

Europäischer Sozialfonds ESF
Damit ist Hamburg beschäftigt!

**AD-HOC-EVALUIERUNG DER AKTION C 5
„FÖRDERUNG DER TEILNAHME VON
LANGZEITARBEITSLLOSEN AM ERWERBS-
LEBEN“ IM RAHMEN DES ESF-OP HAM-
BURG 2007-2013**

März 2011



Europäische Union
Europäischer Sozialfonds ESF



Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Wirtschaft und Arbeit

RAMBOLL

Ansprechpartner:

Frank Oschmiansky
Senior Consultant

T 030 30 20 20-287
M 0151 264465 -287
F 030 30 20 20-299

fao@r-m.com

Autoren:

Frank Oschmiansky Rambøll Management Consulting
Eva von Stackelberg Rambøll Management Consulting

Ramboll
Kieler Straße 303A
22525 Hamburg
T +49 40 30 20 20-0
F +49 40 30 20 20-199
www.ramboll-management.de

INHALT

1.	Einleitung, Ausgangslage und Zielsetzung	1
1.1	Langzeitarbeitslosigkeit in Hamburg	3
1.2	Problematik des Übergangs vom Strafvollzug in die Freiheit	8
2.	Die Projekte im Rahmen der Aktion C.5	10
3.	Methoden und Datenbasis	17
4.	Relevanz- und Kohärenzprüfung	18
5.	Ergebnisse	21
5.1	Maßnahmen für Strafgefangene	21
5.1.1	Teilnehmerzusammensetzung	21
5.1.2	Dauer der Teilnahme	25
5.1.3	Maßnahmeerfolg	26
5.2	Maßnahmen für Langzeitarbeitslose	28
5.2.1	Teilnehmergewinnung/Zuweisung	28
5.2.2	Teilnehmerzusammensetzung	28
5.2.3	Dauer der Teilnahme	31
5.2.4	Programmkomponente Integration in ein Ehrenamt in Maßnahme A und B	32
5.2.5	Programmkomponente Aufbau eines Betriebspools in Maßnahme A und B	33
5.2.6	Verbleib der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	35
5.2.7	Kontrolle/Prüfung/Monitoring	37
6.	Zusammenfassung, Fazit und Empfehlungen	39
7.	Literatur	41

ABBILDUNGEN

Abbildung 1:	Arbeitslose und erwerbsfähige Hilfebedürftige	4
Abbildung 2:	Bildungsstand der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	21
Abbildung 3:	Altersstruktur der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei Maßnahmeeintritt	23
Abbildung 4:	Nationalität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	24
Abbildung 5:	Teilnahmedauer; Anteil der Teilnehmenden in Prozent	26
Abbildung 6:	Bildungsstand der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	29
Abbildung 7:	Altersstruktur der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei Maßnahmeeintritt	30
Abbildung 8:	Nationalität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	31
Abbildung 9:	Teilnahmedauer; Anteil der Teilnehmenden in Prozent	32

TABELLEN

Tabelle 1:	Überblick über die in C 5 umgesetzten Maßnahmen	2
Tabelle 2:	Verweildauer im SGB II (Berichtsmonat Juni 2010) nach Bundesländern	6
Tabelle 3:	Verweildauern im SGB II in ausgewählten Großstädten	7
Tabelle 4:	Rahmendaten der Projekte für Langzeitarbeitslose	10
Tabelle 5:	Ziele, Zielgruppen und Maßnahmeeinhalte der Projekte für Langzeitarbeitslose	12
Tabelle 6:	Zielkennzahlen der Projekte für Langzeitarbeitslose	14
Tabelle 7:	Rahmendaten der Projekte für Strafgefangene	15
Tabelle 8:	Ziele, Zielgruppen und Maßnahmeeinhalte der Projekte für Strafgefangene	16
Tabelle 9:	Durchschnittliche Teilnahmedauer in Monaten	25
Tabelle 10:	Maßnahmeerfolg, Anteil in Prozent	26
Tabelle 11:	Teilnehmer an Weiterbildungen, absolute Zahlen	27
Tabelle 12:	Geschlecht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	30
Tabelle 13:	Durchschnittliche Teilnahmedauer in Monaten	31
Tabelle 14:	Betriebe des Betriebspools von Maßnahme A nach Betriebsgröße	34
Tabelle 15:	Wirtschaftszweige der Betriebe des Betriebspools von Maßnahme A	35
Tabelle 16:	Integrierungserfolge, Angaben in Prozent	36

1. EINLEITUNG, AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNG

Die Evaluation des Hamburger ESF-Programms der Förderperiode 2007 bis 2013 sieht drei Ad-hoc-Evaluierungen zu spezifischen Themen und Aktionen vor. Im Zuge der vorliegenden Ad-hoc-Evaluierung wird die Relevanz und die Wirksamkeit der Aktion C.5 „Förderung der Teilnahme von Langzeitarbeitslosen am Erwerbsleben“ bewertet.

Zielsetzung der Evaluierung besteht darin

- die Relevanz der Aktion C.5 vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Entwicklungen zu untersuchen,
- Transparenz über den Umsetzungsstand zu schaffen und erste Ergebnisse aufzuzeigen,
- den Beitrag der ESF-Förderung zur Integration von Langzeitarbeitslosen zu analysieren,
- spezifischen Mehrwert der Aktion C.5 des Hamburger ESF-Programms gegenüber anderen Maßnahmen des Bundes zu untersuchen (Kohärenzprüfung)
- sowie Handlungsempfehlungen zur weiteren Ausrichtung und praktischen Umsetzung des ESF-Programms in Bezug auf die Integration von Langzeitarbeitslosen ins Erwerbsleben zu entwickeln.

Innerhalb der Prioritätsachse C werden durch die Aktion C.5 nach der Aktion C.2 die zweitmeisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer erreicht (Freie und Hansestadt Hamburg 2010: 97). Die Aktion C.5 fokussiert insbesondere auf die Ausgabenkategorie 71¹ „Konzepte für die Eingliederung oder Wiedereingliederung von benachteiligten Personen in das Erwerbsleben; Bekämpfung von Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt und beim Vorankommen auf dem Arbeitsmarkt und Förderung der Akzeptanz von Unterschiedlichkeit am Arbeitsplatz“.

Die Maßnahmen bzw. Projekte² werden nach einem Wettbewerbsverfahren ausgewählt. Auf Basis einer von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit bzw. der zuständigen sonstigen Fachbehörde erstellten Leistungsbeschreibung bewerben sich Träger mit ihren Konzepten. Die eingereichten Konzepte werden in 12 Kategorien bewertet und bepunktet.

Die umgesetzten Maßnahmen in C.5 lassen sich im Wesentlichen zwei Schwerpunkten zuordnen (vgl. auch Tabelle 1). Einerseits werden Langzeitarbeitslose – insbesondere im Anschluss oder im Vorfeld von Fördermaßnahmen der ARGE - in Maßnahmen gefördert, die die Vermittlung in Beschäftigung zum Ziel haben. Neben Beziehern von Leistungen nach dem SGB II und dem SGB III kommen auch Nichtleistungsbezieher als Zielgruppe in Betracht. Im Wesentlichen werden aber Leistungsbezieher des SGB II gefördert. Die Kofinanzierung zu den ESF-Geldern splittet sich in zwei Teile: Zum einen in „echtes“ Geld seitens der Behörde und zum anderen in „rechnerische“ Kofinanzierung, indem Transfermittel der Teilnehmer (i.d.R. Leistungsbezug Arbeitslosengeld II) angerechnet werden. Ergänzend kommen in geringem Umfang Eigenmittel der Träger hinzu.

¹ Vgl. Anhang IV Ausgabenkategorien (gemäß Artikel 9 Absatz 3) der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

² Beide Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet.

Tabelle 1: Überblick über die in C 5 umgesetzten Maßnahmen³

Name der Maßnahme	(Haupt-)Zielgruppe	(Haupt-)Ziele
PiCo (Personenindividuelles Coaching)	Schwerbehinderte Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen	Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit; individuelle Stabilisierung; Vermittlung in Maßnahmen und Arbeit
EXIT/Spurwechsel	Langzeitarbeitslose, insbesondere ALG II-Empfängerinnen und Empfänger die bereits Maßnahmen der ARGE ohne Integrationserfolge durchlaufen haben	Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung, Ehrenamt und in Tätigkeiten im Rahmen der Nachbarschaftshilfe; Aufbau eines Vermittlungspools mit 50 Betrieben
Hamburger Vermittlungspool	Langzeitarbeitslose, insbesondere ALG II-Empfängerinnen und Empfänger die bereits Maßnahmen der ARGE ohne Integrationserfolge durchlaufen haben	Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Ehrenamt, geringfügige Beschäftigung; Gewinnung von 40 Betrieben und 6 Zeitarbeitsfirmen als Kooperationspartner
ICB (Individuelles Coaching und Beratung von Arbeitsuchenden)	Langzeitarbeitslose Erwachsene mit multiplen Integrationshemmnissen im ALG II-Bezug	Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit; individuelle Stabilisierung; Vermittlung in Maßnahmen und Arbeit
QuA-FIT (Qualifizierung und Arbeit, Frauen im Training)	Inhaftierte Frauen der Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand	Qualifizierung und qualifikationserhaltende Maßnahmen; Stabilisierung und Weiterentwicklung der sozialen und persönlichen Kompetenzen zur Vorbereitung auf die Entlassung
proFIT by BASICS	Junge Erwachsene Strafgefangene der Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand	Qualifizierung während der Haft zur Berufsvorbereitung für die Zeit nach der Entlassung; Vermittlung in Ausbildung oder Beschäftigung nach der Entlassung
FIT auf den Weg	Männliche Strafgefangene der Justizvollzugsanstalt Billwerder	Qualifizierung während der Haft zur Berufsvorbereitung für die Zeit nach der Entlassung; Berufswegeplanung und Entlassungsvorbereitung
AQUA IF 2 (Arbeit und Qualifizierung in der JVA Fuhlsbüttel 2)	Männliche erwachsene Strafgefangene der Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel	Berufliche Qualifizierung und Erweiterung der gesellschaftlichen Handlungskompetenz der Strafgefangenen zur Vorbereitung auf die Entlassung

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den Sachberichten, den qualitativen Interviews und auf Freie und Hansestadt Hamburg 2009

³ Hinzu kommt die Maßnahme „Die Werkstatt“, zu der uns kaum Informationen vorliegen. Aufgrund der wenigen Informationen und der laut INEZ Daten geringen Teilnehmerzahl mit 14 Teilnehmerinnen und Teilnehmern wird die Maßnahme in diesem Bericht nicht berücksichtigt. Auch die Maßnahme PiCo wird im Folgenden nicht weiter betrachtet, da sie auf eine sehr spezielle Zielgruppe (schwerbehinderte Menschen) zugeschnitten ist und nicht in die qualitativen und quantitativen Erhebungen (vgl. Abschnitt 3) einbezogen war.

Andererseits zielen vier Maßnahmen auf die berufliche Bildung und Ausbildung von Strafgefangenen. Damit soll für diese Gruppe eine auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abzielende Anschlussperspektive für die Zeit unmittelbar nach der Haftentlassung geschaffen werden (Freie und Hansestadt Hamburg 2007: 103). Kofinanzierer ist hier die Justizbehörde.

Grundlage für die Evaluierung bilden sieben der acht oben genannten Projekte (vgl. Tabelle 1), die im Rahmen von Wettbewerbsverfahren seit 2007 ausgewählt worden sind. In Abstimmung zwischen Rambøll Management Consulting und der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) wurde entschieden, einen besonderen Fokus auf drei der vier Projekte für Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen zu legen. Es handelt sich um die Projekte EXIT/Spurwechsel, Hamburger Vermittlungspool und ICB – Individuelles Coaching und Beratung von Arbeitsuchenden. Während für alle sieben Projekte die Sachberichte analysiert, eine Kohärenzprüfung durchgeführt und die INEZ-Monitoringdaten (Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen) ausgewertet wurden, erfolgten bezüglich der drei ausgewählten Projekte zudem Verbleibsanalysen und qualitative Interviews.

Der vorliegende Endbericht ist wie folgt aufgebaut: Zunächst soll für die beiden wesentlichen Zielgruppen der C.5 Projekte – Langzeitarbeitslose und Strafgefangene – die Ausgangslage insbesondere bezüglich der (Re)Integration in den Arbeitsmarkt beschrieben werden (Kapitel 1.1 und 1.2). Anschließend werden die untersuchten Projekte beschrieben (Kapitel 2) und der Evaluationsansatz vorgestellt (Kapitel 3). Kapitel 4 stellt die Ergebnisse der Relevanz- und Kohärenzprüfung vor und Kapitel 5 fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen. Ein Fazit sowie auf die Ergebnisse aufbauende Empfehlungen schließen den Bericht ab.

1.1 Langzeitarbeitslosigkeit in Hamburg

Nicht zuletzt aufgrund der konjunkturellen Erholung der deutschen Wirtschaft im Jahr 2010 ist auch in der Freien und Hansestadt Hamburg die Arbeitslosigkeit gesunken (Bundesagentur für Arbeit 2010a). Während die Arbeitslosenquote in Hamburg im Jahresdurchschnitt 2009 8,6 Prozent⁴ betrug (das entsprach 78.516 arbeitslosen Personen⁵) verringerte sich die Quote im Laufe des Jahres 2010 auf 7,4 Prozent im Dezember und damit um 0,2 Prozentpunkte mehr als im gesamten Bundesgebiet, in dem die Arbeitslosenquote von 8,2 auf 7,2 Prozent sank.

Bei Betrachtung der Entwicklung der letzten drei Jahre zeigt sich allerdings, dass die Zahl der Arbeitslosen im Januar 2011 auf dem gleichen Niveau liegt wie im Januar 2008 (vgl. Abbildung 1). Auch die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II liegt im Januar 2011 in etwa auf dem Niveau vom Januar 2008. Die Unterbeschäftigung⁶ (ohne Kurzarbeit)

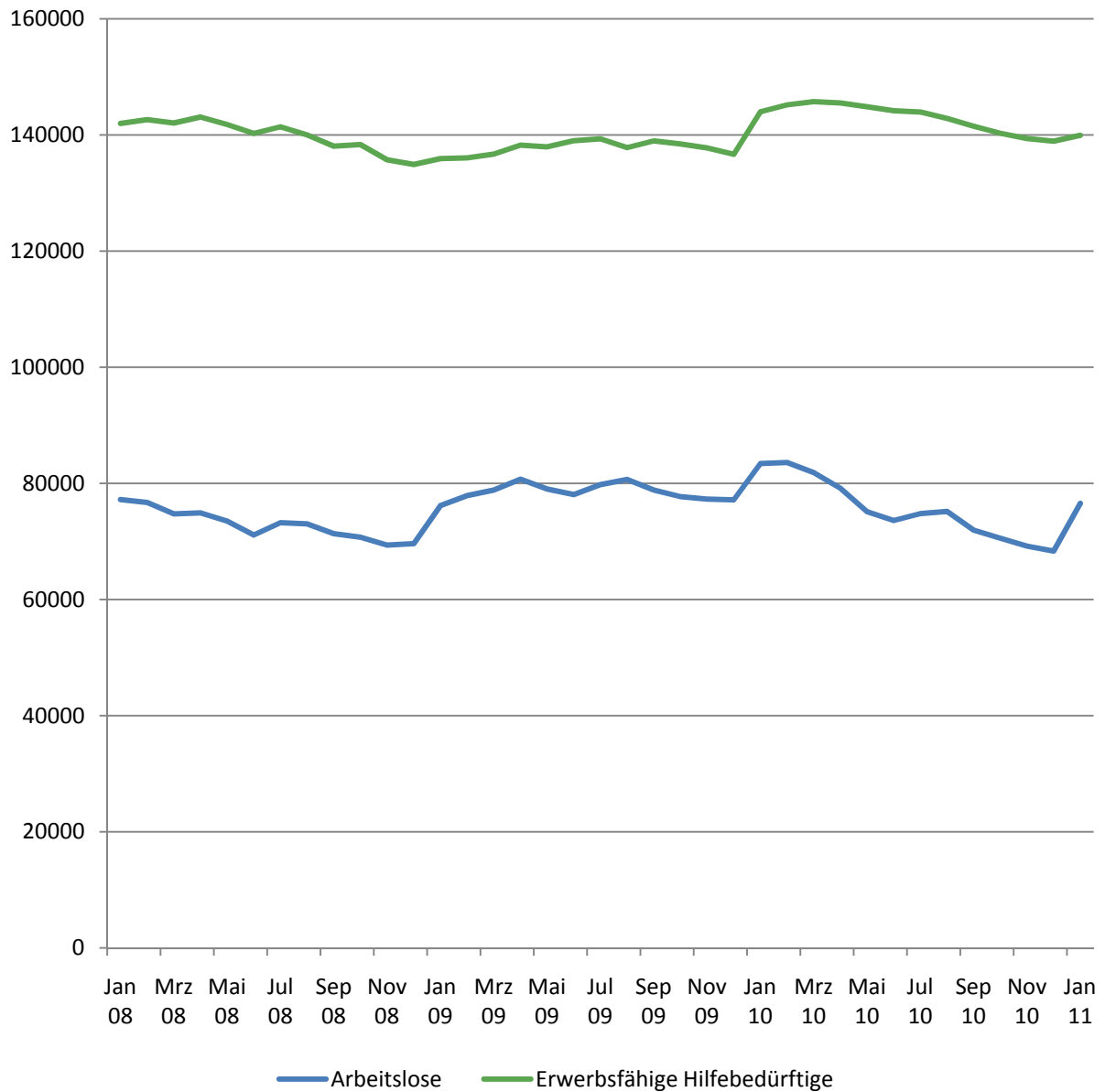
⁴ Bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

⁵ Von den 78.516 Arbeitslosen befanden sich 24.217 (30,8 Prozent) im Rechtskreis des SGB III und 54.299 Personen (69,2 Prozent) im Rechtskreis des SGB II. Damit befindet sich in Hamburg ein deutlich größerer Anteil von Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II als im Bundesdurchschnitt (65,1 Prozent) bzw. in Westdeutschland (62,5 Prozent).

⁶ In der Unterbeschäftigung werden zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch die Personen erfasst, die nicht als arbeitslos im Sinne des SGB III gelten, weil sie Teilnehmer an einer Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik oder in einem arbeitsmarktbedingten Sonderstatus sind.

betrug im Januar 2011 103.113 Personen. Die Unterbeschäftigungsquote (ohne Kurzarbeit) lag im Januar 2011 bei 11,0 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2011).

Abbildung 1: Arbeitslose und erwerbsfähige Hilfebedürftige



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

2009 waren im Jahresdurchschnitt 26,9 Prozent der Arbeitslosen (21.107 Personen) in Hamburg offiziell als langzeitarbeitslos registriert. Auch die offiziell ausgewiesene Langzeitarbeitslosigkeit sank in den Monaten des Jahres 2010 auf 25,5 Prozent im Dezember 2010 (Bundesagentur für Arbeit 2010b). Im Bundesgebiet hingegen erhöhte sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen von 29,7 Prozent im Jahresdurchschnitt 2009 (Bundesagentur für Ar-

beit 2009) auf über 30 Prozent und lag im Dezember 2010 bei 32,2 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2010c).

Die Zielsetzung laut Operationellem Programm, den Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit in Hamburg von 30 Prozent im Jahr 2005 auf 28 Prozent zu reduzieren, ist damit laut offizieller Statistik bereits erfüllt. Allerdings hat die Bundesagentur für Arbeit 2008 die statistische Erhebung der Langzeitarbeitslosigkeit geändert. Seither zählen Langzeitarbeitslose, wenn sie ihre Arbeitslosigkeit durch eine nur wenige Tage dauernde Beschäftigung unterbrechen als Neuzugänge und nicht mehr als Langzeitarbeitslose. Gleiches gilt für arbeitsunfähig erkrankte Arbeitslose nach einer Erkrankung von mehr als sechs Wochen oder für die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (z. B. Trainingsmaßnahme, Qualifizierungsmaßnahme, Arbeitsgelegenheit) von mehr als sechs Wochen. Dadurch wird das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit erheblich unterzeichnet und eine Vergleichbarkeit mit früheren Daten ist nicht mehr gegeben.

Ein klareres Bild, um die Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit beurteilen zu können, zeigt daher die Verweildauerstatistik des SGB II. Fast 60 Prozent der Bezieher von SGB II Leistungen in Hamburg beziehen diese Leistungen bereits seit zwei Jahren oder länger. Hamburg liegt hier deutlich schlechter als der Bundesdurchschnitt. Auch wenn nur die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Blick genommen werden, zeigt sich ein ähnliches Bild. Unter den westdeutschen Bundesländern steht Hamburg hier am schlechtesten dar.

Tabelle 2: Verweildauer im SGB II (Berichtsmonat Juni 2010) nach Bundesländern

Region	Personen insgesamt (Bestand)	Anteil mit Verweildauer zwei Jahre und länger (in Prozent)	Erwerbsfähige Hilfebedürftige (Bestand)	Anteil mit Verweildauer zwei Jahre und länger (in Prozent)
Deutschland	6.787.134	54,8	4.957.291	55,5
Westdeutschland	4.624.638	52,7	3.309.041	53,2
Ostdeutschland	2.162.496	59,5	1.648.250	60,3
Schleswig-Holstein	234.700	55,6	168.221	55,8
Hamburg	198.821	59,7	144.164	59,8
Niedersachsen	647.786	54,6	467.150	55,5
Bremen	96.657	58,4	69.883	58,1
Nordrhein-Westfalen	1.674.490	54,7	1.199.787	55,2
Hessen	443.806	52,4	311.019	52,8
Rheinland-Pfalz	246.397	49,8	174.986	50,1
Baden-Württemberg	498.356	45,5	354.426	45,8
Bayern	500.803	46,6	358.188	47,0
Saarland	82.822	55,1	61.217	56,0
Berlin	599.739	61,3	443.889	60,7
Brandenburg	290.248	58,2	224.588	59,6
Mecklenburg-Vorpommern	223.533	59,5	172.234	61,0
Sachsen	490.792	59,0	377.751	60,4
Sachsen-Anhalt	327.802	60,2	254.671	61,8
Thüringen	230.382	56,6	175.117	57,7

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32182/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=31688&year_month=201006&year_month.GROUP=1&search=Suchen

Auch bei einem Vergleich ausgewählter Großstädte zeigt sich, dass die Langzeitarbeitslosigkeit – wiederum gemessen anhand der Verweildauern im SGB II – in Hamburg vergleichsweise stark verfestigt ist. Von den hier verglichenen Großstädten schneiden nur Berlin und Essen schlechter ab als Hamburg.

Tabelle 3: Verweildauern im SGB II in ausgewählten Großstädten

Region	Personen insgesamt (Bestand)	Anteil mit Verweildauer zwei Jahre und länger (in Prozent)	Erwerbsfähige Hilfebedürftige (Bestand)	Anteil mit Verweildauer zwei Jahre und länger (in Prozent)
Hamburg	198.821	59,7	144.164	59,8
Essen, Stadt	82.788	63,2	59.697	63,3
Berlin	599.739	61,3	443.889	60,7
Bremen, Stadt	75.536	57,9	54.587	57,5
Region Hannover	118.266	56,8	88.781	57,1
Duisburg, Stadt	72.226	56,1	51.994	56,1
Frankfurt am Main, Stadt	72.255	55,1	51.005	54,7
Stuttgart, Landeshauptstadt	42.895	51,3	30.909	50,9
Nürnberg, Stadt	51.399	50,2	37.156	50,0
München, Landeshauptstadt	77.604	48,9	55.731	49,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32182/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=31688&year_month=201006&year_month.GROUP=1&search=Suchen

Bei einer Betrachtung der Verweildauern unterschiedlicher Gruppen zeigt sich, dass Hamburg besonders ungünstig bei Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften (65,7 Prozent mit Verweildauern über zwei Jahre gegenüber 58,3 Prozent im Bundesdurchschnitt) und bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Alter von 15 bis unter 25 Jahren (53,2 Prozent mit Verweildauern über zwei Jahre gegenüber 45,9 Prozent im Bundesdurchschnitt) abschneidet. Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Alter von 50 bis unter 65 Jahren schneidet Hamburg gar schlechter ab als jedes andere Bundesland. 74,2 Prozent aller SGB II-Bezieher dieser Altersgruppe haben in Hamburg eine Verweildauer von zwei Jahren und länger gegenüber 69,2 Prozent im Bundesdurchschnitt.

Diese Zahlen verdeutlichen die enorme Herausforderung für die Freie und Hansestadt Hamburg, die positive Wirtschaftsentwicklung und die seit einem Jahr sinkende Arbeitslosigkeit auch zu einem Aufbrechen der verfestigten Arbeitslosigkeit zu nutzen. Besonders unter den Personen im Rechtskreis des SGB II gibt es eine Vielzahl von Arbeitslosen, die trotz verschiedener Aktivierungsbemühungen dauerhaft auf ALG II angewiesen bleiben oder wiederholt in die Abhängigkeit von Transferzahlungen zurückfallen (Graf / Rudolph 2009: 8). Gekennzeichnet sind diese Langzeitarbeitslosen im SGB-II Bezug vielfach durch multiple Vermittlungshemmnisse, wie z. B. niedrige berufliche Qualifikation, soziale Desintegration, geringe Sprachkenntnisse und psycho-soziale Problemlagen. Die Dauererwerbslosigkeit führt zudem häufig bei den Betroffenen zu einer Vielzahl an persönlichen und sozialen Konflikten, die sich aus der Situation der finanziellen Unsicherheit, der beruflichen Perspektivlosigkeit und dem Verlust einer wichtigen Quelle der Bestätigung und sozialen

Wertschätzung ergeben. So setzt nach wiederholten Misserfolgen bei der Arbeitssuche oftmals eine Phase des Pessimismus und der Hoffnungslosigkeit ein, die zu Depressionen, Energielosigkeit sowie zum Verlust der Alltagsbewältigungsfähigkeit führen kann.

Im Hamburger ESF-Programm „Damit ist Hamburg beschäftigt“ wurde im Rahmen der Prioritätsachse C in der Aktion C.5 der beschriebenen Problemlage Rechnung getragen, indem Projekte aufgelegt wurden, die die ganzheitliche Förderung der Beschäftigungsfähigkeit⁷ von Langzeitarbeitslosen und deren Integration in den Arbeitsmarkt zum Ziel haben.

1.2 Problematik des Übergangs vom Strafvollzug in die Freiheit

In den Hamburger Justizvollzugsanstalten saßen Ende März 2010 insgesamt 1.429 Strafgefangene und Sicherungsverwahrte ein (Statistisches Bundesamt 2010). Dabei zeigt sich über die letzten Jahre hinweg eine kontinuierlich rückläufige Entwicklung. Im Vergleich zu 2004 zeigt sich eine Abnahme von etwa 30 Prozent.

Von den 1.429 einsitzenden Personen waren 79 (5,5 Prozent) Frauen. 183 (12,8 Prozent) waren unter 25 Jahre alt, 708 (49,5 Prozent) zwischen 25 und 39 Jahre alt und 538 (37,6 Prozent) waren 40 Jahre alt oder älter. Der größere Teil der Gefangenen verbüßt eher kurze Haftstrafen. Allerdings sitzen 38,6 Prozent zwei Jahre und länger in Haft. Vier Prozent der Gefangenen sind zu lebenslanger Haft verurteilt worden.

Im Strafvollzug sollen die Inhaftierten laut Strafvollzugsgesetz fähig werden, „künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen“ (§ 2 HmbStVollzG), d. h. nach der Haftentlassung soll den Entlassenen die soziale Reintegration⁸ gelingen.⁹ Es hat sich gezeigt, dass die berufliche Integration dabei von zentraler Bedeutung ist. Beschäftigungs- bzw. berufsbezogene Defizite und Orientierungsprobleme stellen die wichtigsten Problemfelder der Nachsorge für Haftentlassene dar, noch vor (physischen wie psychischen) gesundheitlichen, behördlichen oder familiären Herausforderungen (Vgl. z. B. Wirth 2006: 147). Eine Schaffung stabiler beruflicher Verhältnisse erscheint insbesondere aus folgenden Gründen als entscheidend für den Erfolg der Reintegration:

- Nach der Haftentlassung tritt typischerweise eine Phase der Orientierungslosigkeit ein (das so genannte Entlassungsloch), in der die Entlassenen besonders anfällig für einen Rückfall in kriminelles Verhalten sind.
- Entlassene sind angesichts der Schwierigkeiten einer Wiedergewöhnung an das Leben „in Freiheit“ meist auf Anleitung und Unterstützung bei der Wohnungs- und Arbeitssuche als erste, fundamentale Schritte zur Reintegration angewiesen.

⁷ „Beschäftigungsfähigkeit beschreibt die Fähigkeit einer Person, auf der Grundlage ihrer fachlichen und Handlungskompetenzen, Wertschöpfungs- und Leistungsfähigkeit ihre Arbeitskraft anbieten zu können und damit in das Erwerbsleben einzutreten, ihre Arbeitsstelle zu halten oder, wenn nötig, sich eine neue Erwerbsbeschäftigung zu suchen.“ (Blancke u. a. 2000: 9)

⁸ Im Sinne begrifflicher Klarheit empfiehlt sich eine bewusste Bezeichnung als (berufliche und soziale) Reintegration anstatt Resozialisierung, da „Resozialisierung“ stärker mit individuellen persönlichen Defiziten konnotiert ist als mit Defiziten in der sozialen Umgebung; letztere werden jedoch als relevante Erfolgsdimension angesehen. Vgl. Matt 2007: 30.

⁹ Das Bundesverfassungsgericht leitet das Resozialisierungsgebot als verbindlichen Staatsauftrag in ständiger Rechtsprechung aus dem Sozialstaatsgebot des Artikel 20 Absatz 3 GG her.

- Haftentlassene stellen üblicherweise auf dem Arbeitsmarkt eine Klientel mit besonders starken Vermittlungshemmnissen dar (niedriger oder gar kein qualifizierter Berufsabschluss, oft schon vor der Haft ALG-II-Bezug, etc.).

Verschiedene Studien zeigen, dass Haftentlassene mit qualifizierendem Berufsabschluss, die nach der Entlassung einer ausbildungsadäquaten Beschäftigung nachgehen, zu etwa 30 Prozent rückfällig werden, während die Rückfallquote bei erwerbstätigen Haftentlassenen ohne berufliche Qualifizierung 50 Prozent und bei arbeitslosen Haftentlassenen sogar 80 bzw. 90 Prozent beträgt (getrennte Betrachtung von Haftentlassenen mit bzw. ohne berufsqualifizierenden Abschluss).¹⁰

In einer Studie zur Resozialisierung hatte eine Mehrheit der Häftlinge bei Inhaftierung jedoch keinen berufsqualifizierenden Abschluss und nur ein geringer Teil aller Häftlinge verfügte über konkrete Aussicht auf spätere Erwerbsarbeit. Hinzu kommt, dass auch vor der Inhaftierung über 80 Prozent der Straffälligen keiner geregelten Erwerbsarbeit nachgingen, sondern von staatlichen Transferleistungen (i.d.R. ALG II) lebten (Matt 2008).

Diese Befunde belegen zum einen die Bedeutung von beruflicher Qualifizierung als zentralen Bestandteil von Reintegrationsmaßnahmen.¹¹ Zum anderen zeigt sich die zentrale Bedeutung einer schnellen Eingliederung in Arbeit nach der Haftentlassung.¹² Das Hamburger ESF-Programm trägt der besonderen Problematik der Zielgruppe Rechnung, indem die soziale Reintegration von ehemaligen Strafgefangenen mittels Qualifizierungs- und Stabilisierungsmaßnahmen in der Aktion 5 der Prioritätsachse C neben den Projekten zur Integration von Langzeitarbeitslosen auch Projekte zur beruflichen Qualifizierung und zum Übergangsmanagement von Inhaftierten an Hamburger Justizvollzugsanstalten fördert.

¹⁰ Vgl. u. a. Wirth 2007: 16; Wirth 2009a: 77f. sowie die kommentierte Rückfallstatistik von Jehle u. a. 2003. Bei der kommentierten Rückfallstatistik handelt es sich um die Auswertung der Daten des Bundeszentralregisters (BZR). Bei den BZR-Daten fehlt allerdings jeglicher Verweis auf andere Teilbereiche des Lebens, auf die Entwicklungen im Leben und im Umfeld der Betroffenen, auf deren Lebenssituation, auf Strukturen des Lebenslaufes (Matt 2007: 27).

¹¹ Arbeitsmarktbezogene Maßnahmen können allerdings nicht isoliert von kriminalpräventiven Maßnahmen betrachtet werden. Nur eine Kombination beider Ansätze kann die Gruppe der Straffälligen langfristig in den Arbeitsmarkt integrieren und eine Reduzierung des Rückfalls in Straffälligkeit zur Folge haben. Allerdings ist das Wissen über die Effektivität kriminalpräventiver Maßnahmen zwecks Rückfallminimierung gering (vgl. Matt 2007). Es zeigt sich aber auch hier, dass der Erfolg bei der beruflichen Eingliederung mit niedrigeren Rückfallquoten einhergeht: Berufliche und sozialintegrative Stabilisierung verstärken sich wechselseitig in Richtung eines nicht straffälligen Lebens (vgl. ebd.).

¹² Dennoch dürfen gerade angesichts der mehrfachen Negativselektion der Zielgruppe Maßnahmen keinesfalls auf die berufliche Wiedereingliederung reduziert werden. Der Fokus muss auf der koordinierten Gestaltung der gesamten Übergänge vom Strafvollzug in die Freiheit gelegt werden, also entsprechend auch die soziale Integration in all ihren Facetten berücksichtigen („Übergangsmanagement“).

2. DIE PROJEKTE IM RAHMEN DER AKTION C.5

Wie bereits beschrieben, wurden bzw. werden im Rahmen der Aktion C.5 neun Maßnahmen umgesetzt. Die Maßnahmen PiCo und Werkstatt werden (wie bereits erwähnt) im Folgenden nicht weiter betrachtet. Drei der im Folgenden betrachteten Projekte der Aktion C.5 hatten die Förderung von Langzeitarbeitslosen mit Integrationshemmnissen zum Ziel.¹³ Die soziale Stabilisierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurde in allen drei Projekten (wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß) als Voraussetzung für eine erfolgreiche Vermittlung angesehen. Deshalb wurde ein ganzheitlicher Betreuungsansatz verfolgt. Das heißt, dass nicht allein auf die Förderung der berufsfachlichen Kompetenzen abgezielt, sondern mit spezifischen Angeboten auf psycho-soziale Problemlagen der Arbeitslosen eingegangen wurde. Zudem wurde nicht nur die Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse angestrebt. Auch die gezielte Vermittlung in geringfügige, geförderte oder ehrenamtliche¹⁴ Beschäftigungsverhältnisse wurde verfolgt, da sie als Schritt auf dem Weg hin zu einer langfristigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt angesehen wurde. Eine weitere Besonderheit der Projekte bestand darin, dass die Teilnahme größtenteils auf Freiwilligkeit beruhte und Abbrüche im Regelfall keine Sanktionierungen nach sich ziehen konnten.¹⁵ Die Projekte unterscheiden sich dennoch hinsichtlich ihrer Schwerpunktsetzungen und der konkreten Ausgestaltung der Angebote (vgl. Tabelle 4 und 5).

Tabelle 4: Rahmendaten der Projekte für Langzeitarbeitslose

	A	B	C
Laufzeit	01.03.08 – 28.02.10	07.02.08-31.01.10	01.03.09-28.02.11
Ursprüngliches Projektvolumen	387.490 €	534.166 €	927.293 €
Mittelherkunft Bund	125.424 €	294.720 €	19.019 €
Tatsächliches Volumen	375.505 € Darin enthalten: ESF-Mittel: 142.476 € Kofi BWA: 77.324 € Bund: 148.117 € Eigenmittel / Privat: 7.588 €	534.166 € Darin enthalten: ESF-Mittel: 148.971 Kofi BWA: 89.446 € Bund: 294.720 € Eigenmittel / Privat: 1.029	805.564 € Darin enthalten: ESF-Mittel: 367.375 Kofi BWA: 391.343 Bund: 32.619 Eigenmittel / Privat: 14.227
Kooperationspartner	Zwei Vereine aus dem Bereich Selbsthilfe und Sport	Ein Bildungsträger	Kein Kooperationspartner
Projekteintritt	Laufend möglich	Laufend möglich	Laufend möglich
Maximale Teilnahmedauer	Zwölf Monate	Sechs Monate	Neun Monate

Quellen: eigene Zusammenstellung basierend auf den Sachberichten und auf Freie und Hansestadt Hamburg 2009

¹³ Im Folgenden werden die drei Maßnahmen anonymisiert als Maßnahmen A, B und C bezeichnet.

¹⁴ Die Vermittlung in ehrenamtliche Tätigkeiten war ein wesentlicher Konzeptbestandteil der Maßnahmen A und B.

¹⁵ Bei Maßnahme C wurde ein Abbruch allerdings an die team.arbeit.hamburg gemeldet.

Das **Projekt A** startete am 1. März 2008 mit einer Laufzeit von zwei Jahren und einem anvisierten Projektvolumen von 387.490 Euro. Der Träger kooperierte bei der Durchführung mit einem Sport- und einem Selbsthilfeverein. Teilnehmenden konnten Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen, die bereits arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durchlaufen hatten. Insbesondere ehemalige Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten sollten für die Projektteilnahme gewonnen werden. Im Rahmen des Projekts wurden die Teilnehmenden in Einzel- und Gruppenterminen hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen sowie ihrer beruflichen Perspektiven beraten und gecoacht. Ergänzend bot der Träger ein Entspannungstraining an. Aufgabe des Projektteams war es zudem, für die Teilnehmenden passende Stellenangebote zu recherchieren und sie ihnen per Post zuzusenden. Des Weiteren bauten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen auf „normale“ Betriebe und auf die Zeitarbeitsbranche und Personalvermittler bezogenen Vermittlungspool auf. Hierunter befand sich auch ein Tochterunternehmen des Trägers. Im Falle von Vermittlungen erfolgte die Einlösung eines Vermittlungsgutscheines seitens des Tochterunternehmens bei der Arbeitsverwaltung.

Neben dem Ziel die Teilnehmenden in Arbeit zu vermitteln, wurde die Vermittlung in ein Ehrenamt angestrebt. Die ehrenamtliche Beschäftigung sollte als ein Korridor hin zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt fungieren. Die maximale Betreuungsdauer der einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer betrug 12 Monate. Nach erfolgreicher Vermittlung in einen der Beschäftigungsbereiche bot das Projektteam den Teilnehmerinnen und Teilnehmern eine bis zu dreimonatige Nachbetreuung an.

Tabelle 5: Ziele, Zielgruppen und Maßnahmeinhalte der Projekte für Langzeitarbeitslose

	A	B	C
Zielgruppe	Langzeitarbeitslose mit multiplen Integrationshemmnissen, die bereits Maßnahmen der ARGE ohne Integrationserfolge durchlaufen haben	Langzeitarbeitslose ALG I und ALG II-Empfänger/-innen mit multiplen Integrationshemmnissen, die bereits Maßnahmen der ARGE ohne Integrationserfolge durchlaufen haben	Langzeitarbeitslose ALG II-Empfänger/-innen mit multiplen Integrationshemmnissen
Ziele	Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Ehrenamt, geringfügige Beschäftigung; Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit	Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung; in Ehrenamt und Nachbarschaftshilfe; Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit	Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit; individuelle Stabilisierung; Vermittlung in Maßnahmen und Arbeit
Ziele im Bereich der Akquise	Aufbau eines auf die Zeitarbeitsbranche und auf Betriebe bezogenen Vermittlungspools	Aufbau eines Vermittlungspools mit 50 Betrieben	-
Individuelle Angebote	Einzelberatungen; Recherche von Stellenangeboten; Kontaktherstellung zu Betrieben	Visionscoaching; Beratung; Coaching	Coaching und Beratung; Arbeitsberatung und -vermittlung
Gruppenangebote	Coachings und Workshops zur Weiterentwicklung der beruflichen Perspektiven und Strategien der Beschäftigungs- und Arbeitsuche; Entspannungstraining	Beratung; Qualifizierungen je nach Bedarf; Praktika in Übungswerkstätten („Jobtest“)	Angebote zur Stärkung beruflicher Kompetenzen und der physischen und psychischen Leistungsfähigkeit

Quellen: eigene Zusammenstellung basierend auf den Sachberichten und den geführten Interviews

Das **Projekt B** lief im Zeitraum vom 7. Februar 2008 bis zum 31. Januar 2010. Das ursprüngliche Projektvolumen betrug 534.166 Euro. Der befragte Träger kooperierte bei der Projektdurchführung mit einem weiteren Bildungsträger. Die Zielgruppe waren Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen, die bereits arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durchlaufen hatten und sich zur Zeit der Teilnahme im ALG II- oder ALG I-Bezug befanden. Eine Besonderheit des Projekts war, dass es sich aus mehreren Bestandteilen zusammensetzte, die zum Teil aus Mitteln des ESF-Landesprogramms und zum Teil über Bildungsgutscheine der team.arbeit.hamburg finanziert wurden.

Als erste Projektphase war ein etwa sechswöchiges Visionscoaching vorgesehen, in dem vorhandene Fähigkeiten und Defizite herausgearbeitet werden sollten. In der zweiten Projektphase wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Einzel- und Gruppenberatungen weiterbetreut, in denen berufsfachliche Belange behandelt und psychosoziale Problemstellungen angegangen wurden.

Parallel zu diesen Projektphasen wurden die Teilnehmenden entsprechend ihrer individuellen Bedarfe und Wünsche in verschiedene Qualifizierungsmodule vermittelt, die der Träger ohnehin im eigenen Haus anbot, wie beispielsweise Deutschkurse oder Gabelstaplerlehrgänge. Weiterer Bestandteil des Projekts war ein „Jobtest“: Die Teilnehmenden wurden in

vierwöchige Praktika oder Hospitanzen vermittelt, zum Teil in die hauseigenen Übungswerkstätten des Trägers.

Die erste Projektphase konnte nur durchlaufen, wer von der t.a.h. bzw. der Agentur für Arbeit hierfür einen Bildungsgutschein ausgestellt bekam. Projektphase 2 stand allen Teilnehmern offen.

Zur Verbesserung der Vermittlungschancen bauten die Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter einen Betriebspool auf. Dabei waren die Betriebe dem Träger zum Teil bereits aus anderen Projekten bekannt, zum Teil wurden auch neue Betriebskontakte aufgebaut. Neben den Vermittlungsbemühungen in den ersten Arbeitsmarkt (als sozialversicherungspflichtige oder geringfügige Beschäftigung) wurde vom Projektteam die Vermittlung in ein Ehrenamt als Alternative angestrebt. Die maximale Betreuungsdauer pro Teilnehmerin bzw. Teilnehmer betrug sechs Monate.

Das **Projekt C** begann am 1. März 2009 und hatte eine zweijährige Laufzeit. Das geplante Projektvolumen belief sich auf 927.293 Euro. Teilnehmen konnten ausschließlich langzeitarbeitslose ALG II-Empfängerinnen und Empfänger. Das Projekt richtete sich insbesondere an Personen mit multiplen Integrationshemmnissen. Neben dem Ziel, die Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln wurde die Vermittlung in AGH, Praktika oder geringfügige Beschäftigung angestrebt. Die soziale Stabilisierung als Voraussetzung für eine erfolgreiche Vermittlung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stand dabei im Mittelpunkt der Projektaktivitäten.

Nach einem individuellen Aufnahmegespräch wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu einer fünftägigen Einführungsveranstaltung eingeladen. Einzelberatungsgespräche und Einzelcoachings während der gesamten Teilnahmedauer wurden ergänzt durch Gruppenangebote und Workshops. Darunter waren Angebote zur Stärkung beruflicher Kompetenzen (z. B. Bewerbungstraining, EDV-Kurse) und zur Steigerung der physischen und psychischen Leistungsfähigkeit (z. B. Schriftdeutsch, Rechnen, Stärkung des Selbstbewusstseins und der sozialen Kompetenzen, Kreativangebote wie Malen oder Kochen sowie Körperarbeit und Entspannung). Während die Entscheidung zur Teilnahme an dem Projekt grundsätzlich auf Freiwilligkeit beruhte¹⁶, wurden die Teilnehmenden zu Beginn aufgefordert, bei mindestens zwei der Gruppenangebote oder Workshops mitzumachen. Die maximale Teilnahmedauer am Projekt betrug neun Monate (sechs Monate plus drei Monate Verlängerungsoption).

Unterschiede in der Schwerpunktsetzung in der Projektkonzeption lassen sich aus den Zielkennzahlen, die die Träger definiert haben, ableiten (s. Tabelle): Im Projekt A sollte die Mehrheit der Vermittlungen in ein Ehrenamt bzw. in Nachbarschaftshilfe erfolgen (40 Prozent), an zweiter Stelle standen die Vermittlungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (25 Prozent). Im Projekt B hatte sich der Träger das Ziel gesetzt, gleichviele Teilnehmerinnen und Teilnehmer in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren (20 Prozent) wie in Ehrenamt und Nachbarschaftshilfe (zusammen 20 Prozent). Im Projekt C sollten die meisten Vermittlungen in eine AGH münden (20 Prozent) und jeweils gleichviele Vermittlungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Praktika und Qualifizie-

¹⁶ Allerdings wurden die meisten Teilnehmenden durch die team.arbeit.hamburg per Eingliederungsvereinbarung zugesteuert. Alle drei Monate koppelte der Träger eventuelle Teilnehmerabbrüche rück.

rungen (je 15 Prozent). Vermittlungen in geringfügige Beschäftigung oder in ein Ehrenamt waren hingegen nicht als Ziele definiert.

Auch in der Definition der Zielgruppen unterschieden sich die Projekte: Während die Projekte B und C nach Konzept nur für Leistungsempfänger offen sein sollten, zielte Projekt A auch auf Nichtleistungsbezieher. Durch das Projekt A sollten insbesondere Personen, die eine Arbeitsgelegenheit der team.arbeit.hamburg bereits absolviert hatten, angesprochen werden, während es das Ziel von Projekt C war, Langzeitarbeitslose für Arbeitsgelegenheiten erst ‚fit‘ zu machen.

Tabelle 6: Zielkennzahlen der Projekte für Langzeitarbeitslose

	A	B	C
Teilnehmerzahl	200	400	600
Vermittlung insgesamt	75 Prozent	50 Prozent	65 Prozent
Vermittlung in SVP- Beschäftigung	25 Prozent	20 Prozent	15 Prozent
Vermittlung in geringfügige Beschäftigung	10 Prozent	10 Prozent	-
Vermittlung in ehrenamtliche Tätigkeit	40 Prozent (inkl. Nachbarschaftshilfe)	10 Prozent	-
Vermittlung in Nachbarschaftshilfe	s.o.	10 Prozent	-
Vermittlung in Praktika	-	-	15 Prozent
Vermittlung in Qualifizierung	-	-	15 Prozent
Vermittlung in AGH nach § 16a SGB II	-	-	20 Prozent

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den Sachberichten

Vier der Projekte der Aktion C.5 richteten sich an Strafgefangene (vgl. Tabelle 7). Die Projekte boten Maßnahmen zur allgemeinen und beruflichen Qualifizierung sowie zur sozialen Stabilisierung und Berufswegeplanung an (vgl. Tabelle 8). Ziel war es, die Strafgefangenen durch Qualifizierungsmaßnahmen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorzubereiten (und ihnen die berufliche und soziale Reintegration zu erleichtern). Drei der Projekte fanden in Justizvollzugsanstalten für männliche Strafgefangene statt, davon eines im Jugendvollzug. Ein Projekt war im Frauenvollzug angesiedelt. Alle vier Projekte hatten eine zweijährige Laufzeit und begannen am 1. Januar 2008. Die geplanten Projektvolumina bewegten sich zwischen 930.000 Euro und 1,6 Millionen Euro (s. Tabelle 7).

Tabelle 7: Rahmendaten der Projekte für Strafgefangene

	INEZ Nr. 27841 FIT auf den Weg	INEZ Nr. 27844 ProFIT by BASICS	INEZ Nr. 27843 QuA-FiT	INEZ Nr. 27889 AQUA IF 2
Träger	JVA Billwerder	JVA Hahnöfersand, Jugendvollzug	JVA Hahnöfersand, Teilanstalt für Frauen	Berufsbildungswerk des DGB (bfw)
Laufzeit	01.01.2008 – 31.12.2010	01.01.2008 – 31.12.2010	01.01.2008 - 31.12.2010	01.01.2008 - 31.12.2010
ursprüngliches Projektvolumen	1.492.010 €	1.494.054 €	1.665.125 €	933.992 €
Kooperationspartner	Integrationshilfen e. V.; JVA Glasmoor	-	-	JVA Fuhlsbüttel
Projekteintritt	Laufend möglich	Laufend möglich	Laufend möglich	Laufend möglich
Maximale Teildauer	Variabel	Variabel	Variabel	Variabel

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den Sachberichten und auf Freie und Hansestadt Hamburg 2009

Das Projekt „FIT auf den Weg“ wurde von der Justizvollzugsanstalt Billwerder in Kooperation mit dem Verein Integrationshilfen e.V. getragen. Ergänzend zum bestehenden Qualifizierungsangebot ermöglichte das Projekt den männlichen Strafgefangenen der Justizvollzugsanstalt Billwerder und der offenen Vollzugsanstalt Glasmoor berufliche und schulische Qualifizierungsmaßnahmen. Angeboten wurden Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und Qualifizierungsmaßnahmen in den Bereichen Gebäudereinigung, Garten- und Landschaftsbau, Lagerwirtschaft und EDV. Zudem bot das Projekt den Strafgefangenen Beratung und Übergangsbegleitung an. Die Strafgefangenen konnten bei Bedarf auch nach der Entlassung weiterhin Unterstützungs- und Beratungsleistungen in Anspruch nehmen.

„proFIT by BASICS“ wurde vom Jugendvollzug der JVA Hahnöfersand getragen. Das Projekt richtete sich an männliche Jugendliche und junge Erwachsene Strafgefangene, die in dieser JVA einsaßen. Für die Teilnehmer waren zunächst ein Assessment und ein Berufsfindungsverfahren vorgesehen. Die Teilnehmer konnten Qualifizierungslehrgänge zur allgemeinen Berufsvorbereitung und in den Bereichen Holzverarbeitung, Maschinenbedienung und EDV absolvieren. Die Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter versuchten, die qualifizierten Teilnehmenden für die Zeit nach der Haft in Ausbildung oder Beschäftigung zu vermitteln.

Die Teilanstalt für Frauen der JVA Hahnöfersand war Träger des Projekts „QuA-FiT“ (Qualifizierung und Arbeit, Frauen im Training). Den inhaftierten Frauen wurden berufliche Qualifizierungen und qualifikationserhaltende Maßnahmen in den Bereichen EDV, Hauswirtschaft, Glas- und Gebäudereinigung, Küche und Gärtnerei ermöglicht. Zudem wurden die Teilnehmerinnen bei der Weiterentwicklung und Stabilisierung sozialer und persönlicher Kompetenzen unterstützt und mit konkreten, auf die jeweilige Person abge-

stimmten Schritten auf die Entlassung vorbereitet. Dazu gehörten auch therapeutische Angebote: Mit Projektmitteln konnte eine Ergotherapie für suchtgefährdete Frauen aufgebaut werden. Zum Ende der Haftzeit der Teilnehmerinnen wurde mithilfe des Instruments „Arbeitsmarktcheck“ der individuelle Stand der Entlassungsvorbereitung gemessen und ein Durchschnittswert hinsichtlich der Befähigung für den Eintritt in eine abhängige Erwerbstätigkeit gebildet.

Das Projekt „AQUA IF 2“ wurde vom Berufsfortbildungswerk des DGB (bfw) getragen. Es wandte sich an männliche erwachsene Strafgefangene der Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel. Das Projekt ermöglichte die Durchführung eines Profiling und einer darauf aufbauenden Berufswegeplanung im Rahmen der Aufnahmeuntersuchung von Strafgefangenen. Weiterbildungen und Qualifizierungsmaßnahmen wurden unter anderem in den Bereichen Elektronik, EDV und Gebäudereinigung angeboten. Alle Teilnehmer sollten an einer Bildungsbegleitung teilnehmen.

Tabelle 8: Ziele, Zielgruppen und Maßnahmeinhalte der Projekte für Strafgefangene

	FIT auf den Weg	ProFIT by BA-SICS	QuA-FIT	AQUA IF 2
Zielgruppe	Männliche Strafgefangene der JVA Billwerder und JVA Glasmoor	Männliche Jugendliche Strafgefangene der JVA Hahnöfersand	Inhaftierte erwachsene Frauen der JVA Hahnöfersand	Männliche erwachsene Strafgefangene der JVA Fuhlsbüttel
Ziele	Qualifizierung während der Haft zur Berufsvorbereitung für die Zeit nach der Entlassung; Berufswegeplanung und Entlassungsvorbereitung	Qualifizierung während der Haft zur Berufsvorbereitung für die Zeit nach der Entlassung; Vermittlung in Ausbildung oder Beschäftigung nach der Entlassung	Qualifizierung und qualifikationserhaltende Maßnahmen sowie Stabilisierung und Weiterentwicklung der sozialen und persönlichen Kompetenzen zur Vorbereitung auf die Entlassung	Berufliche Qualifizierung und Erweiterung der gesellschaftlichen Handlungskompetenz der Strafgefangenen zur Vorbereitung auf die Entlassung
Individuelle Angebote	Profiling, Beratung, Übergangsbegleitung	Assessment	Kompetenzfeststellungsverfahren; Arbeits- und Qualifizierungsberatung	DPA (Profiling) und Berufsfindung
Weiterbildungs-/Qualifizierungsangebote	Berufsvorbereitung, Gebäudereinigung, Garten- und Landschaftsbau, Lagerwirtschaft, EDV	Berufsvorbereitung, Maschinenlehrgänge, Zertifikat Holz, EDV	EDV, Hauswirtschaft, Glas- und Gebäudereinigung, Küche und Gärtnerei	Elektro, EDV, Bildungsbegleitung, Gebäudereinigung, Gabelstaplerkurse, DaF Vorkurs

Quellen: eigene Zusammenstellung basierend auf den Sachberichten, auf Freie und Hansestadt Hamburg 2009 und der Webseite www.esf-hamburg.de/strafgefangene

3. METHODEN UND DATENBASIS

Die Ergebnisse dieses Berichts speisen sich aus einer Vielzahl unterschiedlichster Datenquellen. Es wurden die Sachberichte der Träger ausgewertet. Mit den Projektträgern der drei intensiv betrachteten Maßnahmen (vgl. Kapitel 1) wurden ausführliche Interviews geführt. Ergänzt wurden diese Interviews bei einer noch laufenden Maßnahme um ein Gruppeninterview mit fünf Projektteilnehmerinnen bzw. Teilnehmern. Weitere Interviews wurden mit der Behörde für Wirtschaft und Arbeit sowie mit einer Führungskraft des Grundversicherungsträgers, der team.arbeit.hamburg (t.a.h.), geführt. Insgesamt wurden acht Interviews mit insgesamt 20 beteiligten Personen geführt.

Die quantitativen Ergebnisse basieren zum einen auf einer Auswertung der Monitoring (INEZ) Daten aller Projekte. Zum anderen wurde ergänzend auf Basis der VerBIS-Daten eine Verbleibsuntersuchung durchgeführt. Hierfür wurde u. a. der Erwerbsstatus der Teilnehmer an den drei intensiv betrachteten Maßnahmen sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme händisch ermittelt.

4. RELEVANZ- UND KOHÄRENZPRÜFUNG

Das ESF-Programm der Freien und Hansestadt Hamburg zielt mit der Aktion C.5 insbesondere auf die Reintegration von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Problemlagen sowie auf die berufliche und soziale (Wieder-)Eingliederung von Strafgefangenen.

Die Analysen in den Kapiteln 1.1 und 1.2 haben die hohe Problemlage für die in der Aktion C.5 angesprochenen Gruppen gezeigt. Daher besitzen Fördermaßnahmen für beide Gruppen nach wie vor eine hohe Relevanz. Trotz einer leichten Entspannung auf dem Arbeitsmarkt ist sowohl die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Problemlagen als auch von Strafgefangenen äußerst schwierig. Zudem ist angesichts des um fast 30 Prozent geringeren Eingliederungstitels der team.arbeit.hamburg (t.a.h.) 2011 gegenüber 2010 zu befürchten, dass besonders arbeitsmarktferne Personengruppen seitens der t.a.h. weniger gefördert werden als bislang.

Im Folgenden wird auf die Fragestellung eingegangen, inwiefern ähnliche Zielsetzungen von Programmen im Rahmen der Sozialgesetzbücher II und III und des Bundes-ESF o. a. verfolgt werden.

Eine systematische Wiedereingliederungspolitik von aktuellen bzw. ehemaligen Strafgefangenen haben unterdessen (fast) alle Bundesländer in ihre ESF-Programme integriert.¹⁷ Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass der Bund kaum Programme zur Wiedereingliederung von Strafgefangenen bietet. Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL gab es einzelne (bundesweit sieben) Projekte zur Vernetzung im Strafvollzug (vgl. BMAS 2008: 8-10). „Ihr Ziel war es, traditionelle Behandlungs- und Resozialisierungsangebote der Strafvollzugsanstalten durch innovative Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration zu ergänzen und dabei die Kooperation zwischen Justiz- und Arbeitsmarktakteuren, Bildungsträgern und Arbeitgebern sowie Wissenschaft und Praxis nachhaltig zu verbessern“ (Boumaiza / Heister 2010: 6).

Im Rahmen des aktuell laufenden Bund-ESF Programms „Xenos – Integration und Vielfalt“ können Strafgefangene mit und ohne Migrationshintergrund beim Einstieg in den Arbeitsmarkt und bei der Integration in die Gesellschaft unterstützt werden (vgl. ausführlich Boumaiza / Heister 2010: 7ff.).

Ein Vakuum in der (beruflichen) Betreuung von Strafgefangenen hinterließen zudem die Arbeitsmarktreformen. Seitens der Agentur für Arbeit werden die Straffälligen nicht mehr als Zielgruppe angesehen. Da zudem Vermittlungserfolge mit dieser Klientel nur schwer zu erzielen sind, ist die Förderung außerhalb des Vollzuges stark zurückgegangen. Von entscheidender Bedeutung ist aber § 7 Absatz 4 SGB II. Danach erhalten Personen, die in einer stationären Einrichtung untergebracht sind, keine Leistungen nach dem SGB II. Dem Aufenthalt in einer stationären Einrichtung ist der Aufenthalt in einer Einrichtung zum Vollzug richterlich angeordneter Freiheitsentziehung gleichgestellt (§ 7 Abs. 4 Satz 2 SGB II). Dadurch sind Förderleistungen im Rahmen des SGB II ausgeschlossen.

¹⁷ Ein Kurzüberblick über die Entwicklung in den Ländern bietet Roos / Weber 2009. Als Beispiel für einzelne Bundesländer siehe für Brandenburg Russell / Hänsel 2009 und für NRW Wirth 2009b. Das NRW-Projekt wirkte für viele Folgeprojekte als eine Initialfunktion.

Deutlich anders stellt sich die Situation im Rahmen der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen dar. Die Zielgruppe könnte auch mit den Instrumenten des SGB II und SGB III gefördert werden. Ziel der ESF-Förderung ist es, nachfolgend und aufbauend auf Programme der Agentur für Arbeit bzw. der team.arbeit.hamburg (t.a.h.; Hamburger ARGE), Maßnahmen durchzuführen (Freie und Hansestadt Hamburg 2007: 101). Es geht also nicht in erster Linie darum, Maßnahmen umzusetzen, die im Rahmen der Regelförderung nach den Sozialgesetzbüchern nicht förderbar wären, sondern Zielgruppen zu erreichen, die trotz erfolgter Förderung seitens der t.a.h. nicht integriert werden konnten und wahrscheinlich seitens der ARGE in absehbarer Zeit keine Folgeförderung erhalten hätten.

Die drei umgesetzten Maßnahmen weisen dabei eine unterschiedliche Nähe zu den Regelinstrumenten des SGB II und des SGB III auf. Zu den alternativen Regelinstrumenten zählen insbesondere die Maßnahmen nach § 46 SGB III (u. a. Ganzil¹⁸ II), Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (§§ 77ff. SGB III), die Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben (§§ 97ff. SGB III) sowie Beschäftigung schaffende Maßnahmen nach SGB III und SGB II. Zudem zielen diverse Maßnahmen innerhalb des Schwerpunktes „Beschäftigung und soziale Integration“ im Rahmen des Bundes-ESF Programms in eine ähnliche Richtung.

Maßnahme A ähnelt in ihrer Konstruktion dabei stark der „Beauftragung Dritter mit der Vermittlung“. Die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung war bis zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (BGBl. I 2008: 2917ff.) in § 37 SGB III geregelt. Mit der Reform ging die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung zusammen mit anderen Instrumenten im neuen § 46 SGB III (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) auf (vgl. Oschmiansky / Ebach 2009: 85ff. sowie Oschmiansky 2010: 18). Das heißt im Wesentlichen hätte auch der Grundsicherungsträger diese Maßnahme umsetzen können, zumal § 46 SGB III hinsichtlich Ziele, Art und Weise der Förderung keinen abgeschlossenen Leistungskatalog beinhaltet und nunmehr¹⁹ auch keine fixen Zeitgrenzen mehr vorgegeben sind.

Maßnahme B koppelte Elemente der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III) mit dem Einsatz von Bildungsgutscheinen für Weiterbildungsmaßnahmen (§ 77 SGB III). Eine solche Maßnahme aufzulegen, wäre dem Grundsicherungsträger nicht möglich gewesen. Hinzu kamen zudem der Aufbau und die Pflege eines Pools an Betrieben.

Eine Besonderheit der Maßnahmen A und B ist, dass die Teilnahme komplett auf Freiwilligkeit beruht, entsprechend kein Sanktionsinstrumentarium dahinter steht. Dies unterscheidet beide Maßnahmen elementar vom Ansatz des SGB II.

Maßnahme C unterscheidet sich allein dadurch vom Regelinstrumentarium des SGB II und III, dass ein wesentlicher Ansatz darin besteht, die Teilnehmer sozial zu stabilisieren, um sie überhaupt in Arbeit oder aber auch nur in eine arbeitsmarktpolitische Regelmaßnahme integrieren zu können. Zwar sind solche Ansätze z. B. durch den Einsatz der flankierenden Leistungen auch im SGB II vorhanden, allerdings in der Bündelung wie in diesem Projekt nicht einsetzbar. Zudem zeigt die Praxis, dass SGB II-Leistungsempfänger, die so arbeits-

¹⁸ Ganzheitliche Integrationsleistung

¹⁹ Im Gegensatz zu den detaillierten Regelungen bei den Maßnahmen der Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die als Vorläufernorm der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung interpretiert werden können; vgl. Bieback 2009.

marktfern sind, dass selbst eine Arbeitsgelegenheit (noch) nicht in Frage kommt, von den Fachkräften der Grundsicherungsträger kaum (adäquat) aktiviert werden.

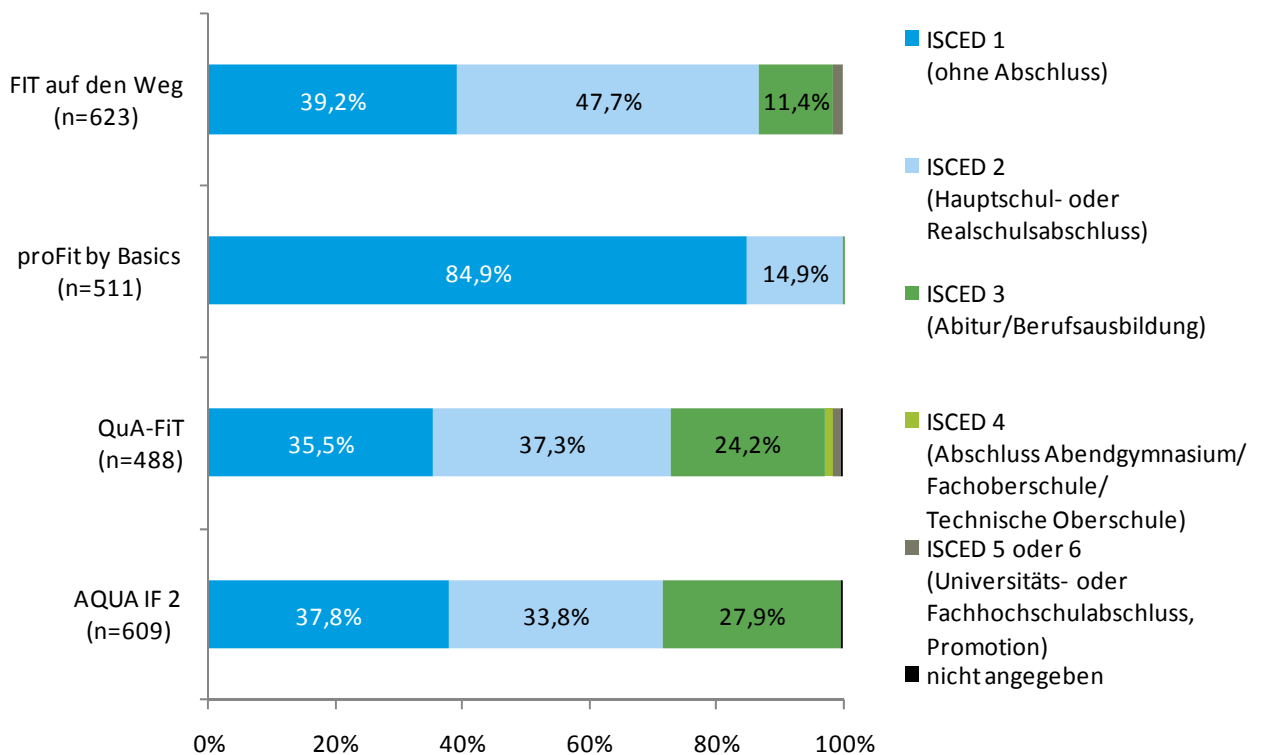
5. ERGEBNISSE

5.1 Maßnahmen für Strafgefangene

5.1.1 Teilnehmerzusammensetzung

Der Großteil der Teilnehmenden an den vier Projekten für Strafgefangene hatte ein niedriges Bildungsniveau (vgl. Abbildung 2). Der Anteil der Teilnehmenden ohne Schulabschluss (ISCED 1) lag in den drei Projekten für erwachsene Strafgefangene zwischen 35 und 39 Prozent. In dem Projekt im Jugendvollzug „proFIT by BASICS“ lag der Anteil sogar bei fast 85 Prozent. Keiner der Teilnehmer von „proFIT by BASICS“ hatte einen höheren Abschluss als den Haupt- oder den Realschulabschluss (ISCED 2). In den drei Projekten für erwachsene Strafgefangene hatten jeweils über 30 Prozent der Teilnehmenden den Haupt- und Realschulabschluss und es waren zudem Teilnehmende mit Abitur oder Berufsausbildung (ISCED 3) vertreten. Am größten war deren Anteil im Projekt „AQUA IF 2“ mit 28 Prozent. Unter den Teilnehmerinnen des Projekts „QuA-FiT“ hatten 24 Prozent diesen Bildungsstand, während unter den Teilnehmern von „FIT auf den Weg“ mit 11 Prozent weniger als halb so viele der Teilnehmer Abitur bzw. Berufsausbildung hatten. Lediglich in den Projekten „FIT auf den Weg“ und „QuA-FiT“ waren mit kleinen Anteilen von 1,8 Prozent und 1,2 Prozent Akademiker bzw. Akademikerinnen vertreten.

Abbildung 2: Bildungsstand der Teilnehmerinnen und Teilnehmer



Quelle: INEZ

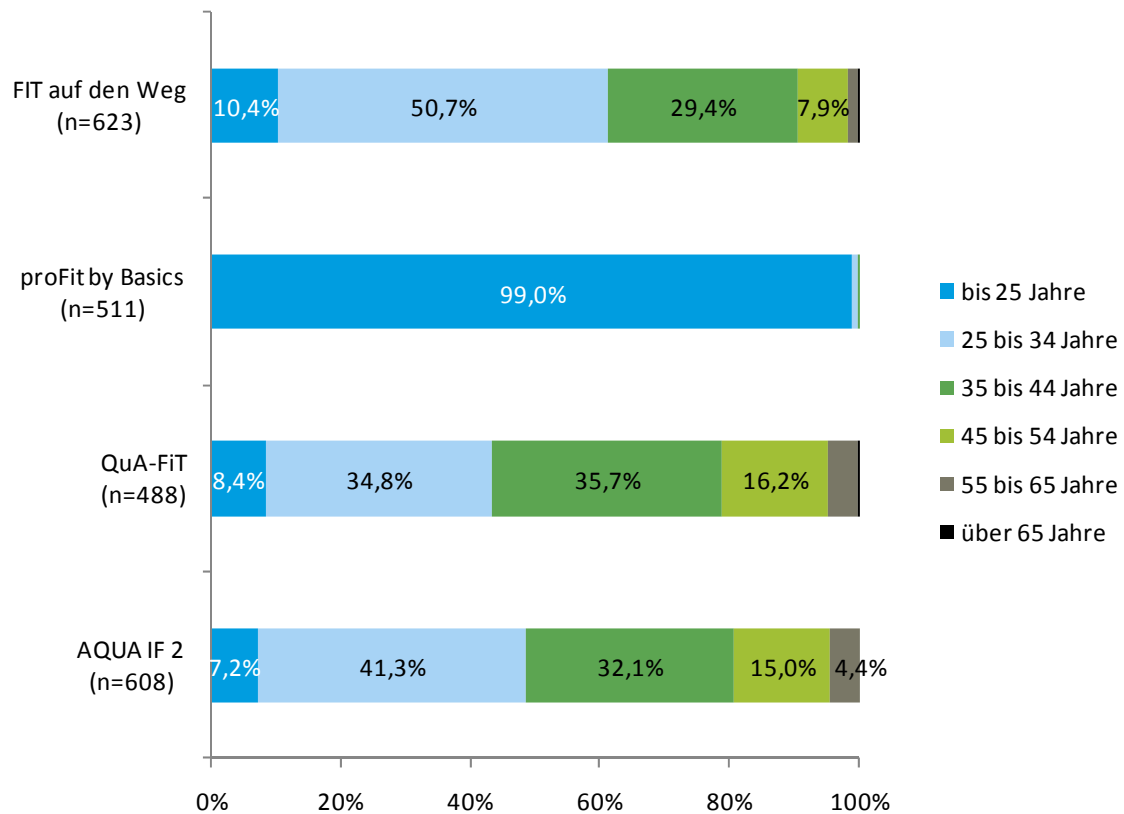
Das Projekt „ProFIT by BASICS“ richtete sich an Strafgefangene im Jugendvollzug – entsprechend waren 99 Prozent der Teilnehmer im Alter von unter 25 Jahren (vgl. Abbildung 2).

In den anderen drei Projekten, die sich an erwachsene Strafgefangene richteten, war der Großteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Alter zwischen 25 und 44 Jahren – 73 Prozent im Projekt „AQUA IF 2“, 80 Prozent bei „FIT auf den Weg“ und 71 Prozent im Fall von „QuA-FiT“.

In den beiden Projekten für erwachsene männliche Strafgefangene bilden die 25- bis 34-Jährigen die jeweils größte Altersgruppe mit 41,3 Prozent der Teilnehmer im Projekt „AQUA IF 2“ und 50,7 Prozent im Projekt „FIT auf den Weg“. Diese Anteile entsprechen in etwa der Altersverteilung aller Strafgefangenen in Hamburg. In dem Projekt im Frauenvollzug („QuA-FiT“) ist der Anteil der 25- bis 34-Jährigen mit 34,8 Prozent etwas geringer. Der Anteil der 35- bis 44-Jährigen hingegen ist in diesem Projekt mit 35,7 Prozent größer als in den Projekten für Männer.

Ältere im erwerbsfähigen Alter (55 bis 65 Jahre) waren in den Projekten für erwachsene Strafgefangene die jeweils kleinste Altersgruppe: Die Beteiligung an „QuA-FiT“ und „AQUA IF2“ lag bei knapp unter 5 Prozent und die Beteiligung an „FIT auf den Weg“ bei 1,4 Prozent.

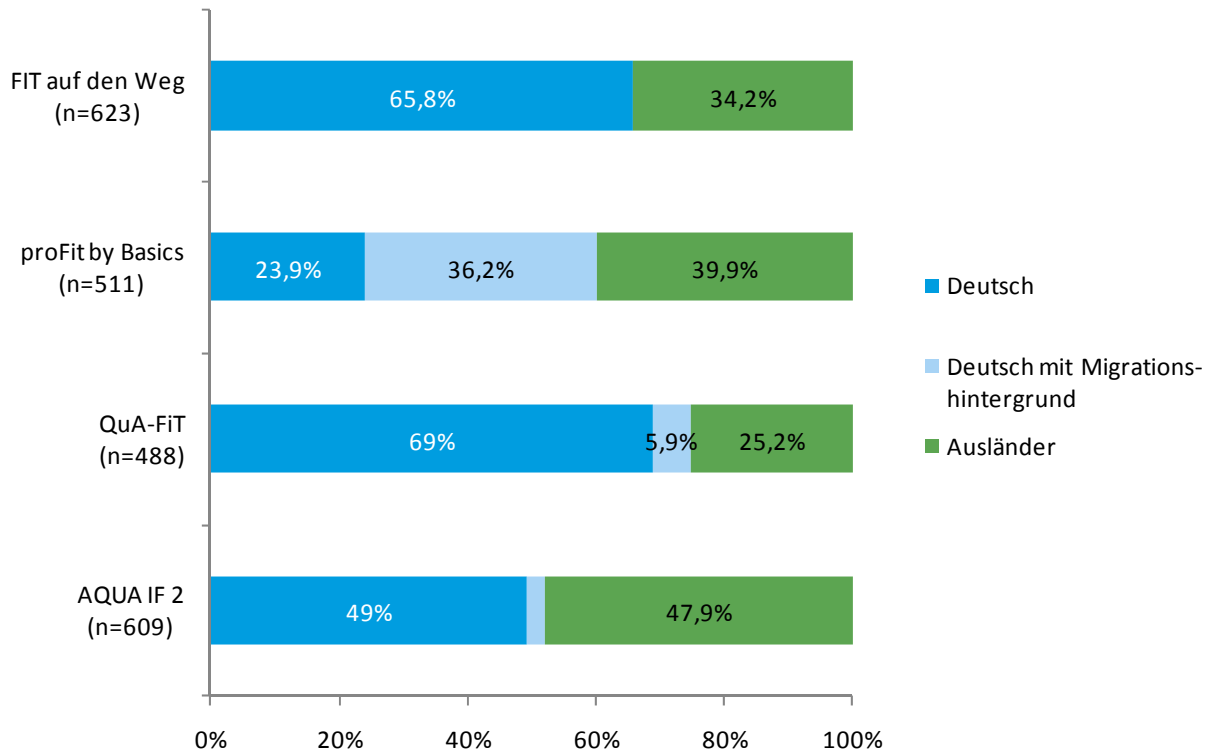
Abbildung 3: Altersstruktur der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei Maßnahmeeintritt



Quelle: INEZ

In den vier Projekten hatte die Mehrheit der Teilnehmenden die deutsche Staatsbürgerschaft. Im Projekt „AQUA IF 2“ waren es 52,0 Prozent, im Projekt „proFIT by BASICS“ 60,1 Prozent, im Projekt „FIT auf den Weg“ 65,8 Prozent und im Projekt „QuA-FIT“ 74,7 Prozent (vgl. Abbildung; Deutsche und Deutsche mit Migrationshintergrund zusammengenommen betrachtet). Auch die Mehrheit aller in Hamburger Justizvollzugsanstalten Inhaftierten hat die deutsche Staatsbürgerschaft (66 Prozent im Jahr 2009) (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2011).

Abbildung 4: Nationalität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer



Quelle: INEZ

Unter den Teilnehmenden mit deutscher Staatsbürgerschaft war laut INEZ-Eintragungen nur in dem Projekt im Jugendvollzug („proFIT by BASICS“) mit 36,2 Prozent der Teilnehmer ein signifikanter Anteil Deutscher mit Migrationshintergrund vertreten. Damit war diese Gruppe in dem Projekt größer als die Gruppe der deutschen Staatsbürger ohne Migrationshintergrund, auf die 23,9 Prozent der Teilnehmer entfielen. Die Teilnehmer des Projekts „FIT auf den Weg“ sind im Datenbanksystem INEZ nur in die Kategorien „Deutsch“ und „Ausländer“ eingruppiert, nicht aber in die Kategorie „Deutsch mit Migrationshintergrund“. Es ist allerdings anzunehmen, dass unter den deutschen Teilnehmern (65,8 Prozent) auch Deutsche mit Migrationshintergrund waren.

Der Ausländeranteil lag in den zwei Projekten, die sich an männliche erwachsene Strafgefangene richten höher als der Ausländeranteil aller in Hamburger Justizvollzugsanstalten Inhaftierten (34 Prozent im Jahr 2009). Bei „proFIT by BASICS“, dem Projekt im Jugendvollzug, lag der Anteil gleich hoch (34,2 Prozent). Lediglich in dem Projekt für weibliche Strafgefangene war der Ausländeranteil mit 25,2 Prozent deutlich geringer.

Betrachtet man den Anteil der Ausländer und der Deutschen mit Migrationshintergrund zusammengenommen (als Personen mit Migrationshintergrund), fallen im Projekt „proFIT by BASICS“ 75 Prozent der Teilnehmer in diese Gruppe. Damit ist „proFIT by BASICS“ das einzige Projekt, bei dem der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund (Deutsche mit Migrationshintergrund und Ausländer zusammengenommen) größer war als der der Deutschen ohne Migrationshintergrund.

5.1.2 Dauer der Teilnahme

Die durchschnittliche Teilnahmedauer der Strafgefangenen war mit zweieinhalb Monaten im Projekt „FIT auf den Weg“ am kürzesten. Im Projekt „QuA-FiT“ betrug die durchschnittliche Teilnahmedauer etwas über drei Monate und im Projekt „proFIT by BASICS“ fünf Monate. Am längsten nahmen die Inhaftierten am Projekt „AQUA IF 2“ teil (knapp sieben Monate, vgl. Tabelle).

Tabelle 9: Durchschnittliche Teilnahmedauer in Monaten

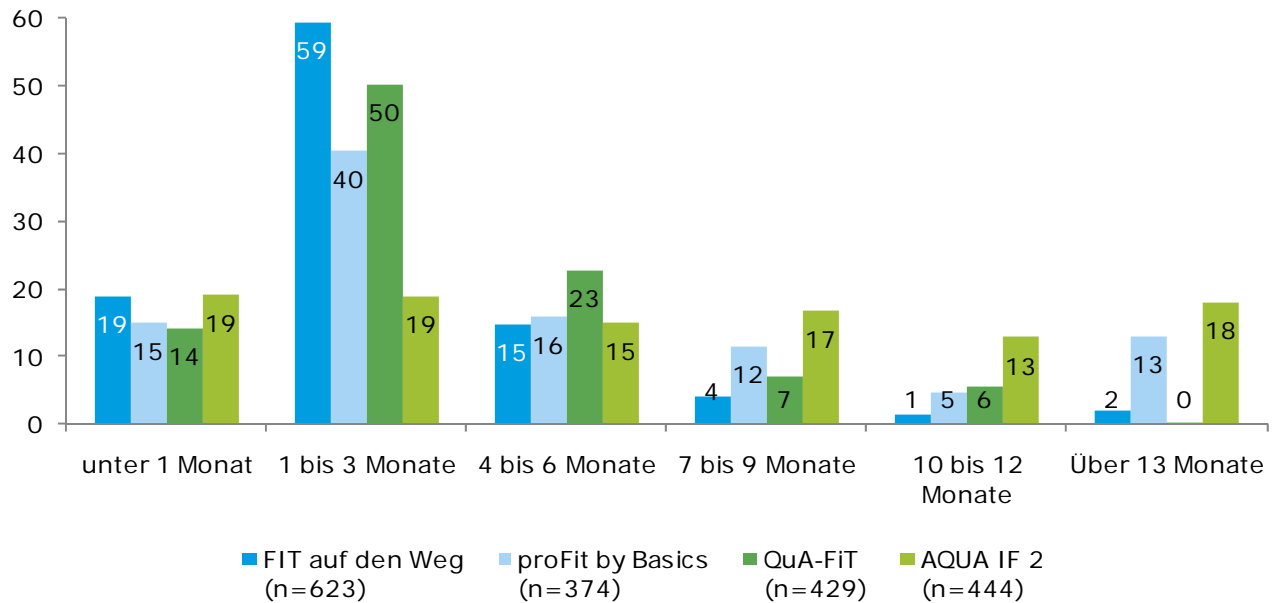
	FIT auf den Weg/JVA Billwerder, Glasmoor	ProFIT by BASICS/JVA Hahnöfersand	QuA-FiT/JVA Hahnöfersand	AQUA IF 2/JVA Fuhlsbüttel
Durchschnittliche Teilnahmedauer am Projekt in Monaten	2,5	5,0	3,2	6,8
Durchschnittliche Verweildauer in der JVA	Information nicht verfügbar	11	7	(Freiheitsstrafen von über zwei Jahren)

Quellen: INEZ Datenbanksystem, Strafvollzugsamt Hamburg

Da es sich um Maßnahmen im Vollzug handelt, begrenzen die Haftdauern die Teilnahmedauern.²⁰ Daher werden die durchschnittlichen Haftdauern in den Justizvollzugsanstalten in die Betrachtung einbezogen. Die längere durchschnittliche Teilnahmedauer im Projekt „AQUA IF 2“ dürfte der Tatsache geschuldet sein, dass in Fuhlsbüttel keine Freiheitsstrafen von unter zwei Jahren vollzogen werden (vgl. Strafvollzugsamt Hamburg: Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel), während in den anderen Haftanstalten auch kürzere Strafen abgesessen werden. Entsprechend verweilten die meisten Teilnehmenden an den anderen drei Projekten zwischen einem und drei Monaten in den Maßnahmen (vgl. Abbildung 5).

²⁰ Dies gilt mit der Einschränkung, dass nach der Entlassung eine Übergangsbetreuung im Rahmen des Projekts möglich ist.

Abbildung 5: Teilnahmedauer; Anteil der Teilnehmenden in Prozent



Quelle: INEZ

5.1.3 Maßnahmeerfolg

Primäres Ziel der vier Projekte für Strafgefangene war es, die Teilnehmenden zu qualifizieren und auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorzubereiten. Neben Weiterbildungs- und Qualifizierungsangeboten waren vor allem Beratungsleistungen Teil der Projekte. Die Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse, die ohnehin nur für diejenigen Strafgefangenen möglich war, die zu Ende ihrer Haftzeit am Projekt teilnahmen, stand nicht im Mittelpunkt der Bemühungen.

Tabelle 10: Maßnahmeerfolg, Anteil in Prozent

	FIT auf den Weg (n=623)	proFIT by BASICS (n=511)	QuA-FiT (n=488)	AQUA IF 2 (n=609)
Abbruch	10,8	0,2	k.A.	2,1
Übergang in Beschäftigung	-	0,2	0,2	-
Teilnahme an Weiterbildung	81,1	78,2	77,9	34,8
Nicht bestandene Prüfung bei einer Maßnahme	0,5	k.A.	k.A.	k.A.
Teilnahme an Beratung	2,6	0,4	12	36
Keine Angaben	5,1	20,9	10	27

Quelle: INEZ

In drei der vier Projekte wurden etwa 80 Prozent der Teilnehmenden in Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen untergebracht (vgl. Tabelle 10).²¹ Im Projekt „AQUA IF2“ lag der Anteil bei nur 34,9 Prozent, hier nahmen allerdings deutlich mehr Strafgefangene an Beratungen teil als in den anderen Projekten (36 Prozent der Teilnehmer). Zudem ist der Anteil der Teilnehmer, über die keine Angaben vorliegen, mit 27 Prozent sehr hoch.

Die Zielkennzahlen der Träger hinsichtlich der Teilnehmendenzahlen an Weiterbildungen wurden in den Projekten „ProFIT by BASICS“, „QuA-FiT“ und „AQUA IF 2“ übertroffen (vgl. Tabelle 11). Im Projekt „FIT auf den Weg“ wurde nur etwa die Hälfte der anvisierten Teilnehmerzahl erreicht. Der Träger erklärt dies im Sachbericht mit verlängerten Haftzeiten, die dazu geführt hätten, dass Teilnehmer in einzelnen Maßnahmen länger verweilten oder an mehreren Maßnahmen hintereinander teilnahmen, aber nur einfach gezählt wurden.

Tabelle 11: Teilnehmer an Weiterbildungen, absolute Zahlen

	FIT auf den Weg	ProFIT by BASICS	QuA-FiT	AQUA IF 2
Zielkennzahl im Sachbericht	945	149	184	72
INEZ - Auswertung	508	400	380	212

Quelle: Sachberichte und INEZ

In den Sachberichten hatten die Träger die Möglichkeit, weitere erreichte Ziele zu beschreiben, die sich im Datenbanksystem INEZ nicht abbilden lassen. Der Träger des Projekts „QuA-FiT“ erwähnt hier den Aufbau einer Ergotherapie für Suchtgefährdete. Im Projekt „proFIT by BASICS“ wurde zusätzlich zu den geplanten Maßnahmen ein Filmprojekt mit den jugendlichen Strafgefangenen realisiert.

In den Sachberichten beschreiben die Träger zudem die spezifischen Leistungen, die aus ihrer Sicht durch den ESF möglich wurden. Die Träger von „FIT auf den Weg“ und „QuA-FiT“ betonen, dass durch die Projekte die Qualität der Entlassungsvorbereitung und des Übergangsmangements verbessert wurden: Die Bereiche konnten umstrukturiert werden und die Vernetzung mit den relevanten externen Akteuren konnte intensiviert werden. Die Träger heben zudem hervor, dass die Projekte dazu beitrugen, das Angebot zur Berufswegeplanung und Beratung der Strafgefangenen zu erweitern und zu verbessern. Vor allem die Einbeziehung externer Fachleute habe dabei einen Mehrwert gebracht. Alle Projektträger sehen einen durch die Projekte erzielten Mehrwert darin, dass die bestehenden Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen um bedarfsgerechte Angebote erweitert werden konnten.

²¹ Pro Teilnehmer konnte nur eine Kategorie ausgewählt werden. D.h., dass eine Person die an einer Weiterbildung teilgenommen hat, selbstverständlich auch an einer Beratung teilgenommen haben kann.

5.2 Maßnahmen für Langzeitarbeitslose

5.2.1 Teilnehmergebung / Zuweisung

In zwei der drei Projekten (B und C) lag die Zahl der gewonnenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer deutlich unter der anvisierten Zielgröße. Beide Projekte erhofften sich Zuweisungen seitens des Grundsicherungsträgers, die aber nicht im anvisierten Ausmaß stattfanden. Obwohl die Projektträger ihre Projekte bei den einzelnen Hamburger Jobcentern vorstellten, gelang es nicht, die Projekte verlässlich bei den zuweisenden Stellen der t.a.h. und der Arbeitsagentur zu verankern. Nach Aussagen aus der t.a.h. blieben die Projekte bei einem Teil der operativen Kräfte unbekannt.²² Andere Fachkräfte besetzten in erster Linie die eigenen Maßnahmen der t.a.h. und nur in Ausnahmefällen die ESF-Maßnahmen.

Ein wichtiger Grund hierfür liegt bereits in der fehlenden bzw. unzureichenden Koordination und Abstimmung über die Maßnahmen im Vorfeld.²³ Die t.a.h. war bei Fragen der Ausrichtung und Einrichtung der ESF-Projekte nur wenig eingebunden. Aus ihrer Sicht wurden einerseits Maßnahmen eingerichtet, die nicht in die eigene Strategie und Integrationslinie passten. Andererseits wurden bei sich überschneidenden Inhalten lieber eigene Maßnahmen besetzt. Umgekehrt wurden seitens der BWA die vorhandenen Möglichkeiten, ihre ESF-Projekte innerhalb der t.a.h. besser zu platzieren, nur unzureichend genutzt. Beispielsweise hätte hier über die Trägerversammlung der t.a.h. Einfluss genommen werden können, was nach unseren Informationen nicht geschehen ist.

Erschwerend kam bei Projekt B hinzu, dass das Projekt im ersten Vierteljahr keine Maßnahmennummer bei der t.a.h. bzw. der Agentur für Arbeit hatte, was das Ausstellen der Bildungsgutscheine erschwerte. Da die Qualifizierungsbestandteile via Bildungsgutschein aber elementarer Projektbestandteil waren, erwies sich dies als zusätzliches Handicap bei der Teilnehmerakquisition.

In Projekt A gab es hinsichtlich der Teilnehmergebung keine Probleme. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden hier über Informationsveranstaltungen, Plakatwerbung, Flyer und der Information von Fachkräften der JobCenter gewonnen.

5.2.2 Teilnehmerzusammensetzung

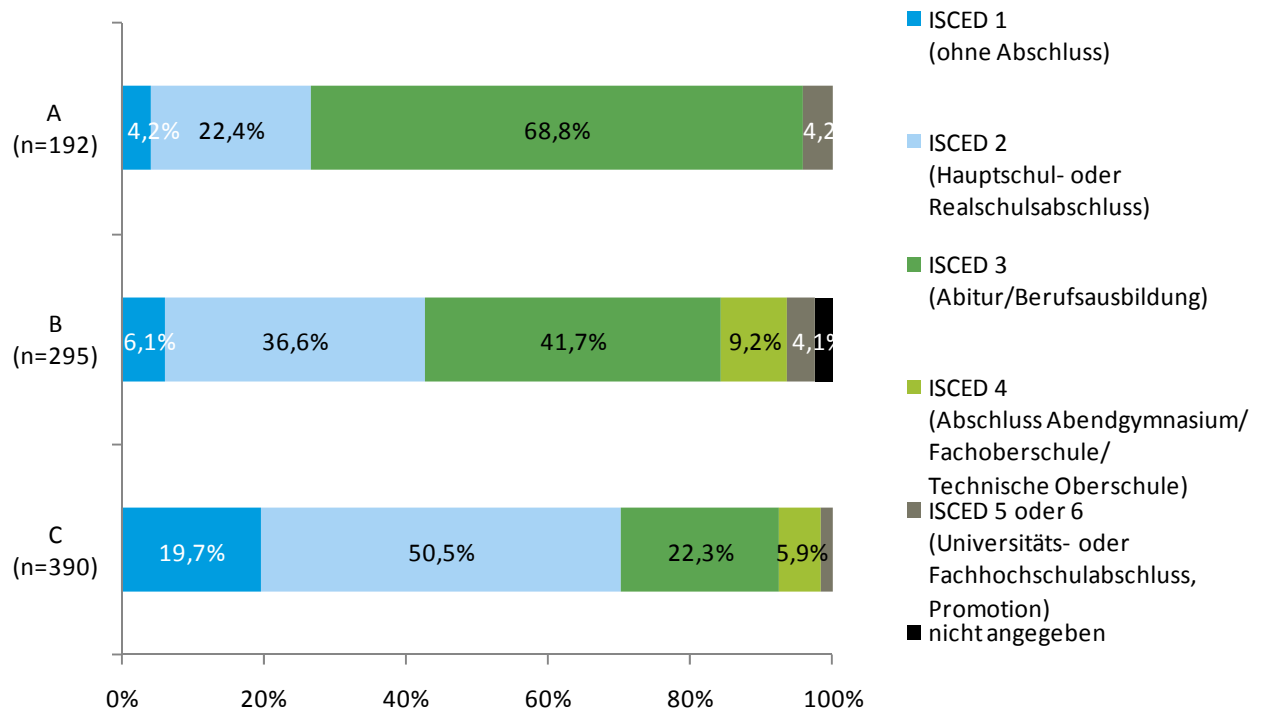
Alle drei Maßnahmen richteten sich im Wesentlichen an Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen aus dem Rechtskreis des SGB II. Neben Langzeitarbeitslosen aus dem SGB II (und zu sehr geringen Anteilen auch aus dem SGB III) waren in den Maßnahmen vereinzelt aber auch Leistungsempfänger des SGB XII und Nichtleistungsempfänger. Die Anteile der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit einer Arbeitslosigkeitsdauer unter 12 Monaten streuten in den Maßnahmen zwischen 6 Prozent (Maßnahme B) und 11 Prozent (Maßnahme C).

Hinsichtlich des Bildungsstandes zeigen sich in der Teilnehmerinnen- und Teilnehmerzusammensetzung deutliche Unterschiede in den drei Projekten (vgl. Abbildung 6).

²² Unterdessen ist eine Liste aller relevanten ESF-Maßnahmen im Intranet eingestellt.

²³ Nach Aussagen eines Gesprächspartners der t.a.h. ist dieses Problem unterdessen gelöst, da die t.a.h. nunmehr deutlich besser in den ESF-Ausschüssen und Arbeitsgruppen integriert ist.

Abbildung 6: Bildungsstand der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

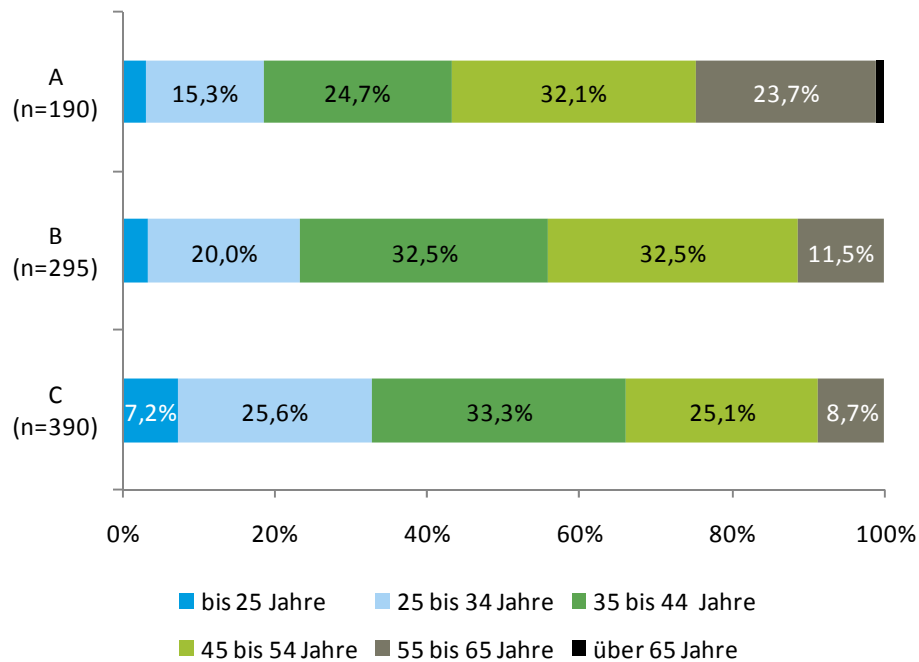


Quelle: INEZ

In Maßnahme A haben über 70 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer Abitur oder einen Berufsabschluss oder eine noch höhere formale Qualifikation. Dagegen erreicht Maßnahme C zu über 70 Prozent Teilnehmerinnen und Teilnehmer unterhalb des Niveaus Abitur oder Berufsabschluss.

Hinsichtlich des Alters zeigen sich weniger deutliche Unterschiede. In Maßnahme A befanden sich allerdings deutlich mehr ältere Personen als in den beiden anderen Maßnahmen und in Maßnahme C deutlich mehr jüngere.

Abbildung 7: Altersstruktur der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei Maßnahmeeintritt



Quelle: INEZ

Während an den Maßnahmen A und B gleich viele Frauen und Männer teilnahmen, waren in Maßnahme C deutlich mehr Männer als Frauen.

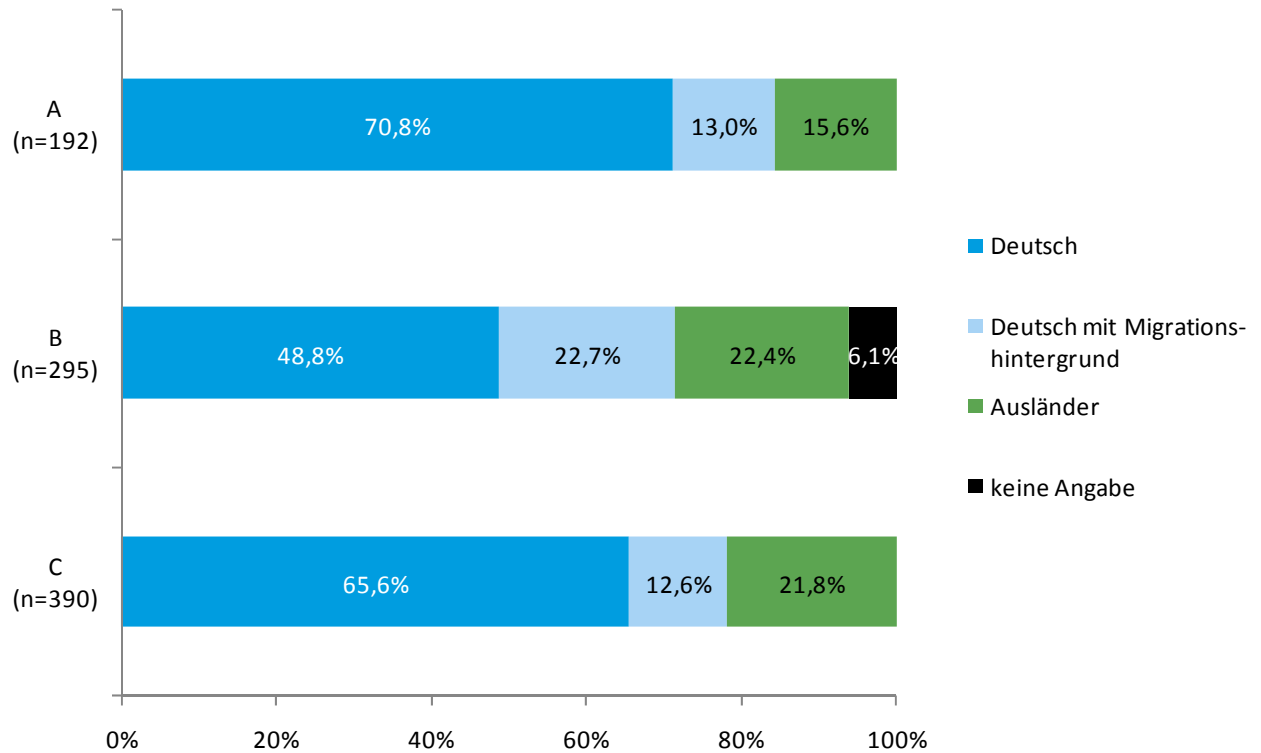
Tabelle 12: Geschlecht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

	A (n=192)	B (n=295)	C (n=390)
Weiblich	49,2 Prozent	50,5 Prozent	41 Prozent
Männlich	50,8 Prozent	49,5 Prozent	59 Prozent

Quelle: INEZ

Während in Maßnahme C zwei Drittel der Teilnehmenden Deutsche (ohne Migrationshintergrund) waren und in Maßnahme A sogar über 70 Prozent, wurden in Maßnahme B zu hohen Anteilen Ausländer und Deutsche mit Migrationshintergrund erreicht.

Abbildung 8: Nationalität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer



Quelle: INEZ

5.2.3 Dauer der Teilnahme

Die durchschnittliche Teilnahmedauer betrug in Maßnahme A 5,6 Monate, in Maßnahme B 4,5 Monate und in Maßnahme C 6,1 Monate. Während in Maßnahme B nur 2,6 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer länger als sechs Monate in der Maßnahme waren, betrug dieser Anteil in Maßnahme C über 45 Prozent.

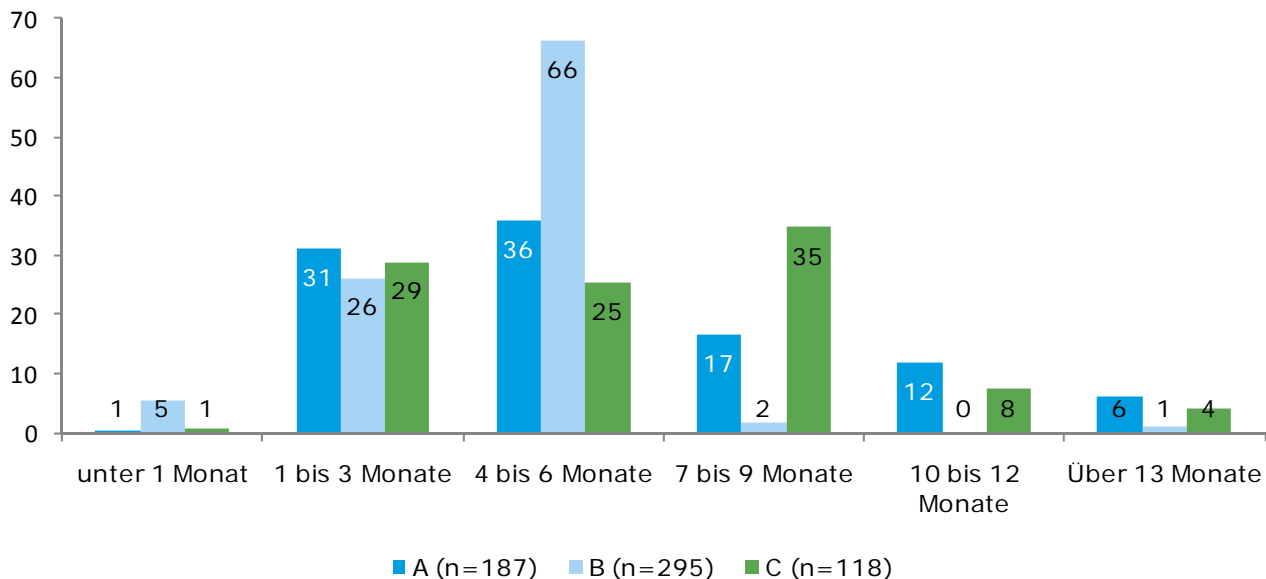
Tabelle 13: Durchschnittliche Teilnahmedauer in Monaten

	A (n=187)	B (n=295)	C (n=118)
Durchschnittliche Teilnahmedauer in Monaten	5,6	4,5	6,1

Quelle: INEZ

In Maßnahme A wurden 5,3 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer länger als die geplanten maximalen 12 Monate betreut, in Maßnahme B 2,6 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer länger als die hier geplanten sechs Monate und in Maßnahme C 10,9 Prozent länger als die hier geplanten maximal neun Monate. Wesentlicher Grund für die über die geplante Betreuungsdauer hinausgehende Teilnahme waren entsprechende Wünsche der Teilnehmenden.

Abbildung 9: Teilnahmedauer; Anteil der Teilnehmenden in Prozent



Quelle: INEZ

5.2.4 Programmkomponente Integration in ein Ehrenamt in Maßnahme A und B

In zwei der drei Projekte lag ein Programmschwerpunkt auf der Integration in ein Ehrenamt. Dabei kann das Engagement in einem Ehrenamt ein Zwischenschritt zu einer späteren Integration in den ersten Arbeitsmarkt sein, sei es, weil die im Ehrenamt erworbenen Kompetenzen zu einer regulären Anstellung führen oder weil sich daraus ein Geschäftsmodell entwickeln kann.²⁴ Das Engagement im Ehrenamt kann aber für den Einzelnen temporär auch Ersatz für eine fehlende Erwerbsarbeit sein, um gesellschaftliche Anerkennung zu erfahren und soziale Kompetenzen zu steigern (vgl. Olk 2010).

Projekt A visierte dabei an, 40 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in ein Ehrenamt zu vermitteln. Projekt B legte die Zielgröße mit 10 Prozent bedeutend geringer an. Gemessen an den Zielgrößen fielen die Ergebnisse ernüchternd aus. In Projekt A wurden laut INEZ-Daten 7,8 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in ein Ehrenamt vermittelt, in Projekt B niemand (vgl. Tabelle 16).

Es zeigte sich in den Projekten, dass die Wünsche der Anbieter von Ehrenämtern und die Voraussetzungen der Projektteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht zusammenpassen. Gerade in ehrenamtlichen Tätigkeiten werden Sozialkompetenz und Verlässlichkeit erwartet; also Menschen, die „gut funktionieren“. Die Langzeitarbeitslosen in den Projekten benötigen hingegen zunächst Unterstützung und Begleitung um wieder „gut zu funktionieren“.²⁵ Dies gilt auch für die Teilnehmenden von Maßnahme A, obwohl hier die Teilnehmenden zumindest formal ein im Durchschnitt recht hohes Bildungsniveau aufwiesen. Die Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmer sahen zudem häufig nicht den Sinn den Schritt auf den Weg in den ersten Arbeitsmarkt über eine ehrenamtliche Tätigkeit zu gehen. Nach

²⁴ Verschiedene Autoren argumentieren, dass Ehrenämter ein „Sprungbrett“ auf dem Arbeitsmarkt sein können; vgl. u. a. Beck 1999 sowie Erlinghagen u. a. 1999.

²⁵ Sinngemäße Aussage eines Maßnahmeträgers.

Aussagen eines Trägers war die häufige Rückmeldung seitens der Teilnehmerinnen und Teilnehmer „für umsonst arbeiten kann ich überall“.

Zudem bestehen die Gefahren, dass durch ehrenamtliche Tätigkeiten Verdrängung stattfindet, Strukturen außerhalb des ersten Arbeitsmarktes verfestigt werden und ein Login-Effekt eintritt, wie die Aussage eines Gesprächspartners verdeutlicht:

„Die AGH ist zu Ende, er darf nicht sofort wieder rein, meinerwegen war dieser Mensch in einer Schule in der Bücherei, er tritt dann nach Ende der AGH in den Schulförderverein ein, macht dann die gleiche Tätigkeit weiter als Ehrenamtlicher, und wenn dann die 6 Monate um sind, dann steht er wieder bei mir und sagt er will wieder in die AGH und wieder da hinein. D.h. wir haben eine Verdrängung in Richtung Ehrenamt schon, aber wir haben aus dem Ehrenamt heraus keinen Schritt in Richtung sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Oder aber Ehrenamt hindert sogar an einer Beschäftigungsaufnahme. Wenn die wirtschaftliche Absicherung einigermaßen über andere Dinge gesichert ist, funktioniert das so, dass die Leute sich da aufgehoben fühlen, sie bekommen ihre Aufwandsentschädigung, sie fühlen sich dort wertgeschätzt und zu Hause, ausreichend beschäftigt. Es funktioniert nicht, eindeutig.“

Mit den eher ernüchternden Ergebnissen bestätigen sich Befunde früherer Untersuchungen (vgl. Strauß 2008; Gensicke u. a. 2005; Erlinghagen 2000). Danach ist die Beteiligung Arbeitsloser an ehrenamtlichen Tätigkeiten geringer als die von Erwerbstätigen. Auch der Effekt ehrenamtlichen Engagements auf die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen ist in der Praxis deutlich geringer als in den theoretischen Annahmen. Eine vergleichende Studie zu Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland kam zu dem Ergebnis, dass zwar in Großbritannien, nicht aber in Deutschland ehrenamtliches Engagement die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen begünstigt (Strauß 2008: 22ff.). Erklärungsansatz hierfür ist die hohe Bedeutung formaler Arbeitssuche und zertifizierter Kenntnisse in Deutschland (vgl. Strauß 2008: 22).

5.2.5 Programmkomponente Aufbau eines Betriebspools in Maßnahme A und B

Erklärtes Ziel der Projekte A und B war es, einen Betriebspool aufzubauen. Projekt A strebte die Gewinnung von sechs Zeitarbeitsfirmen und 40 weiteren Betrieben an; Projekt B den Aufbau eines Pools aus 50 Betrieben. Für Projekt B liegen uns hierzu keine INEZ-Daten vor. Laut Sachbericht konnten 75 Betriebe für den Pool gewonnen werden. Im Interview erklärte der Träger, dass die Betriebe zum Teil schon aus anderen Maßnahmen bekannt waren und zum Teil neu gewonnen wurden. Dabei wurden vor allem kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) angesprochen, da eine Vermittlung der Zielgruppe in Großunternehmen nicht erfolversprechend schien. Die Projektmitarbeiter pflegten die Kontakte zu den Betrieben und nahmen zur Vermittlung konkreter Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmer gezielt den persönlichen Kontakt zu geeigneten Betrieben auf.

In Projekt A wurden laut Sachbericht 80 Betriebe und zusätzlich 17 Zeitarbeitsunternehmen für den Pool gewonnen. Laut INEZ-Datenbanksystem wurden 79 Betriebe dem Pool geführt. Im INEZ-Datenbanksystem sind Angaben zur Betriebsgröße nur in etwa 14 Prozent der Fälle, also für 11 Betriebe, vorhanden. Diese (jedoch wenig aussagekräftigen) Eintragungen in INEZ zeigen, dass dem Betriebspool fünf KMU und sechs Großunternehmen angehörten (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 14: Betriebe des Betriebspools von Maßnahme A nach Betriebsgröße

	Anzahl Be- triebe	Prozentualer Anteil
Keine Angaben	63	79,7
Nicht bekannt	5	6,3
5 bis 19 Beschäftigte	2	2,5
20 bis 49 Beschäftigte	2	2,5
100 bis 249 Beschäftigte	1	1,3
500 bis 999 Beschäftigte	1	1,3
2000 und mehr Beschäftigte	5	6,3

Quelle: INEZ

Auch die Wirtschaftszweige der Betriebe sind nicht vollständig im INEZ-Datenbanksystem eingetragen worden. Bei 62 Prozent der Betriebe ist der Wirtschaftszweig nicht bekannt. Die meisten der Betriebe, bei denen der Wirtschaftszweig ausgewiesen wurde, sind im Dienstleistungssektor tätig (15 Betriebe). Neun Betriebe sind im Sozialwesen tätig. Eine aussagekräftigere Nacherhebung der BWA (vgl. Tabelle 15) zeigt, dass der überwiegende Teil der gewonnenen Betriebe im Dienstleistungssektor tätig ist und darüber hinaus noch der Bereich Sozialwesen von Bedeutung ist.

Tabelle 15: Wirtschaftszweige der Betriebe des Betriebspools von Maßnahme A

	Anzahl	Prozentualer Anteil
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	47	95,5
Sozialwesen	13	16,5
Gesundheitswesen	4	5,1
Beherbergungs- und Gaststättengewerbe	2	2,5
Erziehung und Unterricht	2	2,5
Energie	2	2,5
Nichtspezifiziertes Verarbeitendes Gewerbe	2	2,5
Sonstige / Keine Angaben	7	8,9

Quelle: INEZ

5.2.6 Verbleib der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Um die Wirkung der Maßnahmen annäherungsweise beurteilen zu können, wurde im Rahmen der Evaluation ermittelt, welchen Erwerbsstatus die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Maßnahmen A, B und C sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme hatten.²⁶ Dies wurde von einem Mitarbeiter der t.a.h. händisch im edv-System der Bundesagentur für Arbeit VerBIS („Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem“) ermittelt. Nicht auswertbar waren Personen, bei denen entweder kein VerBIS Datensatz verfügbar war, oder das Austrittsdatum in der Zukunft liegt. Insgesamt fanden sich für 68,8 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Maßnahme C, für 84,5 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Maßnahme B und für 89,1 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Maßnahme A Informationen zum Status sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme. Die deutlich geringere Zahl bei Maßnahme C resultiert daraus, dass Maßnahme C anders als die Maßnahmen A und B zum Zeitpunkt der Datenerhebung noch lief, daher viele Teilnehmer noch nicht sechs Monate aus der Maßnahme ausgeschieden waren. Die hier ausgewiesenen Integrationsquoten aus VerBIS sind tendenziell unterzeichnet, da es vermutlich eher Personen ohne VerBIS Datenblatt sind, die bereits integriert sind.

Weiterhin standen die INEZ-Daten zur Verfügung. Die umsetzenden Träger haben den Verbleib der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei Ausscheiden aus dem Projekt festgehalten. Beide Datenquellen und die dahinter liegenden Resultate sind also in keinster Weise vergleichbar.

²⁶ Diese Definition entspricht der der Eingliederungsquote der Bundesagentur für Arbeit. Die Eingliederungsquote zeigt das Verhältnis der Zahl der Arbeitnehmer, die in angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahme eine Beschäftigung aufgenommen haben, zu der Zahl geförderter Arbeitnehmer in den einzelnen Maßnahmebereichen.

Tabelle 16: Integrationserfolge, Angaben in Prozent

	A		B		C	
	INE Z	Ver-BIS	INE Z	Ver-BIS	INEZ	Ver-BIS
Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	13,0	6,4	12,9	10,0	12,7 (ausgetretene) 3,8 (alle)	9,5
Minijob	5,2	2,3	0,3	1,2	9,3 (ausgetretene) 2,8 (alle)	2,6
Existenzgründung / sonstige Übergänge in Beschäftigung	0,5		1,7		2,5 (ausgetretene) 0,8 (alle)	
Ehrenamt	7,8					
Übergang in Ausbildung	1,0		0,7			

Quellen: INEZ; VerBIS.

Es zeigt sich, dass die seitens der Projektträger anvisierten Zielgrößen (vgl. Tabelle 6) überwiegend weit verfehlt wurden. Maßnahme A visierte eine Integrationsquote in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 25 Prozent an, konnte aber laut INEZ Daten nur 13 Prozent erreichen. Sechs Monate nach Maßnahmeaustritt waren gar nur 6,4 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integriert. Auch die anvisierten Integrationen in Minijobs wurden verfehlt. Zielsetzung waren 10 Prozent, erreicht wurden 5,2 Prozent (INEZ) bzw. 2,3 Prozent (VerBIS). Eklatant verfehlt wurden die angestrebten Integrationen in ein Ehrenamt. Der Projektträger visierte hier 40 Prozent an, konnte allerdings gerade 7,8 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in ein Ehrenamt integrieren.

Auch Maßnahme B konnte die gesteckten Ziele nicht erreichen. Anvisiert war eine Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 20 Prozent. Erreicht wurden 12,9 Prozent unmittelbar nach Maßnahmeaustritt (INEZ) bzw. 10 Prozent sechs Monate nach Maßnahmeaustritt (VerBIS). In Minijobs wurden nur 0,3 Prozent (INEZ) bzw. 1,2 Prozent (VerBIS) integriert, statt der erhofften 10 Prozent. Auch Maßnahme B zielte neben der Integration in Beschäftigung auf die Integration in ein Ehrenamt. Dies gelang überhaupt nicht.

Differenzierter betrachtet werden muss Maßnahme C, da diese zum Zeitpunkt der Evaluation noch lief. Von den bis dato 390 zugewiesenen Teilnehmern lagen nur für 118 Personen Informationen zum Maßnahmeerfolg in INEZ vor. Maßnahme C sah als Ziel eine Integrationsquote von 15 Prozent in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor. Ergänzende Ziele für eine Integration in Minijobs oder ehrenamtliche Tätigkeiten gab es nicht. Ergänzendes Ziel war hier insbesondere eine Integration in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der t.a.h. Aus Maßnahme C konnten sechs Monate nach Maßnahmeende 9,5 Prozent der Teilnehmer in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integriert werden, nachdem es unmittelbar nach Maßnahmeaustritt 12,7 Prozent waren. Hinzu kommen 9,3 Prozent (INEZ) bzw. 2,6 Prozent (VerBIS) Übergänge in Minijobs. Die Zielverfehlung bei Maßnahme C ist damit deutlich geringer als bei den Maßnahmen A und B.

Die Klientel in den drei betrachteten Maßnahmen dürfte arbeitsmarktferner sein, als die durchschnittliche Klientel in Arbeitsgelegenheiten der team.arbeit.hamburg. Die durchschnittliche Eingliederungsquote bei AGH lag in Hamburg 2008²⁷ bei 14,8 Prozent (Statistik der Bundesagentur für Arbeit). Für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen lag die Eingliederungsquote bei 10,1 Prozent. Gemessen an diesem Maßstab sind die Integrationserfolge von Maßnahme B und C durchaus nicht gering zu schätzen.

Betrachtet man das Zielkriterium „Ausscheiden aus dem Leistungsbezug“ zeigen sich folgende Ergebnisse: In Maßnahme A waren 19,9 Prozent, in Maßnahme B 13,2 Prozent und in Maßnahme C 13 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sechs Monate nach Maßnahmeende nicht mehr Bezieher von Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II und III. Die im Vergleich zu den Integrationen deutlich höheren Quoten liegen insbesondere darin begründet, dass ein Ausscheiden aus dem Leistungsbezug SGB II auch durch eine Arbeitsaufnahme eines anderen Mitglieds einer Bedarfsgemeinschaft erreicht werden kann. Rückschlüsse auf den Erfolg der Maßnahmen lassen diese Zahlen nur sehr bedingt zu.

In Maßnahme B war ein wichtiges Projektziel die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen zu lassen. Die Auswertung der INEZ-Daten zeigt hier, dass fast jede bzw. jeder zweite auch an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnahm. Insbesondere Maßnahme C war als Vorschaltmaßnahme zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen konzipiert. Knapp über 22 Prozent der ausgeschiedenen Teilnehmer ging nach der Maßnahme C in eine andere arbeitsmarktpolitische Maßnahme über.

5.2.7 Kontrolle / Prüfung / Monitoring

Die Träger der ESF-Projekte werden auf vielfältige Art und Weise seitens der Behörde für Wirtschaft und Arbeit geprüft, „kontrolliert“ und bewertet. Zum einen sind die Träger verpflichtet jährliche halbstandardisierte Sachberichte vorzulegen und die Daten für das Datenbanksystem INEZ (Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen) zu liefern. Über INEZ werden alle inhaltlichen und finanziellen Daten, Kennziffern und Ergebnisse auf Projektebene erfasst (Freie und Hansestadt Hamburg 2007: 138). Der Stand und die Qualität der Dateneingabe werden quartalsweise geprüft.

Hinzu kommen so genannte Monitoringbesuche, die pro Projekt ein- bis zweimal jährlich durchgeführt werden. Hier gibt es Prüfungen des Steuerungs- bzw. strategischen Bereichs und des Zuwendungsbereichs. Der Steuerungsbereich prüft die inhaltliche Umsetzung. Hier wird u. a. geprüft, ob die anvisierten Zielgruppen erreicht werden, inwieweit die anvisierten Teilnehmerzahlen erreicht werden, wie sich die Erfolgskennzahlen entwickeln und inwieweit die INEZ-Eingaben vollständig sind. Der Zuwendungsbereich prüft die formale Projektumsetzung. Hier wird u. a. geprüft, ob die Publizitätsvorschriften eingehalten werden, ob die Projekträumlichkeiten und die technische Ausstattung der bewilligten Form entsprechen, ob das Projekt- und Verwaltungspersonal in der bewilligten Form vorhanden und im Projekt eingesetzt wird und ob sich das Vorhandensein der zuwendungsrechtlich definierten Teilnehmergruppe auf Basis verschiedener definierter Grundlagen (z. B. Anwesenheitskontrolle der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Teilnehmerdokumentation) nachvollziehen lässt.

Die Monitoringbesuche werden vorher angekündigt und terminiert. Es findet bei der Prüfung seitens des Zuwendungsbereichs keine Qualitätskontrolle statt, sondern nur die Ein-

²⁷ Neuere Zahlen lagen nicht vor.

haltung oder Nicht-Einhaltung bzw. das Vorhandensein oder das Nicht-Vorhandensein bestimmter Formalia. Nach der Prüfung und dem Prüfbericht haben die Träger die Möglichkeit nachzubessern. Größere unterjährige Projektanpassungen oder ein starkes Gegensteuern seitens der Behörde für Wirtschaft und Arbeit auf Grund der Prüfberichte waren bei den drei Projekten nicht zu beobachten. Die Zielverfehlungen, die Auswertungen der Sachberichte und der Monitoringbesuche führten aber dazu, dass bei keinem der Projekte die Optionsmöglichkeit der einjährigen Verlängerung seitens der BWA gezogen wurde. Maßnahme B verzichtete bereits von sich aus auf eine mögliche Verlängerung.

6. ZUSAMMENFASSUNG, FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf Aussagen zu den drei differenzierter betrachteten Maßnahmen für Langzeitarbeitslose, da nur hier der Evaluationsansatz seriöse Aussagen zulässt.²⁸

Maßnahme A blieb weit hinter den anvisierten Zielen zurück. Da es sich um eine vermittlungsorientierte Maßnahme handelte, die in ihrer Konzeption Ähnlichkeiten mit der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III a.F. hatte, stand Integration in Beschäftigung (neben der Integration in ein Ehrenamt) im Zentrum des Ansatzes. Die erzielten Ergebnisse sind als unzureichend zu bewerten. Zudem zeigt der Vergleich der Integrationen aus oder unmittelbar nach der Maßnahme und den Ergebnissen der Verbleibsanalyse sechs Monate nach Maßnahmeende, dass eine Vielzahl der erzielten Integrationserfolge wenig nachhaltig waren. Damit korrespondieren die Ergebnisse mit Evaluationsstudien zur Beauftragung Dritter (vgl. beispielhaft WZB/infas 2006). Bei Maßnahme A muss also insbesondere bereits der gewählte Ansatz hinterfragt werden.

Auch Maßnahme B blieb hinter den gesteckten Erwartungen zurück. Maßnahme B war kompliziert konstruiert und sah eine Verzahnung der Fördertöpfe vor. Eine verzahnte Arbeitsweise zwischen Träger und t.a.h. war entsprechend Grundbedingung für ein erfolgreiches Umsetzen. Auf Grund der „Andersartigkeit“ des Projekts war es aber bei der t.a.h. nie voll im Maßnahmekatalog integriert. Angesichts dieser Implementationsprobleme sind die Ergebnisse zufrieden stellend. Sie sind in etwa auf dem Niveau von Arbeitsgelegenheiten für Langzeitarbeitslose.

Maßnahme C setzte in erster Linie auf eine Stärkung der sozialen Kompetenzen der Teilnehmenden und auf eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit. Die Integrationsquoten lagen nur gering unter denen von Maßnahme B und deutlich über denen von Maßnahme A. Dabei hatten die Teilnehmenden von Maßnahme C ein im Durchschnitt deutlich geringeres Bildungsniveau im Vergleich zu den Teilnehmenden von Maßnahme B und erst recht im Vergleich zu den Teilnehmenden von Maßnahme A. Maßnahme C kann damit insgesamt als durchaus erfolgreich charakterisiert werden. Die Integrationsquoten lagen auf dem Niveau der Integrationsquoten von Arbeitsgelegenheiten, wobei in Maßnahme C sich wohl eine im Durchschnitt schwierigere Klientel befand.

Die Integrationsquoten bei allen drei Maßnahmen dürften tendenziell unterzeichnet sein, da anzunehmen ist, dass unter den ehemaligen Teilnehmenden, für die kein VerBIS Datenblatt auffindbar war, eine größere Anzahl in Arbeit übergegangen ist.

Charakteristisch für die Maßnahmen A und B, zum Teil auch für Maßnahme C, war das Prinzip der Freiwilligkeit. Dies wurde von nahezu allen Akteuren als positiv bewertet, da dadurch Personen erreicht und motiviert werden konnten, die durch sanktionsbewährte Maßnahmen eher abgeschreckt werden. In diesem Kontext sind auch die geringen Abbruchquoten herauszustellen. Gerade den Fachkräften des SGB II bieten diese Maßnahmen Möglichkeiten, Personen zu erreichen, die mit sanktionsbewährten Druck nur schwer zu erreichen sind.

²⁸ In die Maßnahmen für Strafgefangene gehen finanziell höhere Mittel als in die hier betrachteten Maßnahmen für Langzeitarbeitslose mit multiplen Problemlagen. Sie sollten daher aus unserer Sicht eigenständig und vertiefend evaluiert werden.

Die Grundkonzeption der drei C.5 Projekte, Personen zu erreichen, die von der t.a.h. nicht erreicht oder nicht mehr erreicht werden, ist vor dem Hintergrund der stark verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit positiv zu bewerten. Ganzheitliche Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung und zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit sind dabei vermittlungsorientierten Maßnahmen vorzuziehen.

Als Handicap erwies sich das wenig verzahnte Arbeiten zwischen t.a.h. und den Trägern der ESF-Maßnahmen, aber auch zwischen t.a.h. und BWA. Hier sind nach Aussagen der Akteure unterdessen deutliche Fortschritte erzielt worden. Gerade die neuen Strukturen im SGB II bieten den Ländern deutlich größere Einflussmöglichkeiten auf die Umsetzung des SGB II (vgl. Ruschmeier/Oschmiansky 2010), die es in den kommenden Jahren zu nutzen gilt. Hinzuwirken gilt es insbesondere auch darauf, eine bessere Verzahnung der ESF Projekte in VerBIS zu ermöglichen.

7. LITERATUR

Beck, U. (1999): Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft; Frankfurt am Main.

Bieback, K.-J. (2009): Kommentierung zu § 46. In: Gagel, A.: SGB II / SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Kommentar; Loseblattsammlung, München.

Blancke, S. / Roth, C. / Schmid, J. (2000): Employability („Beschäftigungsfähigkeit“) als Herausforderung für den Arbeitsmarkt - Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft - Eine Konzept- und Literaturstudie. Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung, in Baden-Württemberg, Nr. 157 / Mai 2000. http://www.pbnet.info/mediapool/38/388429/data/Studie_Employability.pdf [24.1.2010]

BMAS (2008): Gemeinschaftsinitiative Equal. Newsletter vom 23. April 2008.

Boumaiza, P. / Heister, M. (2010): Europäischer Sozialfonds als Finanzierungsinstrument der Beschäftigungspolitik – Auch für Straffällige und Strafgefangene. In: Bewährungshilfe 1; S. 5-12.

Bundesagentur für Arbeit (2011): Kreisreport – Der Arbeitsmarkt im Januar 2011; Hamburg, Freie und Hansestadt. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2010a): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Dezember und das Jahr 2010 <http://statistik.arbeitsagentur.de/cae/servlet/contentblob/240798/publicationFile/116623/Monatsbericht-201012.pdf> [24.1.2010]

Bundesagentur für Arbeit (2010b): Arbeitsmarkt in Zahlen Arbeitsmarktstatistik. Arbeitslosigkeit und Grundsicherung für Arbeitsuchende. Hamburg, Dezember 2010 http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32022/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Suchergebnis_Form.html [24.1.2010]

Bundesagentur für Arbeit (2010c): Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsmarktstatistik. Arbeitslosigkeit und Grundsicherung für Arbeitsuchende. Deutschland, Dezember 2010 http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32022/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Suchergebnis_Form.html [24.1.2010]

Bundesagentur für Arbeit (2009): Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitsmarktstatistik. Arbeitslose nach Rechtskreisen. Deutschland und Länder 2009. Verfügbar unter: http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Arbeitslose-und-gemeldetes-Stellenangebot/Arbeitslose/Arbeitslose-Nav.html?year_month=200901 [24.1.2010]

Erlinghagen, M. (2000): Arbeitslosigkeit und ehrenamtliche Tätigkeit im Zeitverlauf: eine Längsschnittanalyse der westdeutschen Stichprobe des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) für die Jahre 1992 und 1996. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie; S. 291-310.

Erlinghagen, M. / Rinne, K. / Schwarze, J. (1999): Ehrenamt statt Arbeitsamt? Sozioökonomische Determinanten ehrenamtlichen Engagements in Deutschland. In: WSI Mitteilungen 4; S. 246-255.

Freie und Hansestadt Hamburg (2007): Operationelles Programm der Freien und Hansestadt Hamburg für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ – Förderperiode 2007-2013 -; Hamburg.

Freie und Hansestadt Hamburg (2009): Übersicht über die geförderten Projekte im Rahmen des Operationellen Programms der Freien und Hansestadt Hamburg für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2007-2013. Verzeichnis der Begünstigten

Freie und Hansestadt Hamburg (2010): Jährlicher Durchführungsbericht zum Operationellen Programm der Freien und Hansestadt Hamburg für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ Förderperiode 2007-2013. Berichtsjahr 2009; Hamburg.

Gensicke, T. / Picot, S. / Geiss, S. (2005): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004; München.

Graf, T. und Rudolph, H. (2009): Dynamik im SGB II 2005-2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. IAB-Kurzbericht 5/2009. <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb0509.pdf> [24.1.2010]

Jehle, J.-M. / Heinz, W. / Sutterer, P. (2003): Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine kommentierte Rückfallstatistik. Herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz; Berlin.

Matt, E. (2007): Integrationsplanung und Übergangsmanagement. In: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe (56); S. 26-31.

Matt, E. (2008): Das Projekt RESO-Nordverbund. Abschlussstagung RESO-Nordverbund Bremen, 5. März 2008. http://prisonportal.informatik.uni-bremen.de/knowledge/images/b/b3/Matt_Bremen_RNV_05032008.pdf [24.01.2011]

Oschmiansky, F. (2010): Aktive Arbeitsförderinstrumente seit Einführung des SGB III: Rückblick und Ausblick. In: Sozialer Fortschritt 1; S. 16-23.

Olk, T. (2010): Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit – Chancen, Hindernisse und Risiken. BBE Newsletter 12; http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2010/06/nl12_olk.pdf

Oschmiansky, F. / Ebach, M. (2009): Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. In: Bothfeld, S. / Sesselmeier, W. / Bogedan, C. (Hrsg): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III; Wiesbaden, S. 79-93.

Roos, H. / Weber, J. (2009): Übergangsmanagement – Die Entwicklung in den Ländern. In: Forum Strafvollzug 2; S. 62-66.

Ruschmeier, R. / Oschmiansky, F. (2010): Die Würfel sind gefallen! Organisationsnovelle des SGB II – Die Neuregelungen im Überblick. In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 8; S. 169-176.

Russell, C. / Hänsel, W. (2009): Das landesweite Netzwerk „Haftvermeidung durch soziale Integration“: Übergangsmanagement in Brandenburg. In: Bewährungshilfe 2; S. 145-155.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2011): Strafverfolgung und Strafvollzug in Hamburg und Schleswig-Holstein 2009. Statistischer Bericht B VI –j/09.

Statistisches Bundesamt (2010): Rechtspflege. Strafvollzug. Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen. Fachserie 10, Reihe 4.1.

Strafvollzugsamt Hamburg: Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel. Flyer. Verfügbar unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/198072/data/justizvollzugsanstalt-fuhlsbuettel-faltblatt.pdf>

Strafvollzugsamt Hamburg: Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand. Flyer. Verfügbar unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/198074/data/justizvollzugsanstalt-hahnofersand-faltblatt.pdf>

Strauß, S. (2008): Ehrenamtliches Engagement – Sprungbrett zurück auf den Arbeitsmarkt? Deutschland und Großbritannien im Vergleich. ESOC Working Paper 3; Tübingen.

Wirth, W. (2006): Arbeitslose Haftentlassene: Multiple Problemlagen und vernetzte Wiedereingliederungshilfen. In: *Bewährungshilfe* 53, S. 137-150.

Wirth, W. (2007): Qualifizierung-Vermittlung-Nachsorge, Eine 3-Säulenstrategie zur beruflichen Wiedereingliederung von (ehemaligen) Strafgefangenen. In: *Zeitschrift für soziale Strafrechtspflege* Nr. 44 "Der Übergang aus dem Strafvollzug in die Freiheit; Risiken, Verantwortlichkeiten, Management", Kiel, Juni 2007, S. 13-28.

Wirth, W. (2009a): 3-Säulenstrategie zur beruflichen Reintegration von Gefangenen. Erfahrungen mit einem systematischen Übergangsmanagement. In: *Forum Strafvollzug* 2; S. 75-84.

Wirth, W. (2009b): Aus der Haft in Arbeit oder Ausbildung. Das Übergangsmodell MABIS.Net in Nordrhein-Westfalen. In: *Bewährungshilfe* 2; S. 156-164.

WZB / infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Berlin.