf in Kombination mit dem Nachholen eines Schulabschlusses.

Auch Gewaltbereitschaft erkennen einige Grundsicherungsstellen als Problem in der Zielgruppe der jüngeren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. In einem weiteren Arbeitsmarktprogramm ist entsprechend ein Anti-Aggressions-Training vorgesehen. Bei einer anderen Grundsicherungsstelle soll sozialpädagogische Begleitung während der Ausbildung vorgesehen werden, um den Jugendlichen und jungen Erwachsenen Formen gewaltfreier Konfliktbewältigung nahe zu bringen.

Darüber hinaus finden sich in den Arbeitsmarktprogrammen wiederholt Konzepte zur spielerischen Vermittlung von sozialer Kompetenz. Mehrere Grundsicherungsstellen haben vor, dies durch Theaterprojekte mit Schülerinnen und Schülern im Teenageralter zu fördern.

Zur Steigerung des Engagements und der Eigeninitiative fördert eine Grundsicherungsstelle ehrenamtliche Tätigkeiten bei Jugendlichen. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die Strategie einer weiteren Grundsicherungsstelle, die eine Tätigkeit im Rahmen eines Freiwilligen sozialen, ökologischen oder kulturellen Jahres bei den unter 25-Jährigen fördert.

## **4.2 Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund**

Spezifische lokale Strategien für Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund berücksichtigen deutlich mehr Aspekte als die von nahezu allen Grundsicherungsstellen vorgesehenen Sprach- und Integrationskurse sowie die häufig genannten Qualifizierungsmaßnahmen. Insbesondere der spezifische kulturelle Hintergrund und die damit zusammenhängenden Geschlechterrollen in Migrantenhaushalten werden in einigen lokalen Strategien aufgegriffen.

Voraussetzung für eine Erwerbstätigkeit von Migrantinnen kann ggf. die Zustimmung der gesamten Familie sein, deren Fehlen auch alle weiteren Integrationsbemühungen erfolglos bleiben lässt. Vor diesem Hintergrund hat eine Grundsicherungsstelle die Strategie entwickelt, sich mit der gesamten Bedarfsgemeinschaft über mögliche Vorbehalte gegen eine Erwerbstätigkeit von Frauen auszutauschen und ggf. Überzeugungsarbeit gegen etwaige Vorbehalte zu leisten. Durch Projekte, bei denen Migrantinnen in ihrem Lebensumfeld direkt angesprochen werden, will eine andere Grundsicherungsstelle einerseits Frauen mit Migrationshintergrund eine berufliche Tätigkeit bieten und andererseits Zugang speziell zu Migrantinnen erhalten und diese Zielgruppe gesellschaftlich integrieren. Eine Verbesserung der Integrationschancen von Migrantinnen sowohl in der Gesellschaft als auch auf dem Arbeitsmarkt soll auch von einer anderen Grundsicherungsstelle mit Sprachkursen speziell für Migrantinnen mit Kindern erreicht werden. Damit kann einerseits die Kinderbetreuung während des Sprachkurses gewährleistet werden und andererseits kann den Vorbehalten von einigen Migrantinnen und Migranten gegenüber gemischtgeschlechtlichen Kursen Rechnung getragen werden. Dieses Ziel versucht eine andere Grundsicherungsstelle ebenfalls mit Integrationskursen speziell für Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund zu erreichen. Der Ansatz, Kinderbetreuung während der Sprach- bzw. der Integrationskurse zu ermöglichen, findet sich bei einer weiteren Grundsicherungsstelle, auch für männliche Migranten. Um sich auf die Probleme bei männlichen Migranten konzentrieren zu können, hat eine Grundsicherungsstelle Arbeitsgelegenheiten speziell für diese Gruppe vorgesehen.

Zudem wird in einem Arbeitsmarktprogramm auch unabhängig von spezifischen, geplanten Maßnahmen, eine strategische Kooperation mit Akteurinnen und Akteuren aus dem Bereich der Migration angestrebt. Damit erhält diese Grundsicherungsstelle einerseits mehr Hintergrundinformationen über diese Zielgruppe, andererseits kann durch solche Kooperationspartner/innen möglicherweise ein größeres Vertrauen von Migrantinnen und Migranten der Grundsicherungsstelle gegenüber geschaffen werden.

Im Bereich der berufsbezogenen Qualifizierung sieht ein Arbeitsmarktprogramm Lernmodule für Migrantinnen und Migranten vor, die speziell auf die Lücken in der Qualifikation dieser Personen ausgerichtet sind. Damit sollen die im Ausland erworbenen beruflichen Kenntnisse an die Erfordernisse des deutschen Arbeitsmarktes angepasst werden.

### 4.3 Frauen

Bei den Maßnahmen für Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund wurden bereits einige Strategien genannt, die sich speziell an Frauen mit Migrationshintergrund richten. Nachfolgend werden weitere Beispiele lokaler Strategien für Frauen vorgestellt.

Über die in Abschnitt 3.2 bereits erwähnte Kinderbetreuung hinaus geht das Konzept einer Grundsicherungsstelle, bei bestimmten Beschäftigungsmaßnahmen eine Notfallkinderbetreuung zu ermöglichen. Damit wird Müttern eine größere Flexibilität gegeben, die diese wiederum für ihre eigenen Integrationsbemühungen nutzen können. In einem weiteren Arbeitsmarktprogramm soll das Vertrauen der Frauen in die Vermittlungsfachkraft gefördert werden. Hierzu werden Treffen in einem unkonventionelleren und zwangloseren Rahmen vorgesehen, um eine einschüchternde Wirkung der Räumlichkeiten der Grundsicherungsstelle auf die weiblichen Hilfebedürftigen zu vermeiden. Einen anderen Ansatz verfolgt die Strategie einer weiteren Grundsicherungsstelle mit dem Einrichten einer Koordinierungsstelle „Frauen und Wirtschaft“. Durch diese Institution soll eine direkte Verbindung zwischen Akteurinnen und Akteuren aus der Wirtschaft, des Arbeitsmarktes, Einrichtungen zur beruflichen Weiterbildung und Arbeit suchenden Frauen hergestellt werden. Ziel ist die Kontaktaufnahme und -pflege, sowie die Förderung von Netzwerkarbeit für und mit weiblichen Hilfebedürftigen. Zur Kontrolle über die tatsächliche Umsetzung von strategischen Maßnahmen für diese Zielgruppe sieht eine weitere Grundsicherungsstelle jeweils vierteljährlich die Erstellung eines Berichts über die Umsetzung des Gender Mainstreaming vor.

### 4.4 Existenzgründer/innen und Selbstständige

Die lokalen Strategien für Existenzgründer/innen lassen sich in der Regel einer von drei Zielrichtungen zuordnen. Einerseits wird mehrfach die Notwendigkeit von ausreichendem Startkapital als Herausforderung dargestellt, der in vielen Arbeitsmarktprogrammen durch Zuschüsse an die Existenzgründer/innen begegnet wird, oder auch Darlehen bzw. Mikrokredite.<sup>16</sup> Andererseits wird in verschiedenen Arbeitsmarktprogrammen vorgesehen, - ähnlich wie im Rechtskreis des SGB III vor einer Gründungsförderung obligatorisch (§ 57 Abs. 2 SGB III) - im Vorfeld einer Unternehmensgründung die Wirtschaftlichkeit des geplanten Geschäftsmodells durch die Grundsicherungsstelle zu prüfen.<sup>17</sup> Neben einer Prüfung der Tragfähigkeit des Unternehmens in einem Teil dieser Grundsicherungsstellen kann dies teilweise auch durch das gemeinsame Erstellen des Unternehmenskonzepts und einer anschließenden Rentabilitätsvorschau geschehen.

Eine dritte Zielrichtung von Strategien für Existenzgründer/innen ist schließlich die Vorbereitung der Hilfebedürftigen auf ihre zukünftige Selbstständigkeit. In einer Grundsicherungsstelle sollen den Existenzgründerinnen und -gründern durch Trainingsmaßnahmen buchhalter-

---

<sup>16</sup> Ab 2009 sind Zuschüsse bis höchstens 5.000 EUR und Darlehen für die Beschaffung von Sachgütern für Existenzgründer/innen gesetzlich explizit vorgesehen (§ 16c Abs. 2 SGB II).

<sup>17</sup> Ab 2009 können Existenzgründer/innen generell nur noch gefördert werden, wenn die Gründung wirtschaftlich tragfähig ist; dabei soll die Tragfähigkeit durch eine fachkundige Stelle bescheinigt werden (§ 16c Abs. 1 SGB II).

sche und rechtliche Kenntnisse vermittelt werden. Ein weiteres Arbeitsmarktprogramm sieht sogar eine begleitende Betreuung während der ersten Gründungsphase vor.

#### **4.5 Personen mit besonderem sozialem Stabilisierungsbedarf**

Einige Personen mit besonders schwerwiegenden Problemen bedürfen zunächst der sozialen Stabilisierung, damit sie überhaupt vermittlungsfähig werden. In diesem Kontext wird in den Arbeitsmarktprogrammen mehrfach der Einsatz von sozialpädagogischer Begleitung und / oder psycho-sozialer Betreuung genannt. Auch nennen einige Arbeitsmarktprogramme die besondere Relevanz der Kooperation mit externen Beratungseinrichtungen und sozialen Diensten. Darüber hinaus bieten einige Arbeitsmarktprogramme spezifischere Lösungsansätze für einzelne Zielgruppen mit sozialem Stabilisierungsbedarf.

##### **Suchtkranke**

Die sozialpädagogische Begleitung und insbesondere die psycho-soziale Betreuung wollen verschiedene Grundsicherungsstellen im Rahmen spezieller Angebote für Personen mit Suchterkrankung heranziehen. Im Sinne der langfristigen Stabilisierung wird in einem Arbeitsmarktprogramm eine Maßnahme dargestellt, die den Suchtkranken zunächst ihre eigene Abhängigkeitserkrankung bewusst machen und bei ihnen ein realistisches Selbstbild herstellen soll. Daran schließt die Strategie einer anderen Grundsicherungsstelle an, deren Ziel es ist, Abneigungen, Widerstände und Ängste von Suchtkranken hinsichtlich eines Entzugs oder einer Therapie abzubauen. Dabei soll die sozialpädagogische Betreuung dieser Personen einen Übergang in Behandlung der Suchtkrankheit überhaupt erst ermöglichen. Eine weitere Grundsicherungsstelle setzt auf die Kombination aus Qualifizierungsmaßnahme und gleichzeitiger sozialpädagogischer Betreuung. So sollen neben der Vermittlung zusätzlicher Kenntnisse auch das Selbstvertrauen bei (ehemaligen) Suchtkranken gestärkt und gleichzeitig eine neue Perspektive jenseits ihrer Sucht geschaffen werden.

##### **Personen ohne festen Wohnsitz**

Die Zielgruppe der Personen ohne festen Wohnsitz wird nur selten in den Arbeitsmarktprogrammen genannt. Die Strategien zeichnen sich weniger durch unkonventionelle Maßnahmen aus, sondern vielmehr stellt bereits die Berücksichtigung dieser Zielgruppe eine lokal spezifische Strategie dar. Inhaltlich werden Kombinationen aus Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung und Qualifizierung geplant, wobei der Fokus deutlich auf der Bewältigung der persönlichen Umstände liegt. So sollen in mehreren Arbeitsmarktprogrammen Obdachlose z.B. durch spezielle Arbeitsgelegenheiten gefördert werden. Dazu ergänzend wird von einer weiteren Grundsicherungsstelle eine intensive Zusammenarbeit mit externen Stellen vorgesehen, wodurch eine nachgehende sowie ambulante Hilfe ermöglicht wird. Wegen der oft multiplen Problemlagen soll ein regelmäßiger und fallbezogener Austausch u.a. mit Bewährungshelfer/innen, Jugendamt sowie Schuldner- und Suchtberatung stattfinden. Speziell für Frauen, denen der Verlust ihres festen Wohnsitzes droht und die persönliche Probleme zu bewältigen haben, sieht eine weitere Grundsicherungsstelle ein intensives Fürsorgekonzept vor.

##### **Haftentlassene**

Auf Haftentlassene gehen ebenfalls nur wenige Arbeitsmarktprogramme ein. Wie für die Obdachlosen auch, werden für die Haftentlassenen sozial stabilisierende Maßnahmen vorgese-

hen. Zugleich besteht für diesen Personenkreis eine besondere Herausforderung darin, Vorbehalte möglicher Arbeitgeber/innen auszuräumen. Daher werden in der Regel Strategien konzipiert, die mehrere Ansätze vereinen. So wird für die Haftentlassenen wiederholt eine intensive Kooperation mit den Arbeitgeberinnen und -gebern vorgesehen, ein Arbeitsmarktprogramm sieht darüber hinaus berufspraktische Trainingselemente speziell für Haftentlassene vor.

### **Von Exklusion bedrohte Personen**

Personen, die aus dem System der sozialen Sicherung heraus zu fallen drohen, gehören nicht zu den primären Zielgruppen der Grundsicherungsstellen. Dennoch haben zwei Arbeitsmarktprogramme diese Zielgruppe explizit erwähnt und strategische Gegenmaßnahmen geplant. So wurde in einem Arbeitsmarktprogramm eine Strategie entwickelt für Personen, die aufgrund von Sanktionen oder Leistungsentzug bereits nicht mehr vom SGB II-System erfasst werden. Darin ist eine psycho-soziale Betreuung vorgesehen, bei der auch die gesamte Bedarfsgemeinschaft mit einbezogen werden soll. Somit kann ein Kontakt zu den Personen aufrechterhalten und durch die Einbindung in eine Bedarfsgemeinschaft möglicherweise sogar eine soziale Stabilisierung wieder erwirkt werden. Eine andere Grundsicherungsstelle sieht ein entsprechendes Konzept für Personen vor, die zwar noch im SGB II-Bezug sind, bei denen jedoch vermutet wird, dass diese abtauchen könnten um so möglichen Verpflichtungen durch den Grundsicherungsträger oder Sanktionen zu entgehen. Hier soll mittels einer aufsuchenden Sozialarbeit stabilisierend eingewirkt werden.

## **4.6 Bewerbungshilfen und Förderung der Mobilität**

Neben den eher zielgruppenorientierten Maßnahmen bieten viele Grundsicherungsstellen ganz praktische Unterstützung im Bewerbungsprozess an. Dazu gehört oftmals auch die Förderung der Mobilität, die häufig Grundvoraussetzung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist. Diese Maßnahmen sind jedoch kaum auf bestimmte Zielgruppen zugeschnitten.

### **Bewerbungshilfen**

Mehrere Grundsicherungsstellen planen die Übernahme der Kosten für kleinere Anschaffungen vor Aufnahme einer Beschäftigung, z.B. die Kosten eines Anzugs für das Bewerbungsgespräch. Ebenfalls wiederholt in den Arbeitsmarktprogrammen genannt ist die Strategie, den Hilfebedürftigen auch Maßnahmen zur Verbesserung des Erscheinungsbildes im engeren Sinn zukommen zu lassen. Eine Grundsicherungsstelle nennt hier beispielhaft eine Stilberatung und eine Ernährungsberatung. Für Hilfebedürftige, die Schwierigkeiten beim Einhalten von Terminen oder Verpflichtungen haben und dafür Unterstützung benötigen, wurde von einer Grundsicherungsstelle als Hilfekzept ein Betreuungs-Service zum Wahrnehmen von Terminen wie einem Vorstellungsgespräch oder auch für eine Begleitung vom Wohnort direkt zum Arbeitsplatz ausgearbeitet.

### **Förderung der Mobilität**

Neben der Reisekostenerstattung bei Vorstellungsgesprächen im Inland und im europäischen Ausland fördern einzelne Grundsicherungsstellen auch Vorstellungsgespräche außerhalb der Europäischen Union. Zur Verbesserung der Mobilität der Hilfebedürftigen vor Ort unterstützen einige Grundsicherungsstellen die Hilfebedürftigen mit der Finanzierung, Teilfinanzie-



rung oder der Gewährung eines Darlehens zum Kauf eines PKWs. Diese Maßnahmen werden z.T. an weitere Bedingungen geknüpft. So wird in einem Arbeitsmarktprogramm aus Kostengründen ausschließlich die Finanzierung von gebrauchten Fahrzeugen vorgesehen. In einer anderen Grundsicherungsstelle wird entsprechende Unterstützung durch die Übernahme von Kosten für Reparaturen gewährt, in einem weiteren Fall ist die Finanzierung vorgeschriebener TÜV-Untersuchungen durch die Grundsicherungsstelle geplant. Eine weitere Fördermöglichkeit der Mobilität sieht eine Grundsicherungsstelle in der Gewährung einer Prämie für die Arbeit Suchenden, wenn diese eine auswärtige Tätigkeit aufnehmen. Damit soll deren Bereitschaft zu Mobilität vergrößert werden.

#### **4.7 Gesundheitsbezogene Maßnahmen**

Die am meisten genannten Zielgruppen für Maßnahmen zur Gesundheitsförderung der Grundsicherungsstellen sind ältere Arbeit Suchende, weniger häufig auch unter 25-Jährige.

Zur Feststellung der körperlichen Verfassung älterer Hilfebedürftiger plant eine Grundsicherungsstelle Gesundheits-Tests durchzuführen. Auf die Stabilisierung der körperlichen Fitness von Älteren konzentriert sich eine weitere Grundsicherungsstelle. Diese hat Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit auf jene Berufe abgestimmt, die für Ältere in Frage kommen. Ein wichtiger Bestandteil der Gesundheitsvorsorge für Ältere wird von einer einzelnen Grundsicherungsstelle auch in der Aufklärung der Hilfebedürftigen über Gesundheitsrisiken, gesunde Ernährung und notwendige Bewegung gesehen. Die Strategie dieser Grundsicherungsstelle integriert eine Gesundheitskompetenzberatung mit einem Fitnesstraining für ältere Arbeit Suchende.

Zur Verbesserung der körperlichen Leistungsfähigkeit von unter 25-Jährigen und für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen sieht ein weiteres Arbeitsmarktprogramm ein Fitnesstraining vor. Damit soll auch gleichzeitig die Leistungsbereitschaft erhöht werden. Eine andere Grundsicherungsstelle hat die Strategie, Personen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, bei denen sich die Hilfebedürftigen aktiv an der Wiederherstellung bzw. der Verbesserung ihrer Gesundheit beteiligen sollen.

Unabhängig von einzelnen Zielgruppen ist in einem weiteren Arbeitsmarktprogramm die Strategie vorgesehen, die Betreuung aller Hilfebedürftigen im Bereich der Gesundheitsvorsorge zu verbessern. Zu diesem Zweck ist eine intensivere und bessere Zusammenarbeit der Grundsicherungsstelle mit den Krankenkassen geplant.

#### **4.8 Sonstige Maßnahmen**

Einige der Grundsicherungsstellen, die ihre Handlungsspielräume unter besonderer Berücksichtigung des örtlichen Arbeitsmarktes nutzen, haben interessante und innovative Konzepte zur Analyse und zur Reaktion auf die lokalen Gegebenheiten entwickelt. Eine Auswahl wird im Folgenden dargestellt.

##### **Analyse des lokalen Arbeitsmarktes**

Um präzise auf die Herausforderungen des regionalen Arbeitsmarktes einzugehen, plant eine Grundsicherungsstelle eine zielgerichtete Befragung von zentralen Akteurinnen und Akteuren

dieses regionalen Arbeitsmarktes. Durch den Austausch mit einflussreichen Institutionen, Einrichtungen oder auch Arbeitgeberinnen und -gebern kann die Grundsicherungsstelle sehr frühzeitig wichtige Informationen über die künftige Entwicklung am regionalen Arbeitsmarkt erlangen und hieran ihre Aktivitäten ausrichten.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die Strategie aus einem weiteren Arbeitsmarktprogramm. Hier sollen alle in der Region der Grundsicherungsstelle vorhandenen Branchen und ihre Entwicklung betrachtet werden. Darauf aufbauend sollen gezielt für jene Branchen qualifiziert werden, bei denen das größte Wachstum zu erwarten ist. Eine andere Grundsicherungsstelle hat neben der Entwicklung der Wirtschaftszweige auch die Performance einzelner, großer Unternehmen berücksichtigt und plant, fehlendes Personal entsprechend auszubilden.

Davon lässt sich die Strategie einer weiteren Grundsicherungsstelle unterscheiden, die stärker auf einer Analyse des vorliegenden Bestands an Arbeit Suchenden aufbaut. Die Grundsicherungsstelle hat hierfür zunächst alle in ihrem Gebiet vorhandenen Arbeitslosen erfasst und sie nach den von ihnen erlernten bzw. zuletzt ausgeübten Berufen gruppiert. Für die einzelnen Berufsgruppen wird ein Katalog der jeweils häufigsten Herausforderungen in den Berufen zusammengetragen. Anschließend plant die Grundsicherungsstelle Maßnahmenkonzepte, um die Arbeit Suchenden für diese Herausforderungen fit zu machen.

### **Saison-Arbeit**

In vielen Arbeitsmarktprogrammen wird über einen Bedarf an Arbeitskräften im Agrar-Sektor berichtet. Dem hohen Bedarf an Arbeitskräften während der Erntesaison von Seiten der Landwirtinnen und -wirte steht allerdings die körperliche Belastung durch diese Tätigkeit gegenüber. Um dennoch Arbeit Suchende von einer Tätigkeit in der Landwirtschaft zu überzeugen, werden drei unterschiedliche Ansätze in den Arbeitsmarktprogrammen vorgestellt. Eine Grundsicherungsstelle versucht, die Arbeit Suchenden durch finanzielle Anreize zur Aufnahme einer landwirtschaftlichen Tätigkeit und auch zum Durchhalten zu motivieren. Hierfür soll zum einen der Stundenlohn grundsätzlich um aufgestockt werden sowie eine weitere Prämie pro geleisteter Arbeitsstunde bei Erfüllung der Arbeitsnorm ausgezahlt werden. Bei Annahme einer Saisonarbeit aus der überregionalen Vermittlung soll eine Durchhaltprämie von 500 Euro gezahlt werden, wenn die Hilfebedürftigen die Tätigkeit für den geplanten Einsatzzeitraum ausführen. Eine andere Grundsicherungsstelle will die Erwerbsintegrationen in die Landwirtschaft durch einen engen Kontakt zu den Landwirtinnen und -wirten in der Region der Grundsicherungsstelle, sowie die regelmäßige Pflege dieser Kontakte erhöhen. Wie bei der Betreuung anderer Arbeitgeber/innen auch, sollen die verfügbaren Arbeitsplätze beibehalten oder erhöht werden. Ergänzend dazu wird von der Grundsicherungsstelle eine Begleitung der Hilfebedürftigen während der Maßnahmen vorgesehen, um unmittelbar Schwierigkeiten wie z.B. Überforderung zu erkennen und sofort Unterstützung leisten zu können. In einem dritten Arbeitsmarktprogramm wiederum wurde ein Konzept entwickelt, das die Ausweitung der saisonalen Beschäftigungsmöglichkeiten auf ganzjährige Tätigkeiten vorsieht. Dazu soll ein Arbeitgeberzusammenschluss in der Landwirtschaft aufgebaut werden, um eventuelle Herausforderungen für die Landwirtinnen und -wirte leichter bewältigen zu können.

## **Übungsfirma**

Eine Grundsicherungsstelle plant, Hilfebedürftigen den Ablauf und die Struktur des Arbeitsalltags vor einer Erwerbsintegration nahe zu bringen, um einer möglichen Überforderung und Frustration vorzubeugen. Hier wird in einer Übungsfirma mit verschiedenen fiktiven Geschäftsbereichen, simulierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Vorgesetzten eine Arbeitssituation nachgestellt und den Arbeit Suchenden ermöglicht, ihr eigenes Verhalten in einer realitätsnahen Umgebung zu trainieren.

## **Experimenteller Maßnahmeneinsatz**

Auf der Suche nach geeigneten Maßnahmen plant eine Grundsicherungsstelle den vergleichenden Einsatz verschiedener Maßnahmen. Um herauszufinden, welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente für die unter 25-Jährigen am erfolgreichsten sind, wurden zunächst mehrere verschiedene Maßnahmen vorgesehen, um diese an verschiedenen Standorten der Grundsicherungsstelle parallel auszuprobieren. Im Anschluss daran sollen die unterschiedlichen Praktiken verglichen werden und die erfolgreichsten Instrumente beibehalten werden. Dieses Vorgehen bietet sich auch zur Maßnahmenauswahl für andere Zielgruppen an.

## **Grundsicherungsstelle als Arbeitgeberin**

Ein weiteres Konzept sieht die Beschäftigung von Arbeit Suchenden mit großer Arbeitsmarktferte durch die Grundsicherungsstelle selbst vor. Bei Bedarf an Helfertätigkeiten in der Grundsicherungsstelle, z.B. bei Umzügen, soll den Hilfebedürftigen eine entsprechende Tätigkeit angeboten werden. Damit sollen sich die Hilfebedürftigen an einen Arbeitsalltag gewöhnen und für eine weitere Erwerbstätigkeit qualifizieren.

## **Sinnvolle Kooperation**

Eine Grundsicherungsstelle hat eine Kooperation mit dem lokalen Werkhof vor, bei dem zusätzliche Arbeitsplätze z.B. in einer Wäscherei, einer Änderungsschneiderei oder einem Second-Hand-Laden eingerichtet werden können. Zugleich können die Hilfebedürftigen in einem Gebrauchtmöbelhaus kostengünstig notwendiges Mobiliar kaufen.

## **4.9 Ausblick: Spielräume für passgenaue Strategien**

Für etliche der in diesem Kapitel skizzierten lokal spezifischen Strategien ist der Einsatz der aus Bundesmitteln finanzierten bisherigen sog. Sonstigen Weiteren Leistungen (SWL) nach § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II vorgesehen. Die Sonstigen Weiteren Leistungen erlaubten bis Ende 2008 jenseits der standardisierten arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III, die auch im Rechtskreis des SGB II anwendbar sind, und der originären arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB II flexible und passgenaue Fördermöglichkeiten im Einzelfall.

Dabei lassen sich unter den in diesem Kapitel skizzierten Strategien Schwerpunkte erkennen, bei denen die Arbeitsmarktprogramme 2008 besonders häufig den Einsatz der bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen vorsehen. Am häufigsten betrifft dies Maßnahmen zur Qualifizierung. Dazu zählen die Förderung von einzelnen Elementen der beruflichen Weiterbildung oder von vollständigen Ausbildungen ebenso wie die Möglichkeit zum Nachholen eines Schulabschlusses oder Volkshochschulkurse. Ein weiterer Schwerpunkt der bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen sind Maßnahmen zur Unterstützung der Mobilität bei den Hilfebe-

dürftigen Insbesondere werden Führerscheine finanziert. Ebenfalls häufig werden auch verschiedene Formen der finanziellen Unterstützung beim Kauf sowie bei der Wartung eines PKWs vorgesehen. Ein weiteres Handlungsfeld, in dem häufig die bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen eingesetzt werden sollen, sind Maßnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren. Für diese Zielgruppe werden von einem beträchtlichen Teil der Grundsicherungsstellen Maßnahmen vorgesehen, mit denen einerseits die Ausbildung bzw. Schulbildung der Jugendlichen gefördert werden soll und gleichzeitig ihnen gewisse Sozialkompetenzen vermittelt werden sollen. Bei einigen Grundsicherungsstellen ist auch eine Förderung von Existenzgründerinnen und -gründern durch die bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen vorgesehen, insbesondere mittels Beratungen über die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsideen, oder durch finanzielle Hilfen. Schließlich sollen nach den Arbeitsmarktprogrammen noch weitere Maßnahmen im Rahmen der bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen finanziert werden, die keinen gemeinsamen thematischen Schwerpunkt erkennen lassen. Zu diesen Maßnahmen gehört vor allem die Finanzierung von einzelnen Anschaffungen vor einer Erwerbsintegration, wie beispielsweise von angemessener Kleidung für das Bewerbungsgespräch, von Gesundheitszeugnissen oder Berechtigungsscheinen. Andere Maßnahmen zielen vielmehr auf die Aneignung von Schlüsselqualifikationen wie z.B. EDV-Kenntnissen ab oder auf die Vermittlung von sozialen Kompetenzen.

Hinsichtlich der bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen gibt es unterschiedliche Rechtsauffassungen über den Anwendungsbereich (Schleswig-Holsteinischer Landkreistag [2007; 2008]). Während die Länder und der Deutsche Landkreistag einen weiten Anwendungsbereich sehen, ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hingegen der Auffassung, dass mit den bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen die übrigen gesetzlich normierten Leistungen nicht unterlaufen, umgangen oder ersetzt werden dürften. Der Konflikt ist zwischen Herbst 2007 und Frühjahr 2008 eskaliert. Bei Prüfungen hat das Bundesministerium festgestellt, dass verschiedene, seiner Ansicht nach unzulässige Leistungen im Rahmen der bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen gewährt würden:

- frei entwickelte Lohnkostenzuschüsse mit einer Förderhöhe bis zu 100% und / oder ohne Nachbeschäftigungspflicht;
- frei entwickelte Ausbildungskostenzuschüsse;
- vertiefte Berufsorientierung;
- Projekte zur Berufsvorbereitung von Jugendlichen, einschließlich der Förderung des Hauptschulabschlusses;
- allgemeinsprachliche Deutschkurse für Migrantinnen und Migranten;
- berufliche Weiterbildung, insbesondere berufliche Anpassungsqualifizierungen bzw. Umschulungen.

Gegenüber den zugelassenen kommunalen Trägern führten diese Prüfungen zu Rückforderungen seitens des Bundes. Am 8. Februar 2008 hat dann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales anerkannt, dass einige der gerügten Leistungen zwar rechtswidrig, aber dennoch arbeitsmarktpolitisch sinnvoll und für die Eingliederung im konkreten Einzelfall auch erforderlich waren. Dies betrifft die Berufsvorbereitung Jugendlicher einschließlich des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses und die Förderung allgemeinsprachlicher

Deutschkurse für Migrantinnen und Migranten. Bei diesen Leistungen hat das Bundesministerium daher auf die Rückforderung verzichtet.

Für den Bereich der Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung hat die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit im April 2008 auf Basis der Rechtsauffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eine Geschäftsanweisung zu den bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen erlassen. Insgesamt muss angesichts des skizzierten Konflikts offen bleiben, inwieweit die in den Arbeitsmarktprogrammen der Grundsicherungsstellen für das Jahr 2008 vorgesehenen Förderungen im Rahmen der bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen umgesetzt werden konnten.

Aufgrund des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008 (BGBl I, S. 2917) wurden die Handlungsspielräume der Grundsicherungsstellen ab Anfang 2009 neu gestaltet. Die umstrittenen bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen wurden abgeschafft. Allerdings wurde ein Rechtsanspruch auf die Förderung eines nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses (§ 61a SGB III) und die Förderung allgemeinsprachlicher Deutschkurse für Migrantinnen und Migranten (§ 3 Abs. 2b SGB II) in das Regelinstrumentarium aufgenommen. Darüber hinaus wurden verschiedene, differenziert ausgestaltete Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung in den beiden neuen, flexiblen Instrumenten „Vermittlungsbudget“ (§ 45 SGB III i.V.m. § 16 SGB II) und „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ (§ 46 SGB III i.V.m. § 16 SGB II) zusammengefasst. Schließlich wurde für den Rechtskreis des SGB II eine „Freie Förderung“ (§ 16f SGB II) eingeführt, für die bis zu 10% der Eingliederungsmittel verwendet werden können. Bei Hilfebedürftige, die seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind, darf mit der Freien Förderung explizit von den Voraussetzungen und / oder der Förderhöhe übriger gesetzlicher Leistungen abgewichen werden, sofern in angemessener Zeit (in der Regel sechs Monate) die übrigen gesetzlichen Leistungen nicht Erfolg versprechend sind. Im Übrigen ist allerdings eine Umgehung oder Aufstockung der übrigen gesetzlichen Leistungen unzulässig. Inwieweit durch die skizzierten Neuregelungen die Handlungsspielräume der Grundsicherungsstellen künftig erweitern oder einschränken wird entscheidend davon abhängen, wie die neuen gesetzlichen Regelungen (vom Bund) interpretiert werden und inwieweit zentrale Vorgaben zur Umsetzung gemacht werden.

## 5 Typisierung der Grundsicherungsstellen anhand ihrer Strategie

Jenseits der Darstellung der Schwerpunkte arbeitsmarktpolitischer Strategien in Kapitel 3 ist von Interesse, ob sich hinsichtlich ihrer geplanten Vorgehensweisen und Strategien bestimmte Typen von Grundsicherungsstellen identifizieren lassen. Hierfür wird eine Typisierung benötigt, für die eine Cluster-Analyse durchgeführt wurde. Ziel einer Cluster-Analyse ist es, die Grundsicherungsstellen anhand der in den lokalen Arbeitsmarktprogrammen für 2008 niedergelegten Strategien in mehreren möglichst homogenen Gruppen zusammenzufassen. Damit soll die Vielfalt strukturiert werden.

Für die Clusteranalyse wurden die Informationen aus den Arbeitsmarktprogrammen in verschiedene Strategie-Variablen zusammengefasst; dies sind die in Tabelle 2 als Klassifikationsvariablen bezeichneten Merkmale.<sup>18</sup> Die Klassifikationsvariablen lassen sich in drei Dimensionen einteilen: Variablen zu zielgruppenbezogenen Maßnahmen, Ansätze zur spezifischen Problembeseitigung und die geplante Einbindung der Grundsicherungsstellen in Netzwerke.

Anhand der verschiedenen Ausprägungen bei den Klassifizierungsvariablen konnten mit der Clusteranalyse nach dem hierarchischen<sup>19</sup> Verfahren vier einigermaßen homogene Typen von Grundsicherungsstellen im Hinblick auf ihre Arbeitsmarktstrategie identifiziert werden (vgl. Tabelle 2):

- **Lethargische Grundsicherungsstellen (15%):** Bei 15% bzw. 33 Grundsicherungsstellen lassen sich in den lokalen Arbeitsmarktprogrammen nur wenige arbeitsmarktpolitische Strategien erkennen. Wenngleich sie vorliegend nicht in die Auswertung einbezogen wurden, gehören hierzu auch die elf Grundsicherungsstellen, die kein Arbeitsmarktprogramm für 2008 erstellt haben oder deren Arbeitsmarktprogramm so dürftig war, dass es in die hiesige Auswertung nicht einbezogen werden konnte (vgl. Anhang 1). Entsprechend dürfte der tatsächliche Anteil der lethargischen Grundsicherungsstellen bei etwa 20% liegen. Insgesamt handelt es sich bei den lethargischen Grundsicherungsstellen etwas überdurchschnittlich um kleinere Grundsicherungsstellen in Südwestdeutschland mit überdurchschnittlich guter Arbeitsmarktlage.
- **Zurückhaltende Grundsicherungsstellen (23%):** Die 23% bzw. 51 zurückhaltenden Grundsicherungsstellen haben eine unterdurchschnittliche Vielfalt an arbeitsmarktpolitischen Strategien. Sie setzen vor allem auf Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche und auf öffentliche geförderte Beschäftigungsmaßnahmen für Benachteiligte. Darüber hinaus setzen sie überdurchschnittlich häufig strategisch die bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II ein, die im Einzelfall sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können.

---

<sup>18</sup> Darüber hinaus wurde der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter als einzige metrische Variable verwendet, um ein eindeutiges Ergebnis zu erhalten. Diese metrische Variable ist nur dann relevant, wenn die Distanz zwischen mehreren Objekten im Übrigen identisch ist. Zur Methodik insgesamt vgl. Anhang 2.

<sup>19</sup> Vgl. zum Verfahren der Clusteranalyse Anhang 2.

- **Fokussierte Grundsicherungsstellen (21%):** Die 21% bzw. 45 fokussierten Grundsicherungsstellen planen ein beachtliches Spektrum zielgruppenbezogenen Maßnahmen strategisch, wobei im Vergleich zu den zurückhaltenden Grundsicherungsstellen mehr Zielgruppen berücksichtigt werden. Wie bei den zurückhaltenden Grundsicherungsstellen setzen auch die fokussierten Grundsicherungsstellen häufig die bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II strategisch ein.
- **Pluralistische Grundsicherungsstellen (41%):** Die 41% bzw. 88 pluralistischen Grundsicherungsstellen sehen für Jugendliche und Benachteiligte ein breites Spektrum arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen strategisch vor und setzen Maßnahmen für spezifische Konstellationen überdurchschnittlich häufig strategisch ein (insb. Absolventenmanagement, sozialintegrative Leistungen). Zudem sind sie überdurchschnittlich vernetzt.

Insgesamt wird damit eine beachtliche Heterogenität in den arbeitsmarktpolitische Strategien der Grundsicherungsstellen deutlich. Dabei gibt es zumindest in der vorliegenden Clusteranalyse bei den zurückhaltenden, fokussierten und pluralistischen Grundsicherungsstellen lediglich einen schwachen Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktlage oder regionalen Lage und der Arbeitsmarktstrategie.

Mit den fokussierten und den pluralistischen Grundsicherungsstellen haben etwa 60% der Grundsicherungsstellen ein breites Strategiespektrum. Kritisch muss zumindest ein Teil der lethargischen Grundsicherungsstellen betrachtet werden. Ein geringes Ausmaß an strategischen Überlegungen mag bei stark überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und / oder sehr kleinen Grundsicherungsstellen gerechtfertigt sein, da sie weniger Handlungsbedarf haben. Tatsächlich sind diese Grundsicherungsstellen etwas überproportional häufig in der Gruppe der lethargischen Grundsicherungsstellen vertreten.

**Tabelle 2: Typisierung von Grundsicherungsstellen anhand ihrer arbeitsmarktpolitischen Strategien**

Dimension	Indikator	Alle	Lethar-gische	Zurück-haltende	Fokus-sierte	Pluralis-tische
		Grundsicherungsstellen				
Anzahl der Grundsicherungsstellen		217	33	51	45	88
Anteil der Grundsicherungsstellen		100%	15%	23%	21%	41%
Klassifikationsvariablen						
Zielgruppenbe-zogene Maß-nahmen	<u>Jugendliche</u>					
	Qualifizierung <sup>a</sup>	86%	58%	88%	91%	92%
	Beschäftigungs-maßnahmen <sup>b</sup>	59%	18%	57%	60%	76%
	Sonstige Maßnahmen <sup>c</sup>	70%	48%	71%	76%	74%
	<u>Arbeitsmarktnahe</u>					
	Qualifizierung <sup>a</sup>	30%	12%	4%	87%	23%
	Beschäftigungs-maßnahmen <sup>b</sup>	16%	3%	8%	53%	6%
	Sonstige Maßnahmen <sup>c</sup>	28%	9%	8%	93%	14%
	<u>Benachteiligte<sup>d</sup></u>					
	Qualifizierung <sup>a</sup>	71%	33%	37%	98%	92%
	Beschäftigungs-maßnahmen <sup>b</sup>	77%	3%	84%	96%	91%
	Sonstige Maßnahmen <sup>c</sup>	82%	42%	76%	93%	94%
	Spezifische Problembesei-tigung	Absolventen-management	34%	18%	16%	36%
Sofortangebot für Erwachsene		46%	36%	37%	47%	53%
Migrationskurse <sup>c</sup>		57%	27%	43%	58%	75%
Sozialintegrative Leistungen		44%	12%	39%	45%	59%
bisherige Sonstige Weitere Leistungen		41%	0%	59%	60%	36%



Dimension	Indikator	Alle	Lethar- gische	Zurück- haltende	Fokus- sierte	Pluralis- tische
		Grundsicherungsstellen				
Einbindung in die Netzwerke	<u>Netzwerke mit</u>					
	Arbeitgeber- organisationen	27%	12%	10%	20%	47%
	Schulen	16%	12%	2%	11%	28%
	Sozialen Dienstleiste- rinnen und -leistern	61%	42%	22%	49%	97%
<b>Deskriptionsvariablen</b>						
Arbeitsmarkt- lage	Überdurchschnittlich <sup>f</sup>	26%	33%	25%	22%	25%
	Durchschnittlich <sup>g</sup>	35%	30%	33%	36%	37%
	Unterdurchschnittl. <sup>h</sup>	39%	36%	41%	42%	37%
Geographische Lage	Ostdeutschland <sup>i</sup>	31%	33%	33%	30%	30%
	Nordwestdeutschland <sup>j</sup>	28%	18%	24%	33%	31%
	Südwestdeutschland <sup>k</sup>	41%	48%	43%	36%	39%
Größe der Grund- sicherungs- stellen	Kleinere Grund- sicherungsstellen <sup>l</sup>	53%	67%	59%	53%	45%
	Größere Grund- sicherungsstellen <sup>m</sup>	47%	33%	41%	47%	54%
<p><sup>a</sup> Schulische, berufliche und sonstige Qualifizierung.</p> <p><sup>b</sup> Arbeitsgelegenheiten („Zusatzjobs“) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.</p> <p><sup>c</sup> Lohnkostenzuschüsse, Einschaltung Dritter, (Tiefen-)Profiling, Bewerbertraining, Gründungsunterstützung, Mobilitätshilfen, Kinderbetreuung.</p> <p><sup>d</sup> Arbeitsmarkterferne, Ältere, Frauen, allein Erziehende, Behinderte, Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund.</p> <p><sup>e</sup> Sprach- und Integrationskurse.</p> <p><sup>f</sup> SGB II-Typen 2, 9 und 10 (vgl. RÜB und WERNER [2007]).</p> <p><sup>g</sup> SGB II-Typen 1, 5, 6 und 8 (vgl. RÜB und WERNER [2007]).</p> <p><sup>h</sup> SGB II-Typen 3, 4, 7, 11 und 12 (vgl. RÜB und WERNER [2007]).</p> <p><sup>i</sup> Einschließlich Berlin.</p> <p><sup>j</sup> Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland.</p> <p><sup>k</sup> Rheinland-Pfalz, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern.</p> <p><sup>l</sup> Höchstens 10.000 erwerbsfähige Hilfebedürftige im Bestand im Januar 2008 (lt. Bundesagentur für Arbeit [2008a]).</p> <p><sup>m</sup> Mehr als 10.000 erwerbsfähige Hilfebedürftige im Bestand im Januar 2008 (lt. Bundesagentur für Arbeit [2008a]).</p>						

Anmerkung: Zur Methodik vgl. Anhang 2.

Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

## 6 Zusammenfassung

Bei der konkreten Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik der 2005 eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende ist den lokalen Akteurinnen und Akteuren bewusst ein großer Spielraum eingeräumt worden. Damit soll den lokalen Stellen die Möglichkeit haben, auf die unterschiedlichen Bedingungen vor Ort, etwa hinsichtlich der Arbeitsmarktlage und der Struktur der Hilfebedürftigen, einzugehen. Zudem sollen die lokalen Akteurinnen und Akteure ihre spezifischen Kenntnisse einbringen. Vorliegend wurde untersucht, inwieweit die lokalen Grundsicherungsstellen ihre Handlungsspielräume nutzen. Hierzu wurden von 217 der insgesamt Anfang 2008 existierenden 440 Grundsicherungsstellen die lokalen Arbeitsmarktprogramme für das Jahr 2008 ausgewertet.

In den Handlungsleitlinien der Grundsicherungsstellen lassen sich drei Grundstrategien identifizieren. Ein Teil der Grundsicherungsstellen richtet sich strategisch an ihren Hilfebedürftigen aus, während andere sich strategisch an ihrem Umfeld oder an übergeordneten Zielsetzungen orientieren. Hinsichtlich der Ausrichtung an den drei Grundstrategien sind allerdings deutlich unterschiedliche Intensitäten erkennbar. Während einige Grundsicherungsstellen ihr gesamtes Arbeitsmarktprogramm für das Jahr 2008 durchgehend an einer der drei Grundstrategien ausgerichtet haben, sind bei anderen lediglich vereinzelt Ansätze für eine oder mehrere solcher Ausrichtungen erkennbar. Den Schwerpunkt unter den drei Grundstrategien bilden eindeutig die „Zielgruppen“ (60%), gefolgt von der Grundstrategie „übergeordnete Ziele“ (18%) und der Grundstrategie „Umfeld“ (13%). Während sich 74% zumindest partiell an einer der drei Grundstrategien ausrichten, ist lediglich bei etwa 32% der Grundsicherungsstellen eine durchgehende Ausrichtung an einer der drei Grundstrategien erkennbar.

Bei einer differenzierten Betrachtung von Strategien für einzelne Zielgruppen zeigt sich eine große Bandbreite. Die Grundsicherungsstellen legen - entsprechend dem gesetzlichen Auftrag - einen besonderen Fokus auf die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Hier werden vor allem Qualifizierungsmaßnahmen einschließlich von Angeboten zum Nachholen eines Hauptschulabschlusses strategisch eingesetzt; darüber hinaus haben Beschäftigungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse einen besonderen Stellenwert. Für zahlreiche Grundsicherungsstellen sind wichtige Zielgruppen darüber hinaus Arbeitsmarktferne (insbesondere Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie Lohnkostenzuschüsse) und Ältere (insbesondere Beschäftigungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse). Weitere Zielgruppen (Arbeitsmarktnahe, Frauen, allein Erziehende, Behinderte Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund) stehen nur seltener im Fokus der Grundsicherungsstellen, hier sind vor allem Qualifizierungsmaßnahmen sowie Beschäftigungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse, für Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund auch Sprach- und / oder Integrationskurse relevant. Darüber hinaus werden zumindest einzelne sozialintegrative Leistungen jenseits der Kinderbetreuung (Pflege von Angehörigen, Suchtberatung, psychosoziale Unterstützung, Schuldnerberatung) von knapp der Hälfte der Grundsicherungsstellen strategisch geplant. Ein Absolventenmanagement hat lediglich etwa ein Drittel der Grundsicherungsstellen, knapp die Hälfte macht nicht nur Jugendlichen, sondern auch Erwachsenen ein Sofortangebot.

Netzwerke werden von fast drei Viertel aller Grundsicherungsstellen strategisch genutzt. Dabei liegt der Schwerpunkt eindeutig auf Kontakten zu sozialen Dienstleisterinnen und -leistern (60%), gefolgt von Arbeitgeberverbänden (27%) und Schulen (16%).

Die Arbeitsmarktprogramme wurden auch hinsichtlich innovativer Ansätze auf lokaler Ebene und inhaltlichen Ausgestaltung der bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen (SWL) nach § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II ausgewertet. Zu den bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen gehörten am häufigsten Qualifizierungsmaßnahmen. Zielgruppe waren besonders häufig Jugendliche; hier sollen meist Ausbildung bzw. Schulbildung gefördert sowie Sozialkompetenzen vermittelt werden. Daneben sind Unterstützungsleistungen zur Mobilität am häufigsten im Rahmen der bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen genannt worden.

Auch insgesamt fanden sich innovative Maßnahmenschnitte am häufigsten im Bereich der Qualifizierung und Unterstützung von Jugendlichen. Darüber hinaus zeigen einige Grundsicherungsstellen auch für weitere Zielgruppen eine starke Problemorientierung bei der Konzeption von Maßnahmen. Vereinzelt werden auch Konzepte für eher untypische Zielgruppen, wie z.B. Existenzgründer/innen oder von Exklusion bedrohte Personen in den Arbeitsmarktprogrammen vorgestellt.

Zur Strukturierung der Vielfalt der Arbeitsmarktstrategien wurden die Grundsicherungsstellen mittels einer Cluster-Analyse zu vier Typen zusammengefasst. Bei den lethargischen Grundsicherungsstellen (15%) lassen sich in den lokalen Arbeitsmarktprogrammen nur wenige Ansätze für arbeitsmarktpolitische Strategien erkennen. Allerdings handelt es sich bei den Grundsicherungsstellen auch eher um solche mit unterdurchschnittlichen Arbeitsmarktproblemen in Süddeutschland. Die zurückhaltenden Grundsicherungsstellen (23%) haben eine unterdurchschnittliche Vielfalt an arbeitsmarktpolitischen Strategien. Sie setzen vor allem auf Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche und auf öffentlich geförderte Beschäftigungsmaßnahmen für Benachteiligte. Die fokussierten Grundsicherungsstellen (21%) planen ebenso wie die pluralistischen Grundsicherungsstellen (41%) ein beachtliches Spektrum an zielgruppenbezogenen Maßnahmen strategisch. Letztere sind zudem besonders stark vernetzt.

Insgesamt ist eine ausgeprägte arbeitsmarktpolitische Strategie - je nach Maßstab - mindestens einem Drittel (durchgehende Grundstrategie) und höchstens knapp zwei Dritteln (fokussierte und pluralistische Arbeitsmarktprogramme aus der Clusteranalyse) der Grundsicherungsstellen erkennbar, d.h. Handlungsspielräume werden strategisch genutzt. Problematisch erscheinen die lethargischen Grundsicherungsstellen, soweit sie sich nicht in Regionen mit deutlich überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage befinden. Hier wären möglicherweise Hilfestellungen bei der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Strategien von anderen Grundsicherungsstellen oder von zentraler Seite hilfreich.

Die Handlungsspielräume der Grundsicherungsstellen wurden ab Anfang 2009 neu gestaltet. Die bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen wurden abgeschafft. Gleichzeitig wurden verschiedene, differenziert ausgestaltete Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung in den beiden neuen, flexiblen Instrumenten „Vermittlungsbudget“ und „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ zusammengefasst. Darüber hinaus wurde für den Rechtskreis des SGB II eine „Freie Förderung“ eingeführt. Inwieweit durch die skizzierten

Neuregelungen die Handlungsspielräume der Grundsicherungsstellen künftig erweitern oder einschränken wird entscheidend davon abhängen, wie die neuen gesetzlichen Regelungen (vom Bund) interpretiert werden und inwieweit zentrale Vorgaben zur Umsetzung gemacht werden.

## **Anhang 1: Repräsentativität der einbezogenen Grundsicherungsstellen**

Die Grundgesamtheit besteht aus den Anfang 2008 existierenden 440 Grundsicherungsstellen nach dem SGB II. Von 228 bzw. 52% dieser Grundsicherungsstellen lag bis zum 18. August 2008 ein lokales Arbeitsmarktprogramm für das Jahr 2008 vor bzw. die Information, dass kein Arbeitsmarktprogramm für 2008 erstellt wurde (Bruttostichprobe). Diese Grundsicherungsstellen betreuen etwa 61% aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Elf der 228 Grundsicherungsstellen hatten entweder kein Arbeitsmarktprogramm (sechs Grundsicherungsstellen) oder dieses war so dürftig, dass keine inhaltlich sinnvolle Auswertung möglich war (fünf Grundsicherungsstellen). Mithin verblieben für die Nettostichprobe 217 Arbeitsmarktprogramme, die ausgewertet werden konnten. Damit umfasst die Nettostichprobe mit 49% knapp die Hälfte der Grundgesamtheit. Einige Arbeitsmarktprogramme, vor allem aus Bayern, gingen erst nach Abschluss der Feldphase am 18. August 2008 ein und konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

Tabelle 3 zeigt die Verteilung verschiedener Strukturmerkmale in der Grundgesamtheit sowie in der Brutto- und der Nettostichprobe der Grundsicherungsstellen. Zwischen der Bruttostichprobe der 228 insgesamt erhaltenen und der Nettostichprobe der 217 Grundsicherungsstellen mit auswertbaren Arbeitsmarktprogrammen ergeben sich kaum Unterschiede hinsichtlich der Verteilung von Aufgabenwahrnehmung, Arbeitsmarktlage und des abgedeckten geographischen Gebiets. Im Vergleich zur Grundgesamtheit aller 440 Grundsicherungsstellen Anfang 2008 sind die Arbeitsgemeinschaften in der Stichprobe etwas überrepräsentiert und die zugelassenen kommunalen Träger etwas unterrepräsentiert. Hinsichtlich der Arbeitsmarktlage und der geographischen Verteilung bildet die Stichprobe die Grundgesamtheit recht gut ab.

**Tabelle 3: Repräsentativität der einbezogenen Grundsicherungsstellen**

Merkmale	Grundgesamtheit	Bruttostichprobe	Nettostichprobe
<b>Typ der Aufgabenwahrnehmung</b>			
Arbeitsgemeinschaften	79%	87%	89%
getrennte Aufgabenwahrnehmung	5%	4%	5%
Zugelassene kommunale Träger	16%	8%	6%
<b>Arbeitsmarktlage</b>			
Überdurchschnittlich <sup>a</sup>	32%	27%	26%
Durchschnittlich <sup>b</sup>	33%	36%	35%
Unterdurchschnittlich <sup>c</sup>	35%	38%	39%
<b>Geographische Lage</b>			
Ostdeutschland <sup>d</sup>	27%	30%	31%
Nordwestdeutschland <sup>e</sup>	28%	28%	28%
Südwestdeutschland <sup>f</sup>	44%	42%	41%
<b>Regionaldirektion</b>			
Baden-Württemberg	10%	11%	12%
Bayern	21%	16%	16%
Berlin / Brandenburg	7%	9%	10%
Hessen	6%	6%	4%
Niedersachsen / Bremen	11%	9%	9%
Nord <sup>g</sup>	7%	7%	8%
Nordrhein-Westfalen	12%	13%	14%
Rheinland-Pfalz / Saarland	8%	11%	11%
Sachsen	7%	7%	7%
Sachsen Anhalt / Thüringen	10%	10%	10%
Anzahl Grundsicherungsstellen	440	228	217
<sup>a</sup> SGB II-Typen 2, 9 und 10 (vgl. RÜB und WERNER [2007]). <sup>b</sup> SGB II-Typen 1, 5, 6 und 8 (vgl. RÜB und WERNER [2007]). <sup>c</sup> SGB II-Typen 3, 4, 7, 11 und 12 (vgl. RÜB und WERNER [2007]). <sup>d</sup> Einschließlich Berlin. <sup>e</sup> Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland. <sup>f</sup> Rheinland-Pfalz, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern. <sup>g</sup> Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein.			

Anmerkung: Angaben beziehen sich auf die Trägerstruktur im Januar 2008.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2008a], eigene Auswertung lokaler Arbeitsmarktprogramme SGB II für 2008.

## Anhang 2: Methodik der Typisierung (Cluster-Analyse)

Ziel der Cluster-Analyse ist es, die Grundsicherungsstellen anhand von bestimmten, so genannten Klassifikationsvariablen (Arbeitsmarktstrategien) in mehreren möglichst homogenen Gruppen zusammenzufassen. Damit soll die Vielfalt strukturiert werden, um so einen besseren Überblick zu bekommen.

Für die Clusteranalyse wurden die Informationen aus den Arbeitsmarktprogrammen in verschiedene binäre Strategie-Variablen zusammengefasst, die als Klassifikationsvariablen dienen. Die hier verwendeten Klassifikationsvariablen lassen sich in drei Dimensionen einteilen: Variablen zu zielgruppenbezogenen Maßnahmen, Ansätze zur spezifischen Problembeseitigung und die geplante Einbindung der Grundsicherungsstellen in Netzwerke.

Bei der Erfassung der zielgruppenbezogenen Maßnahmen wurden einzelne Maßnahmen zu Gruppen zusammengefasst. So wurden beispielsweise schulische, berufliche und sonstige Qualifizierung zu der Maßnahmengruppe Qualifizierung zusammengefasst. Bei den Zielgruppen wurden Arbeitsmarktferne, Ältere, Frauen, allein Erziehende, Behinderte und Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund zur Gruppe der Benachteiligten zusammengefasst. Wenn mindestens eine Maßnahme aus einer Maßnahmengruppe zielgerichtet für eine (zusammengefasste) Zielgruppe im Arbeitsmarktprogramm aufgeführt war, wurde die Strategie- / Klassifikationsvariable als „vorhanden“ codiert.

Zur Clusterung wurde ein hierarchisches Cluster-Verfahren verwendet. Bei einem derartigen Verfahren wird die Zahl der Cluster sukzessive verringert. Ausgangspunkt bildet eine Cluster-Lösung, in der jedes Objekt ein Cluster bildet, vorliegend bildeten also die 217 Grundsicherungsstellen jeweils einen eigenen Cluster. Anschließend werden die jeweils ähnlichsten Cluster solange fusioniert, bis nur noch ein Cluster übrig ist. Ausgangs- und Endpunkt sind jedoch keine sinnvolle Lösung; vielmehr muss eine geeignete Clusterzahl bestimmt werden, bei der die Fusionierung abgebrochen werden soll.

Für die Fusionierung ist eine Entscheidung über ein Distanz- bzw. Ähnlichkeitsmaß erforderlich, mit dem die Distanz bzw. Ähnlichkeit zwischen zwei Objekten (hier: Grundsicherungsstellen) bestimmt werden kann. Außerdem muss ein geeigneter Fusionierungsalgorithmus ausgewählt werden.

Einige Fusionierungsalgorithmen können nur mit bestimmten Distanzmaßen durchgeführt werden, sodass es sinnvoll erscheint, zuerst auf die Wahl des Fusionierungsalgorithmus und anschließend auf die Beschreibung des geeigneten Distanzmaßes einzugehen.

Aus einer Reihe von Clusteralgorithmen wurde das Ward- oder Minimum-Variance-Algorithmus (WARD [1963]) ausgewählt. Mit diesem Algorithmus werden zuerst die Mittelwerte für jede Variable innerhalb der einzelnen Cluster berechnet. Anschließend wird für jeden Fall die quadrierte euklidische Distanz zu den Cluster-Mittelwerten berechnet. Diese Distanzen werden für alle Fälle summiert. Bei jedem Verschmelzungsschritt sind die beiden vereinigten Cluster diejenigen, die die geringste Zunahme in der Gesamtsumme der quadrierten Distanzen innerhalb der Gruppen ergeben (BACHER [1996, S. 150, 297]).

Streng genommen ist das Ward-Verfahren - genau wie Centroid-Linkage und Averte-Linkage - nur für metrische Daten anwendbar, da nur für quantitative Variablen Mittelwertbildungen erlaubt sind (BACHER [1996, S. 145]). In der Analyse sind bis auf eine metrische Variable allerdings nur dichotome Variablen enthalten, wobei für einen solchen Fall eher solche Verfahren wie Single-Linkage und Complete-Linkage vorgesehen sind. Jedoch neigt der Single-Linkage-Algorithmus zur Kettenbildung und ist eher zur Identifikation von Ausreißern geeignet. Der Complete-Linkage-Algorithmus produziert sehr ungleich besetzte Gruppen und ist anfällig für Ausreißer (BACHER [1996, S. 143, 237, 258]; HERRMANN, HOMBURG und KLARMANN [2007, S. 347]). Der Ward-Linkage-Algorithmus ist dagegen den beiden Methoden überlegen, da alle Objekte einer Gruppe gemäß ihrem Abstand zum Gruppenschwerpunkt gleichmäßig in die Distanzberechnung miteinbezogen werden, wodurch die gleichmäßige Besetzung von Gruppen begünstigt wird. Da zudem die dichotomen Variablen in einer Clusteranalyse wie quantitative Daten behandelt werden können (BACHER [1996, S. 200]), wurde das Ward-Verfahren allen anderen vorgezogen<sup>20</sup> (BACKHAUS u.a. [2006, S. 517ff]).

Da die Distanz zwischen mehreren Objekten bei dichotomen Variablen gleich groß ausfallen kann, wurde der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den jeweiligen Trägergebieten als einzige metrische Variable in die Analyse aufgenommen. So wurde gewährleistet, dass bei der Clusterung ein eindeutiges Ergebnis erzielt werden konnte.

Wie bereits erwähnt, liegt dem Ward-Algorithmus implizit die quadrierte euklidische Distanz als Distanzmaß zugrunde (WISHART [1969]). Diese wird nach folgender Formel für dichotome Variablen berechnet:

$$QEUKLID_{g,g^*} = \sum_i |x_{gi} - x_{g^*i}|,$$

wobei  $g$  und  $g^*$  Klassifikationsobjekte und  $x_{gi}$  und  $x_{g^*i}$  Variablen sind.

Bei dichotomen Variablen kann der Absolutbetrag  $|x_{gi} - x_{g^*i}|$  für ein Objektpaar  $(g, g^*)$  nur die Werte 0 oder 1 annehmen. Dabei steht „0“ für eine Übereinstimmung und „1“ für eine Nichtübereinstimmung. So ist die quadrierte euklidische Distanz zwischen zwei Objekten gleich der Zahl der Variablen minus der Zahl der Übereinstimmungen in allen Variablen. Die quadrierte euklidische Distanz ist also die Anzahl aller nicht miteinander harmonisierenden Fälle (Nichtübereinstimmungen). Der Minimalwert ist Null, die Obergrenze entspricht in der vorhandenen Analyse der Zahl der Variablen<sup>21</sup> (BACHER [1996, S. 200-202]).

Zur Festlegung der Clusterzahl wurde als erstes ein Dendrogramm (Abbildung 10) für die zuletzt fusionierten 30 Gruppen erstellt. Die Festlegung anhand des Dendrogramms auf vier

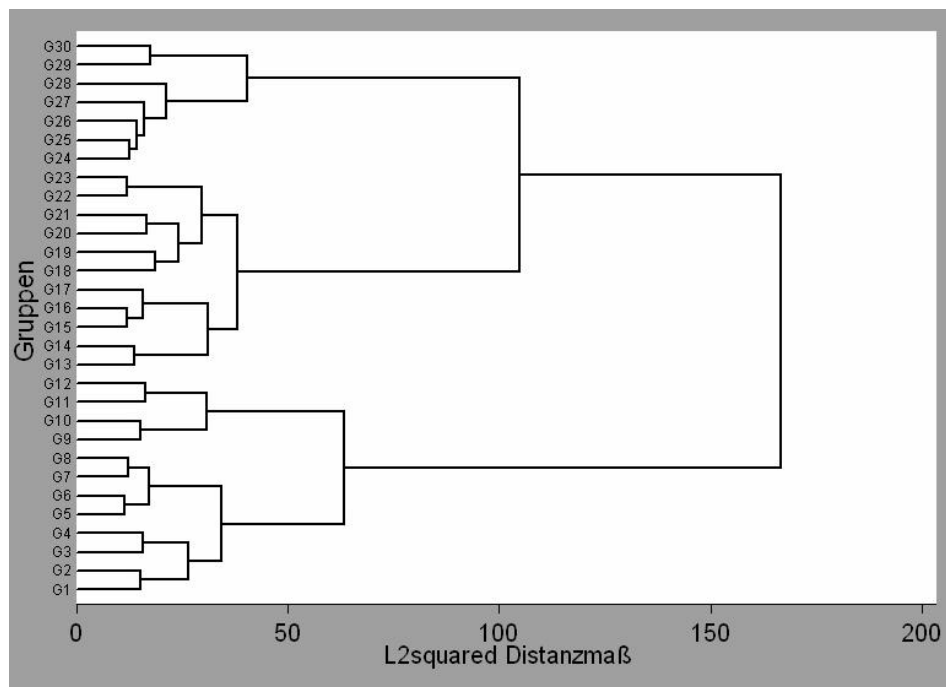
<sup>20</sup> Der Ward-Linkage-Algorithmus wurde ebenfalls den Centroid-Linkage und Averte-Linkage vorgezogen, da zahlreiche Simulationsstudien gezeigt haben, dass der Ward-Algorithmus unter den agglomerativen Algorithmen der leistungsfähigste ist (MILLIGAN und COOPER [1987]).

<sup>21</sup> Zur Berechnung der quadrierten euklidischen Distanz vgl. u.a. BACHER [1996, S. 221ff].



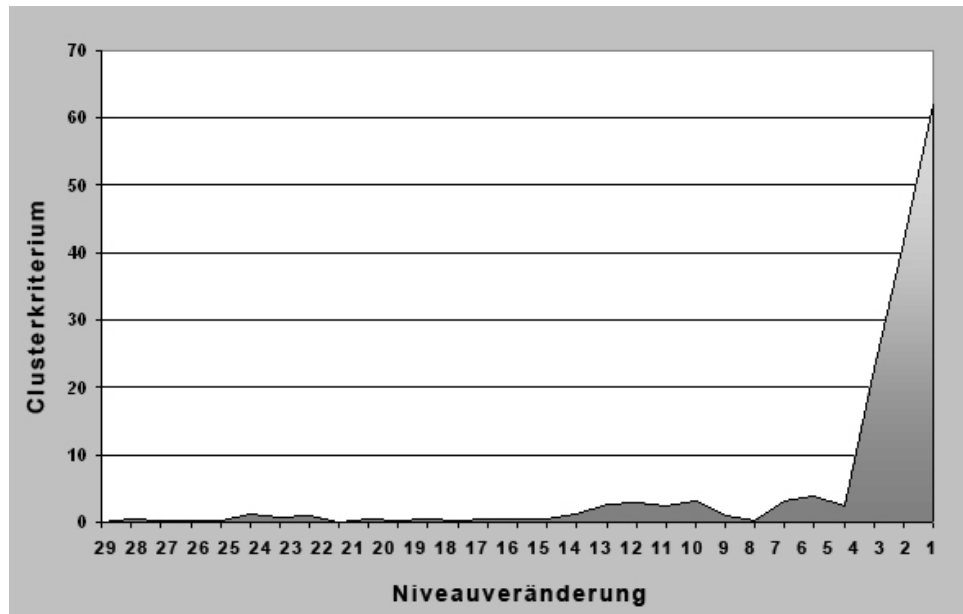
Cluster bringt eine homogene Lösung hinsichtlich der Größe der Cluster. Würde man sich für fünf oder sechs Cluster entscheiden, würde das ungleich besetzte Cluster nach sich ziehen. Mehr Cluster sollten nicht festgelegt werden, da dann die Übersichtlichkeit verloren gehen würde. Weniger als vier Cluster sollte man hier nicht auswählen, da in diesem Fall die Heterogenität innerhalb der Cluster bedeutend steigen würde.

**Abbildung 10: Dendrogramm der Cluster-Analyse**



Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

Zur Überprüfung der aufgrund des Dendrogramms getroffenen Entscheidung für vier Cluster wurde ein inverses Scree-Diagramm anfertigt (vgl. Abbildung 11). Hierbei ist ein deutlicher steiler Anstieg in der Veränderung des Verschmelzungsniveaus vom vierten Cluster aus feststellbar. Hingegen bleibt das Fusionierungsniveau nach dem vierten Cluster weitgehend konstant, sodass keine deutlichen Zuwächse des Niveaus zu verzeichnen sind. Beide Abbildungen führen also zu vergleichbaren Schlussfolgerungen, weswegen die Clusteranzahl von vier ausgewählt wurde.

**Abbildung 11: Veränderung des Verschmelzungsniveaus bei der Cluster-Analyse**

Quelle: Eigene Auswertung von 217 lokalen Arbeitsmarktprogrammen von Grundsicherungsstellen nach dem SGB II für das Jahr 2008.

## Literaturverzeichnis

- APEL, HELMUT, u.a. [2007]: *Administrative Unterstützung und wissenschaftliche Beratung*, [zusammenfassender] Jahresbericht 2007 des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, 15. Oktober 2007, Köln.
- BACHER, JOHANN [1996]: *Clusteranalyse*, 2. Aufl. 1996 (Nachdruck 2002), München.
- BACKHAUS, KLAUS, u.a. [2006]: *Multivariate Analysemethoden*, Eine anwendungsorientierte Einführung, 11. Aufl., Berlin u.a.
- Bundesagentur für Arbeit [2008a]: *SGB II - Kennzahlen für interregionale Vergleiche Januar 2008*, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, endgültige Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten, Juni 2008, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2008b]: *Jahresbericht 2007*, Grundsicherung für Arbeitsuchende, April 2008, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Zentrale der Bundesagentur für Arbeit [2008]: *Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2008*, 15./18. Februar 2008, Nürnberg u.a.
- DANN, SABINE, u.a. [2006]: *Deskriptive Analyse und Matching*, Jahresbericht 2006 des Untersuchungsfeldes 1 (Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung - IAW - und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung - ZEW -) der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, 31. Juli 2006, Tübingen u.a.
- DANN, SABINE, u.a. [2007]: *Deskriptive Analyse und Matching*, Jahresbericht 2007 des Untersuchungsfeldes 1 (Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung - IAW -) der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, 31. Mai 2007, Tübingen.
- Deutscher Bundestag [2008]: „Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch“, Unterrichtung durch die Bundesregierung, *Bundestagsdrucksache*, 16/11488, 18. Dezember 2008, Berlin.
- HERRMANN, ANDREAS, CHRISTIAN HOMBURG und MARTIN KLARMANN [2007]: *Handbuch Marktforschung*, 3. Aufl., Wiesbaden.
- HESSE, JOACHIM JENS [2006]: *Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg*, Zweiter Zwischenbericht im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, 27. November 2006, Berlin.
- KALTENBORN, BRUNO [2006]: *Hartz IV: Zentrale Steuerung und lokale Autonomie*, Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Nr. 9/2006, 10. Juli 2006, Berlin.
- MILLIGAN, GRENN W., und MARTHA C. COOPER [1987]: „Methodology review: Clustering methods“, *Applied Psychological Measurement*, Bd. 11, H. 4, S. 329-354.

- REIS, CLAUS, u.a. [2007]: *Implementations- und Governanceanalyse*, Zwischenbericht des Untersuchungsfeldes 2 (Institut für Stadt- und Regionalentwicklung - ISR - der Fachhochschule Frankfurt am Main, Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe - IAJ -, infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Simma & Partner Consulting, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung - WZB -) der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Mai 2007, Frankfurt am Main u.a.
- RÜB, FELIX, und DANIEL WERNER [2007]: *Typisierung von SGB II-Trägern*, IAB Forschungsbericht, Nr. 1/2007, Januar 2007, Nürnberg.
- Schleswig-Holsteinischer Landkreistag [2007]: „SGB II: Positionen des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung von § 16 Abs. 2 Satz 1“, *LandkreisInfo*, 837/2007, 6. Dezember 2007, Kiel.  
Internet: <http://www.sh-landkreistag.de/pres.phtml?call=detail&css=basic.css&La=1&FID=100.3933.1> (Stand: 29. Dezember 2008)
- Schleswig-Holsteinischer Landkreistag [2008]: „Positionspapier des DLT zu den weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II“, *LandkreisInfo*, 138/2008, 18. Februar 2008, Kiel.  
Internet: <http://www.sh-landkreistag.de/pres.phtml?call=detail&css=basic.css&La=1&FID=100.4059.1> (Stand: 29. Dezember 2008)
- WARD, JOE H. [1963]: „Hierarchical Grouping to Optimize an Objective Function“, *Journal of the American Statistical Association*, Bd. 58, Nr. 301, März 1963, S. 236-244.
- WISHART, DAVID [1969]: „Mode Analysis: A Generalisation of Nearest Neighbour which Reduces Chaining Effects“, *Numerical Taxonomy*, ALFRED J. COLE (Hrsg.), London, S. 282-311.