

Vorstudie zur Evaluation von Fördermaßnahmen für Jugendliche im SGB II und SGB III: Endbericht

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH; infas - Institut für Angewandte Sozialwissenschaft GmbH; Rambøll Management GmbH. (2010). *Vorstudie zur Evaluation von Fördermaßnahmen für Jugendliche im SGB II und SGB III: Endbericht*. Mannheim. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-307300>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

RAMBOLL

infas

**Vorstudie zur Evaluation von Fördermaßnahmen
für Jugendliche im SGB II und SGB III**

ENDBERICHT

November 2010

Forschungsverbund

Auftragnehmer

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH
L 7,1
68161 Mannheim

Unterauftragnehmer

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
Friedrich-Wilhelm-Str. 18
53113 Bonn

Rambøll Management Consulting GmbH
Kieler Straße 303a
22525 Hamburg

Kontakt

Dr. Holger Bonin
Leiter der Forschungsbereichs
Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
L 7,1
68161 Mannheim
Tel.: 0621-1235-151
Fax: 0621-1235-225
Email: bonin@zew.de

Projektbearbeitung

Dr. Holger Bonin
Jan Fries
Michael Maier
Thomas Walter

Dr. Helmut Schröder

Sebastian Niedlich
Frank Oschmiansky
Kristina Stegner

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	ii
Tabellenverzeichnis	vi
Abbildungsverzeichnis	vii
Abkürzungsverzeichnis	viii
1. Einleitung	1
2. Fördermaßnahmen für Jugendliche	3
2.1. Trägerebenen und Regelkreise	3
2.2. Inhaltliche Systematisierung	7
2.2.1. Einführung	7
2.2.2. Beratung, Information, Mentoring	8
2.2.3. Vermittlung und Matching	10
2.2.4. Qualifizierung und Bildung	11
2.2.5. Subventionen	13
2.3. Maßnahmen auf der Ebene des Bundes	16
2.3.1. Regelförderung im SGB II und SGB III	16
2.3.2. Bundesprogramme	29
2.4. Maßnahmen auf der Länderebene	39
2.4.1. Allgemeine Übersicht	39
2.4.2. Exemplarische Programmprofile	42
2.5. Programme auf kommunaler Ebene	50
2.6. Schlussfolgerungen	51

3.	Forschungsstand.....	53
3.1.	Vorgehen.....	53
3.2.	Regelförderung des Bundes	54
3.2.1.	Altersspezifische Regelförderung.....	55
3.2.2.	Altersunspezifische Regelförderung.....	59
3.3.	Bundesprogramme.....	61
3.3.1.	Einleitung	61
3.3.2.	Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP)	62
3.3.3.	Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ).....	63
3.3.4.	Girls‘ Day	65
3.3.5.	Freiwilliges soziales Jahr/Freiwilliges ökologisches Jahr (FSJ/FÖJ)	66
3.3.6.	Freiwilliges soziales Trainingsjahr (FSTJ)	66
3.3.7.	Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS).....	68
3.3.8.	FörMig – Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ...	69
3.4.	Länderprogramme.....	70
3.4.1.	Jugendwerkstätten in Niedersachsen.....	70
3.4.2.	„Zukunftsprogramm Arbeit“ in Schleswig-Holstein	71
3.4.3.	Betrieb und Schule (BUS) in Nordrhein-Westfalen	72
3.5.	Gesamtbewertung.....	73
4.	Eingrenzung des Evaluationsprogramms	75
4.1.	Fokussierung auf SGB II und SGB III	75
4.2.	Geschäftsprozesse und Zuständigkeiten.....	77
4.3.	Datenbasis	79

4.4.	Methodischer Rahmen der Gesamtevaluation.....	83
4.4.1.	Einleitung	83
4.4.2.	Kontrollgruppenansatz als Standard kausaler Wirkungsanalytik	84
4.4.3.	Prinzip der lernenden Evaluation.....	86
5.	Analytisches Instrumentarium	90
5.1.	Einleitung	90
5.2.	Implementationsanalysen	90
5.2.1.	Allgemeines	90
5.2.2.	Beratung, Information, Mentoring	94
5.2.3.	Vermittlung und Matching	95
5.2.4.	Qualifizierung und Bildung.....	96
5.2.5.	Subventionen.....	97
5.3.	Wirkungsanalysen auf der Individualebene	98
5.3.1.	Methodenproblematik	98
5.3.2.	Gesetzlich fixierte Grenzen	102
5.3.3.	Verweildauerverfahren.....	104
5.3.4.	Homogene regionale Arbeitsmärkte mit heterogenen Treatments	109
5.4.	Wirkungsanalysen auf der gesamtwirtschaftlicher Ebene	118
5.4.1.	Untersuchungsgegenstand.....	118
5.4.2.	Methodische Grundsätze.....	120
5.4.3.	Beratung, Information, Mentoring	123
5.4.4.	Vermittlung und Matching	124
5.4.5.	Qualifizierung und Bildung.....	125
5.4.6.	Subventionen.....	126
5.5.	Effizienzanalysen	128
6.	Forschungspraktische Umsetzung.....	131
6.1.	Ein Evaluationsprogramm für die kurze Frist.....	131

6.2.	Mittel- und langfristige Perspektiven	135
6.2.1.	Marginale Experimente.....	136
6.2.2.	Verbesserung der Datenlage.....	139
6.3.	Schlussbemerkung.....	141
7.	Literatur	142
8.	Anhang.....	158
8.1.	Förderprogramme des Bundes mit Querschnittszielen	158
8.2.	Förderprogramme des Länder	159

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Strukturierung von Maßnahmeinhalten	8
Tabelle 2:	Leistungen zur Gesamtevaluation nach Interventionstyp.....	17
Tabelle 3:	Anwendungsbeispiel einer Implementationsanalyse: Außerbetriebliche Ausbildung.....	93

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	System der U25-Maßnahmen nach Trägern und Regelkreisen.....	4
Abbildung 2:	Allgemeiner Rahmen der Evaluation im U25-Segment.....	88
Abbildung 3:	(Erweiterte) vertiefte Berufsorientierung in den Landkreisen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, anteilig an Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren.....	115
Abbildung 4:	Typisierung der Agenturbezirke nach Dauth, Hirschenauer und Rüb (2008)	117
Abbildung 5:	Vorschlag für die institutionelle Organisation einer systematischen Evaluation ..	132
Abbildung 6:	Vorschlag zum zeitlichen Gesamtablauf einer systematischen Evaluation	133
Abbildung 7:	Evaluationslinien bei modularem Aufbau des Evaluationsprogramms	134

Abkürzungsverzeichnis

abH	Ausbildungsbegleitende Hilfen
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Arbeitgeber
ALG	Arbeitslosengeld
AN	Arbeitnehmer
AQUA	Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BaE	Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBE	Lehrgänge zur Verbesserung der beruflichen Bildungs- und Eingliederungschancen
BeLeM	Berufliche Lebensplanung für junge Mütter
BFO	Berufsfrühorientierung
BGJ	Berufsgrundbildungsjahr
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BPJ	Berufspraktisches Jahr
BQF	Berufliche Qualifizierung von Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf
BQN	berufliches Qualifizierungsnetzwerk

BUS	Betrieb und Schule
BvB	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen
BVJ	Berufsvorbereitungsjahr
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EQ	Einstiegsqualifizierung
EQJ	Einstiegsqualifizierung Jugendlicher
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FAUB	Fit für Ausbildung und Beruf
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
FÖJ	Freiwilliges Ökologisches Jahr
FörMig	Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund
FSJ	Freiwilliges Soziales Jahr
FSJGÄndG	Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres
FSTJ	Freiwilliges Soziales Trainingsjahr
GAJL	Gegen Abwanderung junger Landeskinder
GIB	Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung
HSA	Hauptschulabschlusskurse
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAW	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
IdA	Integration durch Austausch
IHK	Industrie- und Handelskammer
INBAS	Institut für berufliche Bildung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
JOB	Jobs ohne Barrieren
JUMP	Jugend mit Perspektive
JuSoPro	Jugendsofortprogramm
KAUSA	Koordinierungsstelle Ausbildung in Ausländischen Unternehmen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau

KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
KTDC	Kompetenzzentrum Technik-Diversity-Chancengleichheit
LOS	Lokales Kapital für soziale Zwecke
MAE	Mehraufwandentschädigung
MINT	Mathematik-Informatik-Naturwissenschaften-Technik
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
QuAS	Qualifizierung und Arbeit für Schulabgänger/innen
RAA	Regionale Arbeitsstellen für Ausländerfragen
Regio-Kom	Regio-Kompetenz-Ausbildung
RÜM	Regionales Übergangsmanagement
SAB	Sächsische AufbauBank
SES	Senior Experten Service
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
SOKO-Institut	Institut für Sozialforschung und Kommunikation
SÖSTRA	Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen
STARegio	Strukturverbesserung der Ausbildung in ausgewählten Regionen
SWA	Schule-Wirtschaft/Arbeitsleben
U25	Jugendliche unter 25 Jahren
ÜBS	Überbetriebliche Berufsbildungsstätten
ÜLU	Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung
VerA	Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen

1. Einleitung

In Deutschland hat sich das Wissen über die Wirkung und Effizienz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den letzten zehn Jahren rasant entwickelt. Die Reformen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die sogenannten Hartz-Reformen, gaben den entscheidenden Anstoß dazu, Förderleistungen systematisch auf den empirischen Prüfstand zu stellen und zu fragen, ob die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Programmen in dem Sinne profitieren, dass sie von der Politik vorgegebene Ziele – etwa die Integration in ungeforderte Beschäftigung – besser erreichen, als wenn sie nicht an dem Programm teilgenommen hätten.¹

Nach wie vor wenig bekannt ist bisher allerdings über die Effektivität der arbeitsmarktpolitischen Förderleistungen für Jugendliche unter 25 Jahren. Zwar ist diese Personengruppe in den repräsentativen Evaluationsstudien zu allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen abgebildet. Systematische Untersuchungen, die einer möglichen Heterogenität der Wirkungen zwischen Jugendlichen unter 25 Jahren und den Erwachsenen über 25 nachgehen, gibt es dagegen, anders als für andere wichtige Gruppen am Arbeitsmarkt (Frauen, Personen mit Migrationshintergrund), bisher so gut wie nicht. Hinzu kommt, dass die zahlreichen speziell auf die unter 25-Jährigen ausgerichteten Leistungen (U25-Leistungen) bisher nicht systematisch untersucht worden sind.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erwägt deshalb, eine umfassende Evaluation der U25-Leistungen in Auftrag zu geben, die Aufschlüsse über die Effektivität und Effizienz von Maßnahmen zur Integration von Jugendlichen in Ausbildung und/oder Arbeit geben kann. Mit den Ergebnissen einer solchen Evaluation ließen sich Ansatzpunkte zur Optimierung der Umsetzung und der Weiterentwicklung der gesetzlichen Instrumente des Bundes gewinnen.

Darum wurde ein Konsortium bestehend aus dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Rambøll Management Consulting, Berlin, und dem Institut für Angewandte Sozialwissenschaft (infas), Bonn, im September 2009 vom BMAS beauftragt zu prüfen, inwieweit eine Evaluation der Fördermaßnahmen für Jugendliche unter 25 Jahren im SGB II und SGB III möglich ist, und Vorschläge für ein Evaluationsdesign, einschließlich eines Konzepts zur forschungspraktischen Umsetzung, zu unterbreiten. Das Evaluationsdesign soll den Regeln guter Praxis quantitativ orientierter Wirkungsforschung verpflichtet sein, ohne allerdings qualitative Aspekte zu vernachlässigen. Die Leitfragen, die für eine Evaluation vorzugeben sind, lauten:

- Wie wirkt eine Maßnahme in der Zielgruppe auf die gesetzten Ziele?
- Welche Faktoren erklären den Zielerreichungsgrad einer Maßnahme?
- In welchem Verhältnis steht eine festgestellte Wirkung zu den entstehenden Kosten?

Das in dieser Expertise entwickelte Konzept für eine Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Leistungen für Jugendliche unter 25 Jahren trägt diesen Leitfragen Rechnung. Es wurde bei einem Workshop am 10. Mai 2010 mit thematisch ausgewiesenen Wissenschaftlerinnen und

¹ Siehe Deutscher Bundestag (2006a).

Wissenschaftlern sowie fachlich verantwortlichen Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Bundesministerien diskutiert und berücksichtigt die in der Diskussion gewonnenen Expertenmeinungen, Einschätzungen und Anregungen.

Den Ausgangspunkt der Überlegungen bilden die Ergebnisse umfangreicher Recherchen zu den Grundvoraussetzungen einer Evaluation der U25-Leistungen. Unsere Bestandsaufnahme des Sachstands erfasst

- die einschlägigen Programme und Maßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene,
- das vorliegende Wissen über die praktische Umsetzung, die Wirkung sowie die Effizienz der einzelnen Maßnahmen, also den bisherigen Forschungsstand, sowie
- die Datenlage.

Das weitere Gutachten gliedert sich wie folgt. Kapitel 2 enthält einen umfassenden Überblick über die relevanten Regelförderungen und Förderprogramme der Bundesebene, sowie eine Zusammenschau der konkurrierenden und komplementären Instrumente auf den anderen föderalen Ebenen. Kapitel 3 fasst den Forschungsstand für Deutschland zusammen und identifiziert Forschungslücken und Desiderata. Diese Vorarbeiten liefern eine Informationsbasis, um den Gegenstand in Kapitel 4 auf ein mit realistischem Ressourcenaufwand machbares Evaluationsprogramm einzugrenzen. Kapitel 4.4 entwickelt auf dieser Basis das für eine systematische Evaluation zu nutzende Instrumentarium. Die Expertise schließt in Kapitel 6 mit einem Konzept zur forschungspraktischen Umsetzung, das sowohl kurzfristige als auch mittel- und langfristige Perspektiven eröffnet.

2. Fördermaßnahmen für Jugendliche

2.1. Trägerebenen und Regelkreise

Um ein Konzept für eine umfassend angelegte Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für Jugendliche unter 25 Jahren im SGB II und SGB III zu entwickeln, ist zunächst ein Gesamtüberblick über die Maßnahmen erforderlich, die für diese Zielgruppe zur Verfügung stehen. Die Förderlandschaft erweist sich dabei schnell als im Vergleich zur allgemeinen aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich komplexer. Im Übergangssystem Schule-Beruf arbeiten unterschiedliche Akteure (Agentur für Arbeit, Grundsicherungsstellen, Jugend- und Sozialämter, Schulen, Wirtschafts- und Sozialpartner, Betriebe, freie Träger, Bildungsdienstleister, etc.) mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verantwortungsbereichen und unter Nutzung verschiedener Finanzierungsinstrumente (Mittel der Arbeitslosenversicherung, Bundes- und Landesmittel, Mittel des Europäischen Strukturfonds ESF, kommunale Haushaltsmittel, private Mittel, Stiftingsmittel, Eigenmittel etc.) zusammen.

Abbildung 1 zeigt die verschiedenen Trägerebenen und Regelkreise, die Leistungen mit dem Ziel der Arbeitsmarktintegration für Jugendliche unter 25 Jahren organisieren.² Für diese Zielgruppe stellen alle föderalen Ebenen Maßnahmen bereit, insbesondere sind auch die Kommunen mit Einzelprogrammen beteiligt. Auf der Ebene des Bundes und der Länder kann zwischen den Leistungen der Regelförderung und den Förderprogrammen zur beruflichen Integration Jugendlicher unterschieden werden. Zur Regelförderung zählen die Leistungen und Maßnahmen, die gesetzlich geregelt und auf Dauer angelegt sind. Die Förderprogramme haben im Gegensatz dazu keine eigene gesetzliche Grundlage und sind temporär angelegt.

Auf Bundesebene beschäftigen sich drei Sozialgesetzbücher – mit unterschiedlichen Handlungslogiken – mit der sozialen und beruflichen Integration junger Menschen: das SGB II im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, das SGB III im Rahmen der Arbeitsförderung und das SGB VIII im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Die Abgrenzung zwischen den nach diesen Gesetzen geregelten Leistungen lässt sich nach juristischen Kriterien zwar klar vornehmen.³ In der Praxis ist die Ausdifferenzierung jedoch nicht unbedingt transparent.

Die Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII hat dabei die geringste Schnittmenge mit der Zielsetzung der beruflichen Eingliederung. Innerhalb dieser allgemeinen Förderung der persönlichen und sozialen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen kennt das SGB VIII jedoch auch Leistungen, die bei einer beruflichen Benachteiligtenförderung von Bedeutung sein können. Sie sind in § 13 Abs. 1 und Abs. 2 SGB VIII sowie – verweisend auf § 13 Abs. 2 SGB VIII – in § 27 Abs. 2 SGB VIII angesprochen. Im Gegensatz zur Jugendarbeit, die sich an alle Kinder und Jugendlichen richtet, konzentriert sich die Jugendsozialarbeit schwerpunktmäßig auf sozial benachteiligte oder individuell beeinträchtigte Jugendliche.

² Aktuelle Überblicksdarstellungen zu den Unterstützungsangeboten für Jugendliche beim Übergang in Ausbildung oder Arbeit bieten zum Beispiel z.B. Braun u.a. (2007); BMBF (2009); Schlimbach (2009); Werner u.a. (2008).

³ Vgl. Kunkel (2007); BAG ÖRT (2006); Pütz (2006); Schruth (2005); Schäfer in Frankfurter Kommentar § 13; vgl. auch Deutscher Bundestag (2007).

Abbildung 1: System der U25-Maßnahmen nach Trägern und Regelkreisen

Bund	Regel-förderung	SGB II		
		SGB III		
		SGB VIII		
	Förder-programme	BMAS	BMBF	BMI
		BMW i	BMFSFJ	BMVBS
Länder	Regelförderung			
	Förderprogramme			
Lokale Programme	Einzelprogramme			

Träger dieser Leistungen sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, d. h. nach § 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII die Kreise und die kreisfreien Städte. An Leistungen sieht § 13 Abs. 1 SGB VIII vornehmlich (klassische) Angebote allgemeiner sozialpädagogischer Unterstützungen und Hilfen vor, deren Ziel die Förderung der schulischen, beruflichen Ausbildung, die Eingliederung in die Arbeitswelt und die soziale Integration junger Menschen ist. Diese Leistungen müssen nicht unmittelbar berufsbezogen sein, aber als Ziel die Förderung der schulischen und beruflichen Ausbildung haben.

Von besonderer Bedeutung sind die Angebote nach § 13 Abs. 2 SGB VIII (Jugendberufshilfe). Diese gehen über die sozialpädagogischen Hilfen nach Abs. 1 hinaus und erweitern sie um konkrete sozialpädagogisch orientierte Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen der Jugendhilfe. Grundsätzlich sind diese Leistungen komplementär zu den Leistungen im SGB II. Im Falle einer Kollision gleicher Leistungen gibt die sogenannte Kollisionsnorm den Eingliederungsleistungen des SGB II den Vorrang.

Die Angebote gemäß SGB VIII sind demnach in besonderer Weise für junge Menschen von Bedeutung, denen im Rahmen der Hilfen nach dem SGB II und SGB III nicht hinreichend geholfen werden kann. Entscheidend ist deswegen, dass es sich um Hilfen handelt, die ein spezifisches sozialpädagogisches Profil besitzen und inhaltlich auf Ziele des SGB VIII ausgerichtet sind. Das bedeutet, dass es sich in der Regel um besonders intensive Hilfeformen handelt, die die Förderung zur Arbeitsmarktintegration sozialpädagogisch ergänzen. Diese Leistungen können auch im Zusammenhang mit Hilfen zur Erziehung (§ 27 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII) bzw. als Hilfen für junge Volljährige (§ 41 Abs. 3 SGB VIII i. V. m. § 27 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII) erbracht werden.

Das SGB VIII unterscheidet sich in seinem Ansatz grundlegend vom Grundverständnis, das dem SGB II, aber auch dem SGB III zugrunde liegt. Die Jugendhilfe ist geprägt vom Gedanken der Erziehung und der Hilfe zur Selbstverwirklichung der Jugendlichen. Das Förderziel zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit ist eng verknüpft mit einem persönlichen Wunsch- und

Wahlrecht der Jugendlichen. Es basiert auf einer freiwilligen Partizipation, Sanktionen auch bei Ablehnung von Hilfeangeboten kennt das SGB VIII, im Gegensatz zu den Rechtskreisen SGB II und SGB III, nicht (BAG ÖRT 2006, S. 7).

Die heute im SGB II und SGB III verankerten unterstützenden Leistungen bei der Integration in den Arbeitsmarkt wurden 1969 erstmals mit der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) in Deutschland umgesetzt. Die hier festgelegten Maßnahmen zur Unterstützung und Qualifizierung dienen vorrangig der Prävention oder Beseitigung von Arbeitslosigkeit und sind in ihrem Zugang deshalb restriktiver ausgestaltet als allgemeine bildungspolitische Initiativen. So liegt die Zusteuerung in entsprechende Leistungen üblicherweise in der Verantwortung der Arbeitsverwaltung.

Die Regelleistungen lassen sich weiterhin einteilen in eine spezifische Förderung für unter-25-Jährige und eine allgemeine arbeitsmarktbezogene Förderung, die unter-25-Jährige als Teilzielgruppe einschließt. Spezifische Maßnahmen für Jugendliche sind dabei im Kontext der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein jüngeres Phänomen. Im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wurden entsprechende Instrumente erstmalig 1988 mit der sozialpädagogisch orientierten, außerbetrieblichen Berufsausbildung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf integriert, die wiederum vorrangig Jugendliche mit niedrigen schulischen Qualifikationen ansprechen sollten. Dies ergibt sich aus dem nach wie vor gültigen Konzept der Benachteiligtenförderung und der Tatsache, dass sich Benachteiligung häufig in vergleichsweise niedriger schulischer Bildung ausdrückt.

Wie bei den nach Umfang bedeutsamsten Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik – den Maßnahmen zu Fortbildung und Umschulung – wurde auch bei den außerbetrieblichen Ausbildungen zentral mit dem Handlungsansatz der Qualifizierung gearbeitet. Parallel dazu existierten bereits in den 1970er Jahren verschiedene Formen berufsvorbereitender Maßnahmen, die vor allem auf Basis der Jungarbeiterklassen weiter entwickelt wurden. Diese setzten schwerpunktmäßig auf niedrigschwellige Trainingselemente und zielten nicht primär auf die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung ab. Ziel war es vielmehr, die Teilnehmer zunächst auf die anstehende Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung vorzubereiten. Die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen wurden ebenfalls 1988 durch die damalige Bundesanstalt für Arbeit konzeptionell zusammengeführt. Beide Elemente haben in ihrer Inanspruchnahme über die Jahre erheblich zugenommen und blieben auch bei der Umwandlung des AFG ins SGB III 1998 in ihrer Form erhalten.

Im gleichen Jahr wurde das bundesweite „Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“ (Jugendsofortprogramm, JUMP) beschlossen, das Mittel für eine Förderung Jugendlicher auf breiter Linie bereit stellte und unter anderem das betriebliche Ausbildungsplatzangebot, Trainingsmaßnahmen für nicht vermittelte Ausbildungsplatzbewerber, außerbetriebliche Ausbildung, das Nachholen des Hauptschulabschlusses, Arbeits- und Qualifizierungsmaßnahmen oder Lohnkostenzuschüsse für arbeitslose Jugendliche finanzierte. Dabei wurde erstmals die nahezu gesamte Bandbreite an möglichen Handlungsansätzen im Bereich der Jugendförderung in einer Richtlinie zusammengefasst. Durch das Job-AQTIV-Gesetz von 2002 wurden diese 2004 zu einem großen Teil in die Regelförderung nach SGB III überführt. Damit ist das Jugendsofortprogramm ein Beispiel für die Gestaltung einer Regelförderung, die auf in Programmen erprobte Interventionen zurückgeht.

Durch ihre Überführung in die Regelförderung bildeten diese Maßnahmen außerdem die Grundlage für die Neugestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Rahmen der Agenda 2010. Mit dieser Reform der Sozialgesetzgebung wurde die Förderung Jugendlicher in den entsprechenden Gesetzbüchern weiter institutionalisiert. Daher sind aktuell für die Analyse der Regelförderung zur beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen insbesondere die Maßnahmen des SGB II und SGB III, die durch die Bundesagentur für Arbeit und die Grundsicherungsstellen umgesetzt werden, relevant.

Im Rahmen des SGB III werden alle Jugendlichen und jungen Volljährigen betreut, die entweder eine Ausbildung machen wollen oder die ohne Ausbildung bisher gearbeitet und keinen Anspruch auf ALG II haben. Die Berufsorientierung und die Berufsberatung (nach §§29 ff. SGB III) sind für alle Jugendlichen Aufgabe der Agentur für Arbeit. Die Arbeits- und Ausbildungsvermittlung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hatte das SGB II zunächst mit §16 Abs. 1 SGB II als Aufgabe der Agenturen für Arbeit bzw. die Arbeitsvermittlung als Aufgabe der zugelassenen kommunalen Träger definiert. Mit dem Fortentwicklungsgesetz vom 20. Juli 2006 wurden die SGB II-Einrichtungen verpflichtet, die Arbeits- und die Ausbildungsvermittlung für ihre Leistungsbezieher zu übernehmen, können diese aber gemäß § 16 Abs. 4 SGB II gegen Kostenerstattung der Agentur für Arbeit übertragen.

Die Agenturen für Arbeit sind für die Durchführung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) und sonstige Leistungen der Förderung der Berufsausbildung (§§ 59–76a SGB III) sowie für die berufliche Ersteingliederung von jugendlichen Rehabilitandinnen und Rehabilitanden zuständig. Für Leistungen wie ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) und Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) ist die Agentur für Arbeit zuständig bei Personen, die keine ALG II-Leistungen empfangen. Für ALG II-Empfänger werden diese Leistungen von den Grundsicherungsstellen erbracht.

Während für jugendliche Nichtleistungsbezieher die Inanspruchnahme von Leistungen des SGB III auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht, ist das Leitmotiv des SGB II das Prinzip des „Fördern und Forderns“. Erwerbsfähige hilfebedürftige Jugendliche erfahren hierbei sogar besondere Aufmerksamkeit. Zum einen sollen sie nach § 3 Abs. 2 SGB II unverzüglich nach Antragstellung in Arbeit, Ausbildung oder in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt werden, zum anderen gelten nach § 31 Abs. 5 SGB II für Jugendliche schärfere Sanktionsregeln als für ältere Hilfebedürftige.⁴ Damit soll sowohl der Aspekt des Forderns besonders unterstrichen und eine Gewöhnung an den Bezug von Sozialleistungen schon im Ansatz vermieden werden. Zugleich wird vor allem für junge Arbeitsuchende die Bedeutung von Qualifizierung bei der Unterstützung der Übergänge von der Schule in Ausbildung und von einer erfolgreich absolvierten Ausbildung in das Berufsleben betont (Deutscher Bundestag 2003, S. 51).

Im Mittelpunkt des Leistungsprozesses stehen das Fallmanagement und die Analyse der persönlichen Situation des Jugendlichen. Unter Mithilfe aller Möglichkeiten (definiert im § 16 SGB II) und mit dem Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung sollen Vermittlungshemmnisse beseitigt werden. Dabei können einerseits die (meisten) Möglichkeiten des SGB III genutzt werden. Andererseits stehen zusätzliche Eingliederungsleistungen zur Verfügung, beispielsweise

⁴ In der Forschung sind Sanktionen im SGB II bei Jugendlichen noch weitgehend eine black box. Aktuell läuft ein explorativ ausgerichtetes Forschungsprojekt am IAB (Sanktionen im SGB II - Perspektiven von Fachkräften und jungen KlientInnen), das zum Aufbau einer entsprechenden Wissensbasis beitragen soll (siehe Götz et al. 2010). Vgl. allg. zur Thematik BA (2007a), Kumpmann (2009) und Tripp und Tripp (2007).

Arbeitsgelegenheiten und individuelle Eingliederungsleistungen im Rahmen der Freien Förderung (§ 16f SGB II). Abweichend von § 45 Abs. 1 Satz 1 SGB III können Leistungen auch für die Anbahnung und Aufnahme einer schulischen Berufsausbildung erbracht werden.

Ergänzend zur Regelförderung im Rahmen der Sozialgesetzbücher werden auf Bundesebene unterschiedliche Programme zur beruflichen Eingliederung Jugendlicher umgesetzt. Diese Programme werden von verschiedenen Ressorts initiiert. Aktive Ministerien sind neben dem BMAS insbesondere das BMBF, das BMWi und das BMFSFJ. Die Förderprogramme der Bundesministerien können konkurrierend oder komplementär mit Maßnahmen aus den SGB-Rechtskreisen eingesetzt werden.

Neben den Aktivitäten zur beruflichen Integration Jugendlicher auf Bundesebene sind entsprechende Maßnahmen auf Länderebene implementiert. Hierzu gehören zunächst die verschiedenen schulischen Angebote, die sich dem Übergangsbereich von allgemeinbildenden Schulen in eine berufliche Ausbildung oder in ein Studium zuordnen lassen. Auch über ihre Zuständigkeit für Schul- und Bildungspolitik hinaus sind die Länder mit zahlreichen Programmen im Bereich der beruflichen Integration Jugendlicher aktiv. Sie decken dabei auch in der Breite ein mit der Bundesebene vergleichbares Spektrum ab.

2.2. Inhaltliche Systematisierung

2.2.1. Einführung

Es bietet sich an, den Katalog von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche nicht nur anhand der betroffenen Regelkreise und Trägerebenen zu systematisieren, sondern auch nach inhaltlichen Gesichtspunkten zu gliedern. Dafür bietet sich die folgende, von Heckman et al. (1999) vorgeschlagene allgemeine Klassifikation aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen an:

- Beratung, Information, Mentoring,
- Vermittlung und Matching,
- Qualifizierung und Bildung,
- Subventionen.

Diese Systematik basiert auf einer Unterscheidung der handelnden Akteure, der Zielgruppe, dem Zeitpunkt der Intervention, der zu erreichenden Ziele und gegebenenfalls möglicher Nebenwirkungen.

Tabelle 1 charakterisiert die vier Kategorien für Typen von Maßnahmen anhand dieser Dimensionen. Zwar richten sich alle Typen von Maßnahmen – mit Ausnahme von Subventionen, die sich auch an die Unternehmen richten – auf die Zielgruppe der Jugendlichen. Die verschiedenen Maßnahmentypen erreichen die Zielgruppe jedoch zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Übergangsverlauf Schule-Ausbildung-Beruf. Entsprechend sind sie in der Tendenz mit unterschiedlichen primären Zielen verbunden. Darüber hinaus lassen sich die Maßnahmen anhand

der für die Zusteuerung der Teilnehmenden sowie die Durchführung hauptverantwortlichen Akteure gegeneinander abgrenzen. Schließlich ist jeweils mit unterschiedlichen (unerwünschten) Nebenwirkungen zu rechnen.

Tabelle 1: Strukturierung von Maßnahmeinhalten

	Beratung, Information, Mentoring	Vermittlung und Matching	Qualifizierung und Bildung	Subventionen
Akteure	Berufsberater Sozialarbeiter Projekträger	Ausbildungsvermittler	Ausbildungsvermittler Bildungsträger	Unternehmen Jugendliche
Zielgruppe	Jugendliche	Jugendliche	Jugendliche	Unternehmen Jugendliche
Zielgrößen	Berufsorientierung soziale Stabilität Beginn und Abschluss einer Ausbildung	Dauer der Ausbildungsplatzsuche Stabilität des Ausbildungsverhältnisse	Kompetenzen Ausbildungsfähigkeit Beginn und Abschluss einer Ausbildung	Zahl der Ausbildungsplätze Beginn und Abschluss einer Ausbildung
Zentrale Zeitspanne	Letztes Schuljahr bis Berufswahl	Berufswahl bis Ausbildungsbeginn	Schulabschluss bis Ausbildung	Ausbildung bis Berufseinstieg
Neben- wirkungen	Stigmatisierung	Mismatch	Sperklinken-Effekt	Stigmatisierung Mitnahmeeffekte Drehtüreffekte Substitutionseffekte

In den folgenden Abschnitten charakterisieren wir die einzelnen Typen der für eine Strukturierung der Maßnahmelandschaft nach inhaltlichen Kriterien vorgeschlagenen Interventionssystematik noch ausführlicher. Bei dieser Gelegenheit sprechen wir auch kurz an, was aus der internationalen Literatur über die Wirksamkeit der Interventionstypen bekannt ist. Die Typisierung dieses Kapitels begründet sich sowohl auf Maßnahmen der Bundes-, Landes- und Kommuneebene und ermöglicht auch die Einordnung zukünftiger und bereits ausgesetzter Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

2.2.2. Beratung, Information, Mentoring

Unter die Begriffskombination „Beratung, Information, Mentoring“ (kurz: „Mentoring“) fassen wir alle niederschweligen Angebote zur Orientierung bei der Wahl einer Ausbildung, einer Tätigkeit oder eines Betriebes zusammen. Mit dem Mentoring werden hier auch Maßnahmen berücksichtigt, bei denen Jugendliche durch eine persönliche Ansprechpartnerin oder einen persönlichen Ansprechpartner betreut und beraten werden. Persönliche Ansprechpartner sollen den Jugendlichen durch das Aufzeigen von Fähigkeiten und Möglichkeiten dem Arbeitsmarkt nahebringen.

Die individuelle Betreuung wurde in den letzten Jahren immer mehr als eigenständige Art der Intervention verstanden und angewendet. So führte beispielsweise das BMFSFJ in seiner Initiative „Jugend stärken“ das Programm der „Kompetenzagenturen“ zur beruflichen und sozialen Integration von besonders benachteiligten Jugendlichen ein. Zentrales Instrument ist an dieser

Stelle das „Case Management“, bei dem die Jugendlichen durch intensive Betreuung und Begleitung in das bereits bestehende Unterstützungssystem eingegliedert werden sollen und versucht wird, die Entstehung von Parallelstrukturen im existierenden Netz von Angeboten zu vermeiden.

Programme dieser Art können gerade auch für benachteiligte Jugendliche relevant sein, da diese möglicherweise mehr auf persönliche Ansprache im Prozess der Vermittlung angewiesen sind. Neuere ökonomische Literatur zeigt, dass nicht nur kognitive Fähigkeiten den Arbeitsmarkterfolg beeinflussen, sondern gerade auch „weiche“ Fähigkeiten wie Aufmerksamkeit, Offenheit und Gewissenhaftigkeit. Persönliche Beziehungen mit außerfamiliären Mentorinnen und Mentoren sollen die Selbstwahrnehmung benachteiligter Jugendlicher fördern. Mentoring beeinflusst dabei die Wahrnehmung der eigenen Kompetenzen und die Wertschätzung der Schule der Jugendlichen in positiver Weise (Rhodes et al. 2000).

Allerdings können Stigmatisierungseffekte auftreten, wenn die Teilnehmenden durch die Teilnahme als Angehörige einer Gruppe mit besonderen Arbeitsmarktnachteilen erkennbar werden. Potenzielle Arbeitgeber könnten Mentoring als Sozialarbeit wahrnehmen. Dies könnte beispielsweise zu Diskriminierung bei der Ausbildungsplatzvergabe führen.

Spezifische Zielgrößen für die Evaluation von Mentoringmaßnahmen stellt neben der Berufswahlreife, der Ausbildungsfähigkeit und der Aufnahme einer Ausbildung auch der erlangte Schulabschluss dar. Mentoring setzt deutlich früher an als die anderen in unserem Kontext relevanten Interventionstypen. Da die Maßnahmen vielfach bereits in der Schule starten, sind der Schulabschluss und die Schulabschlussnote sowie der Übergang in weiterführende Bildungseinrichtungen relevante Erfolgsmaße.

Besonders in den USA erfreuen sich Mentoringprogramme großer Beliebtheit. Dort gibt es viele Programmarten, die verschiedene Ansätze zur Förderung Jugendlicher, insbesondere von Schülern, kombinieren. Typischerweise wird den Jugendlichen ein persönlicher Mentor zu Seite gestellt, der sie im Alltag begleitet und auch für Fragen zur Verfügung steht. Andere Programme bieten Bildungskomponenten, die die Schulleistungen gezielt verbessern sollen. Manche Programme arbeiten mit finanziellen Anreizen, um die Schüler für außerschulische Leistungen zu belohnen. Die meisten Programme sind lokal oder gar an einzelnen Schulen angesiedelt, so dass die Teilnehmeranzahl je Programm in der Regel sehr gering ist. Manche Programme sind so spezifisch und auf eine Zielgruppe zugeschnitten, dass sie gar nicht auf andere Schulen oder Regionen übertragbar sind.

Da solch kleine Gruppen von Teilnehmern genauestens beobachtbar sind, eignen sich diese Programme in optimaler Weise für eine experimentelle Evaluation. Rodríguez-Planas (2010) evaluiert das sogenannte Quantum Opportunity Program, das die akademischen und sozialen Fähigkeiten von Schülern ausgewählter High Schools in Kombination mit persönlichen Mentoring verbessern will. Darüber hinaus werden die Jugendlichen für Lernen und erfolgreiche Tests finanziell belohnt. Es handelt sich also um ein außerordentlich teures Programm, das je Gefördertem ungefähr 25.000 US\$ über den Förderzeitraum hinweg kostet. Das gesetzte Ziel des Programms ist es, die Qualifizierung wie auch die Beschäftigungsfähigkeit der Schüler zu erhöhen. Der experimentelle Eingriff besteht dabei in der Einteilung der potentiell förderfähigen Schüler in Geförderte und Nichtgeförderte. Dies stellt das experimentelle Ideal dar, da zufällig ausgewählte Schüler gefördert werden und ohne Schwierigkeiten mit den nichtgeförderten

Schülern vergleichbar sind. Das zentrale Element hierbei ist die rein zufällige Zuweisung der Förderung.

Der Erfolg der Schüler lässt sich in dieser Studie nicht nur anhand des erzielten High School-Abschlusses messen, sondern insbesondere durch die Beschäftigung und den Verdienst der Jugendlichen während und kurz nach dem Abschluss, sowie drei und fünf Jahre nach Beginn des Programms. Dabei findet sich ein positiver kurzfristiger Effekt hinsichtlich aller Zielgrößen. Langfristig jedoch, also bis zu fünf Jahre nach der Zuweisung der Programmteilnahme, finden sich umgekehrte Auswirkungen in niedrigeren Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der Geförderten.

2.2.3. Vermittlung und Matching

Maßnahmen zur Förderung der Vermittlung beziehen sich auf den Prozess der Zusammenführung von Ausbildungsuchenden und Arbeitgebern. Demnach ist hier das Kerngeschäft der Agenturen für Arbeit angesprochen. Die Instrumente dieses Typs zielen allgemein gesprochen auf eine Verbesserung des Matchingprozesses zwischen Jugendlichen und Arbeitgebern. Dies bedeutet, dass die beschäftigungslose Zeit verringert und/oder die Passgenauigkeit zwischen den Anforderungen des Arbeitgebers und den Fähigkeiten der Stelleninhaberin oder des Stelleninhabers erhöht werden soll. Typischerweise bestehen die Maßnahmen dieses Typs aus Berufsinformation, Berufsberatung und Bewerbungstraining.

Vermittlungsmaßnahmen entwickeln sich zunehmend zu einem Grundpfeiler in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, da sie zu den kostengünstigsten Maßnahmen zählen und mit einer erfahrungsgemäß hohen Wirksamkeit aufwarten können. Bei der Vermittlung kann es allerdings durchaus zu Ineffizienzen durch Mismatch kommen, denn es besteht ein potenzieller Konflikt zwischen der Geschwindigkeit des Vermittlungsprozesses und der Güte des Vermittlungsergebnisses.

Über die Aktivierungs- und Orientierungsfunktion hinaus können Vermittlungsmaßnahmen Qualifizierungskomponenten enthalten. Durch die Kombination von der Hinführung des Jugendlichen zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und qualifizierenden Elementen soll der Jugendliche direkt in eine Ausbildung oder Beschäftigung geführt werden. Durch die kurze Maßnahmendauer soll vor allem auch der Sperrkliffeneffekt vermieden werden, der reine, lang dauernde Qualifizierungsmaßnahmen entscheidend prägt. Maßnahmen auf dem Feld der Vermittlung dienen auch einer Status-Aufnahme der in den Arbeitsmarkt zu integrierenden Jugendlichen und können so am Beginn einer ganzen Maßnahmekette stehen.

Zielgrößen zur Messung der Wirksamkeit von Vermittlungsmaßnahmen sind in erster Linie die Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung. Neben diesen Statusgrößen kann auch die Dauer bis zur ersten erfolgreichen Beschäftigung gemessen werden. Führt eine Maßnahme zu niedrigeren Suchkosten oder erhöhter Suchaktivität seitens der Jugendlichen, können diese schneller in eine Ausbildung oder Beschäftigung übergehen.

Da eine zukünftige Ausbildungs- oder Beschäftigungsaufnahme erst relativ lange nach der Maßnahmenteilnahme gemessen werden kann, schlagen Schütte und Schlausch (2008) die Berufswahlreife als Zielgröße zur Beurteilung von Programmen im Segment Vermittlung und Matching vor. Die Berufswahlreife ist ein Teilaspekt der Ausbildungsreife. Sie lässt sich durch

eine Befragung von Schülerinnen und Schülern im Hinblick auf deren Einstellung zur Berufswahl und beruflichen Arbeit operationalisieren. Schütte und Schlausch (2008) zeigen, dass die Berufswahlreife vor allem durch erfahrungs- und interaktionsorientierte Maßnahmen der Berufsorientierung verbessert werden kann.

In vielen Ländern sind Vermittlungsprogramme fester Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Thomsen (2009) fasst Studien über die Wirksamkeit von Vermittlungsmaßnahmen in neun europäischen Ländern zusammen und findet, dass sie, gerade in Kombination mit kurzen Qualifizierungs- und Mentoring-Programmen, mit einer guten Effektivität aufwarten. Eine Studie von Graversen und van Ours (2009) deutet darauf hin, dass die Wirksamkeit nicht in der Aktivität an sich besteht, sondern durch deren Abschreckung hervorgerufen wird. Die Arbeitslosen kehren in diesem Fall umso schneller in eine Beschäftigung zurück, je zeitaufwendiger die Vermittlungsmaßnahme angelegt ist.

Hujer, Thomsen und Zeiss (2006) modellieren die Wirkungsweise von Vermittlungsmaßnahmen für Arbeitslose zwischen 20 und 50 Jahren anhand eines Suchmodells.⁵ Ein solches Modell kann abbilden, dass durch die Maßnahme einerseits die Vermittlung auf Seiten der Agentur und andererseits die Suchaktivität des Teilnehmers verbessert wird. Gerade über diesen zweiten Wirkungskanal soll die Zeit bis zur Beschäftigung verkürzt werden. Weiterhin wird berücksichtigt, dass Vermittlungsmaßnahmen Weiterbildungskomponenten enthalten können, die die Qualifizierung des Jugendlichen an die Anforderungen des Arbeitsmarkts anpassen. Das Modell zeigt, dass Vermittlungsmaßnahmen die Zeit bis zur nächsten Beschäftigung verkürzen. Werden zusätzlich qualifizierende Fähigkeiten vermittelt, steigt jedoch auch der Anspruchslohn des Jugendlichen und kann somit dem Vermittlungseffekt entgegenwirken. In längeren Maßnahmen kommt es zu einem Sperrklinkeneffekt, wenn der Jugendliche während der Maßnahmenteilnahme seine Suchanstrengungen reduziert.

Über die reine Wirksamkeit solcher Programme hinaus untersucht Wunsch (2008) den optimalen Einsatz von Vermittlungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass ein zeitlich gezielter Einsatz der Vermittlung die Wirksamkeit und Kosteneffizienz steigern kann. Insbesondere wenn die intrinsische Suchaktivität des Arbeitslosen mit der Zeit abnimmt, kann eine Vermittlungsmaßnahme hohe Erfolgchancen aufweisen. Bei besonders motivierten Personen kann dagegen die Teilnahme an einer Vermittlungsmaßnahme die intrinsische Suchanstrengung sogar verdrängen und sich somit negativ auswirken.

2.2.4. Qualifizierung und Bildung

Mit diesem Programmtyp ist das vielschichtige Übergangssystem zwischen Schule und beruflicher Ausbildung angesprochen. Gemeint sind öffentlich unterstützte Humankapitalinvestitionen, die einen Schulabschluss, die Vorbereitung auf eine Ausbildung oder die berufliche Ausbildung selbst betreffen.

Ziel von Qualifizierung und Bildung ist die Vermittlung von allgemeinen und spezifischen Fähigkeiten, die die schnelle und passgenaue Integration der Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt

⁵ Sie stützen sich dabei auf das Suchmodell von Mortensen (1986). Die Suchtheorie wird weiterhin beispielsweise beschrieben von Mortensen und Pissarides (1994) und Pissarides (2000).

erleichtern. Qualifizierung für Jugendliche besteht entweder aus allgemeiner schulischer Bildung mit dem Ziel der Erlangung eines Schulabschlusses oder aus spezifischer berufsbezogener Bildung. In den OECD-Ländern macht unterrichtsnahe Bildung den größten Anteil an aktiver Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche aus. Qualifizierungsprogramme stellen in der Regel eine Verbindung von Bildung und Vermittlung dar.

Die Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen hängt im Wesentlichen von zwei gegenläufigen Effekten ab. Der beabsichtigte Maßnahmeneffekt ist die Steigerung der Beschäftigung bzw. der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden durch Produktivitätssteigerungen durch Investitionen in das Humankapital. Dem entgegen steht der so genannte Sperrklinkeneffekt, der auf verringerten Suchanstrengungen während einer Qualifizierungsphase beruht. Dabei entspricht es durchaus dem Sinn der Maßnahmen, zunächst einen begrenzten Zeitraum vorrangig der Qualifizierung zu widmen, um anschließend mit der erlangten höheren Qualifikation bei der Arbeitsplatzsuche leichter zum Zuge zu kommen. Somit kann sich der eigentliche Programmeffekt immer erst im Anschluss an die Maßnahme voll entfalten. Allerdings weisen vor diesem Hintergrund Maßnahmen mit längerer Dauer einen strukturellen Nachteil gegenüber Maßnahmen mit kürzerer Dauer auf. Andererseits können längere Maßnahmen tendenziell höhere Beschäftigungsverbesserungen erzielen. Im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen wurden viele lang dauernde Bildungsmaßnahmen verkürzt, was die Wirksamkeit von Qualifizierung und Bildung insgesamt jedoch kaum verändert hat.⁶

Die individuellen Effekte von Fördermaßnahmen mit einer Qualifizierungskomponente lassen sich durch einen dynamischen Humankapitalansatz darstellen. So können individuelle Investitionen in Bildung beziehungsweise Humankapital erklärt werden. Die relevante Periode ist dabei die Zeit zwischen dem Schulabgang und dem Eintritt in das Berufsleben. Veränderungen in der Qualifikation des Jugendlichen können langfristige Auswirkungen auf das weitere Berufsleben und somit das Lebenszykluseinkommen haben. Investitionen in aktive Arbeitsmarktpolitik können weitreichende Effekte haben, so dass im klassischen Lebenszyklusmodell die Lohnhöhe des gesamten Arbeitslebens erfasst werden muss. Um solch aufwendige Messungen zu umgehen, kann man beispielsweise auf die Konzepte der Beschäftigungsfähigkeit oder Ausbildungsfähigkeit zurückgreifen, die jeweils Approximationen des zukünftigen Arbeitsmarkterfolges darstellen.

Layard (1997) veranschaulicht das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit an einem Extrembeispiel, das sich auf Jugendliche übertragen lässt: Im weiten Spektrum der Beschäftigungsfähigkeit gibt es arbeitslose Jugendliche, die qualifiziert sind, hohe Suchanstrengungen an den Tag legen, und jede sich anbietende Stelle annehmen würden; andere Jugendliche wiederum sind gering qualifiziert, weisen einen hohen Anspruchslohn auf und warten nur passiv auf einen Arbeitsplatz. Beide Gruppen von Jugendlichen sind mit dem gleichen Erfolgsmerkmal versehen, würden sie in eine Beschäftigung übergehen. Hinsichtlich ihrer Beschäftigungsfähigkeit weisen sie jedoch fundamentale Unterschiede auf, die dieses Messkonzept berücksichtigen soll (siehe ZEW et al. 2008, Brüssig und Knuth 2009). Die praktische Operationalisierung dieser Zielgröße wird beispielsweise in einem Bericht von IAQ et al. (2009) versucht.

⁶ Viele Evaluationen im Kontext der Hartz-Reformen beschäftigen sich mit der vergleichenden Wirksamkeit von kurzen gegenüber längeren Weiterbildungsmaßnahmen, beispielsweise Fitzenberger, Osikominu und Waller (2010) oder Kluge et al. (2007).

Ausbildungsfähigkeit bezeichnet darüber hinaus die Fähigkeit, eine berufliche Ausbildung aufzunehmen und erfolgreich abzuschließen. Dieses Konzept stellt für viele der zu untersuchenden Maßnahmen für Jugendliche an der Schwelle von der Schule in die berufliche Ausbildung die wichtigere Zielgröße dar. Das Konzept der Ausbildungsfähigkeit wird ebenfalls im Bericht von IAQ et al. (2009) dargestellt.

Ein adäquates Maß der Zielerreichung bei Bildungs- und Qualifizierungsprogrammen stellt aber auch die Aufnahme einer Ausbildung beziehungsweise einer Beschäftigung dar. Auch die Dauer oder Stabilität einer aufgenommenen Beschäftigung oder Ausbildung ist ein wichtiges Erfolgsmaß. Der große Vorteil ist, dass diese Zielgröße zeitlich schnell zu erfassen ist, da sie oftmals direkt mit der Fördermaßnahme zusammenhängt. Nachteilig ist jedoch, dass sich damit nur der kurzfristige Programmterfolg analysieren lässt, weiterhin aber keine Aussagen über den mittel- bis langfristigen Verbleib gemacht werden können. Abhilfe kann hier nur eine langfristige zeitliche Perspektive auf die Zielgrößen schaffen.

Eine weitere sinnvolle Zielgröße zur Bewertung von Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen wären auch Perioden der Nichtbeschäftigung. So ließen sich arbeitsmarktferne Aktivitäten von Teilnehmenden nach Beendigung einer Maßnahme berücksichtigen. Weitere Programmteilnahmen der Teilnehmenden nach Abschluss einer Maßnahme sollten ebenfalls erfasst werden, um sogenannte Maßnahmenkarrieren zu erfassen. Individuelle Löhne und Einkommen als Zielgröße zu operationalisieren, ist bei Jugendlichen nur in einer langfristigen Perspektive sinnvoll, da kurzfristig keine Lohnveränderungen durch eine Maßnahmenteilnahme zu erwarten sind. Diese Effekte tauchen möglicherweise erst in einer vollständigen Lebenszyklusbetrachtung auf.

Altersunspezifische Qualifizierungsmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung wurden in Deutschland bereits umfassend evaluiert. So ermitteln Fitzenberger und Speckesser (2007), dass eine Maßnahmenteilnahme bereits nach einem Jahr zu positiven Beschäftigungseffekten für Erwachsene führt. Praktisch orientierte Weiterbildungsangebote weisen dabei eine höhere Wirksamkeit auf als schulähnlicher Unterricht. Rinne et al. (2007) evaluieren ebenfalls Qualifizierungsmaßnahmen und untersuchen detailliert deren Effektheterogenität in Bezug auf verschiedene Altersgruppen und Personen mit unterschiedlichem Bildungsstand. Ihre Ergebnisse zeigen, dass die Programmteilnahme durchweg positive Effekte erzielt und die Maßnahmen dabei weitestgehend homogene Wirkungen über verschiedene Altersgruppen hinweg erzeugen. Biewen et al. (2007) und Fitzenberger et al. (2010) kommen ebenfalls zum Ergebnis einer positiven Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen. Bei einer Betrachtung von Ostdeutschland zeigen Lechner et al. (2007), dass kurzfristig negative Effekte langfristig von leicht positiven Teilnahmeeffekten abgelöst werden. Wunsch und Lechner (2008) hingegen können in den frühen 2000er Jahren keine signifikanten Wirkungen nachweisen.

2.2.5. Subventionen

Maßnahmen dieses Typs zielen darauf, finanzielle Anreize zur Schaffung oder zur Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses zu setzen. Dies geschieht, indem in der einen oder anderen Form die Kosten des Arbeitsplatzes oder des Ausbildungsverhältnisses gesenkt werden. Dabei kann der Förderbeitrag entweder an die Unternehmen oder die Jugendlichen gezahlt werden.

Im Bereich der Förderung von Unternehmen etwa zielt der Ausbildungsbonus nach § 421r SGB III als Pauschalzahlung nach Abschluss eines Ausbildungsverhältnisses mit einem Jugendlichen mit besonderen Vermittlungshemmnissen darauf, die Bereitschaft zu erhöhen, einen Ausbildungsplatz mit einer Bewerberin oder einem Bewerber aus dieser Zielgruppe zu besetzen. Auch wenn dieses Förderschema Ausbildungsplätze nicht direkt subventioniert, kann im Ergebnis das Angebot an Ausbildungsplätzen steigen, so dass man auch von einer Förderung der durch die Unternehmen bereitgestellten Ausbildungsverhältnisse sprechen kann.

Um zu vermeiden, dass nicht förderfähige Jugendliche durch die Subvention aus Ausbildungsplätzen verdrängt werden, ist die Förderung von Unternehmen, wie im Beispiel des Ausbildungsbonus, häufig an das Kriterium der Zusätzlichkeit gekoppelt. Grundsätzlich sind bei Subventionen aber noch weitere unerwünschte Nebenwirkungen in den Blick zu nehmen. Stigmatisierungseffekte sind denkbar, wenn Unternehmen wegen der Förderung auf die Vermutung besonderer Arbeitsmarktschwierigkeiten, wie etwa schlechtere Ausbildungsfähigkeit, bei der geförderten Gruppe kommen. Mitnahmeeffekte liegen vor, wenn das gewünschte Ziel der Maßnahme auch ohne die Subvention erreicht würde. Von Substitutionseffekten spricht man, wenn die Zielgruppe der Maßnahme zwar einen Vorteil hat, dafür jedoch eine andere Gruppe außerhalb der Zielgruppe einen Nachteil erleidet. Von Drehtüreffekten spricht man, wenn die die Geförderten, sobald eine – zeitlich begrenzte – Förderung ausläuft, wieder in den Ausgangszustand vor Förderung zurückfallen und durch andere Personen ersetzt werden, für die wieder ein Förderanspruch besteht. Die Förderung erreicht so auf der individuellen Ebene keine dauerhaften Wirkungen.

Die Wirkungsweise von Subventionsmaßnahmen hängt stark davon ab, ob der Arbeitgeber oder der Jugendliche selbst die Zahlung empfängt (siehe hierzu Katz 1998). Arbeitgeberbezogene Lohnsubventionen beeinflussen Personalentscheidungen und somit das Einstellungsverhalten von Unternehmen. Die Entscheidung auf Unternehmensebene besteht darin, die durch die Subvention implizierte Lohnkostensenkung durch die Neueinstellung einer somit verbilligten Arbeitskraft zu nutzen. Zuschüsse an die Jugendlichen beeinflussen dagegen deren Suchverhalten und stärken möglicherweise die Verhandlungsposition gegenüber potentiellen Arbeitgebern. Wird die Subvention direkt an den Jugendlichen gezahlt, so signalisiert dieser auf dem Arbeitsmarkt seine verbilligten Lohnkosten und somit gesteigerten Beschäftigungschancen. Allerdings kann dieses Signal auch eine Stigmatisierung darstellen, da die Subvention gleichzeitig die geringe Produktivität des Jugendlichen offenbart. Der potentielle Arbeitgeber muss nun zwischen der geringeren erwarteten Produktivität des Jugendlichen und der flankierenden Subvention abwägen (McCormick 1990, Ma und Weiss 1993).

Die Politik kann also anhand der Wahl des Empfängers einer Lohnsubvention festlegen, ob eine Verhaltensanpassung der Unternehmen oder der Jugendlichen genutzt werden soll. Weitere für die Wirkungsweise wichtige Dimensionen sind die Förderhöhe, die im Extremfall die gesamten Lohnkosten umfasst, sowie die Dauer der Subventionierung. Einmalzahlungen stellen einen Anreiz für Unternehmen dar, einen Jugendlichen einzustellen – allerdings auch, ihn bald danach wieder zu entlassen. Laufende Zahlungen setzen hingegen Anreize für eine dauerhafte Beschäftigung des Jugendlichen, ziehen aber sehr hohe laufende Kosten nach sich (Mortensen und Pissarides 2003).

Während der Subventionsphase gleicht die Tätigkeit der geförderten Jugendlichen im Idealfall einer gewöhnlichen Ausbildung beziehungsweise Beschäftigung, während der sie praktische

Arbeitserfahrung sammeln können. Bell et al. (1999) weisen darauf hin, dass Lohnsubventionen nur dann individuelle Wirksamkeit zeigen können, wenn die Produktivität durch gesammelte Erfahrung gesteigert wird. Kann nicht genügend Erfahrung oder Humankapital gesammelt werden, so schließt sich auch kein positiver Effekt auf die Integration des Jugendlichen in den Arbeitsmarkt an, da nach Beendigung der Subventionierung die geringere Produktivität nicht mehr kompensiert wird (Göbel 2007). Während der Subventionsphase weist der Jugendliche jedoch verringerte Suchaktivitäten auf, da seine Zeit zu einem großen Teil der gegenwärtigen Beschäftigung gewidmet ist. Auch hier kann also ein Sperrklinkeneffekt auftreten (van Ours 2004).

Um die Effekte von Subventionsmaßnahmen empirisch zu evaluieren, bietet sich das Niveau der Beschäftigung als Zielgröße an. Auf der Ebene der Unternehmen ist hierbei die Gesamtzahl der Ausbildungsplätze bzw. der Arbeitsplätze im U25-Segment zu betrachten. Nur so lässt sich ermitteln, ob geförderte Beschäftigungsverhältnisse möglicherweise nur ungeforderte Beschäftigungsverhältnisse verdrängen, oder ob tatsächlich zusätzliche Beschäftigung geschaffen wird. Als weitere Größen kann eventuell die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze berücksichtigt werden. Insbesondere ist nicht auszuschließen, dass die Subvention den gezahlten Lohn verändert, je nach Verhandlungsposition der Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Auf der Ebene der Personen ist der Effekt von Subventionen an der individuellen Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Geförderten zu messen. In einer langfristigen Perspektive kann hier nur ungeforderte Beschäftigung als Erfolg gewertet werden. Auch die Beschäftigungsfähigkeit, die die während der Subventionsphase erlangten Humankapitalgewinne „on the job“ spiegelt, kann als Erfolgsvariable herangezogen werden. Darüber hinaus sollte die Anschluss Teilnahme an Fördermaßnahmen, insbesondere weiterführender Subventionierung oder Qualifizierung, beobachtet werden. Eine „Maßnahmenkarriere“ kann nicht als Erfolg gewertet werden.

Ist die Subvention an ein Ausbildungsverhältnis gekoppelt, bieten sich für die Evaluation weitere Zielgrößen an. Schon die Stabilisierung der Ausbildung im ersten Jahr ist als Erfolg zu bewerten. Begonnene Ausbildungsverhältnisse sind gerade bei benachteiligten Jugendlichen instabil und werden schnell wieder beendet. Die Aufnahme einer Ausbildung und der Verbleib in den ersten Monaten sind jedoch die ersten, wichtigsten Schritte beim Eintritt in das Erwerbsleben. Nach der Stabilisierung sollten auch Übernahmequoten gemessen werden. An ihnen lässt sich erkennen, ob die Subvention dazu beiträgt, Auszubildende besser in den ausbildenden Betrieb zu integrieren. Außerhalb des Betriebs, in dem die Ausbildung stattfindet, stellt die Dauer bis zum ersten regulären Job die relevante Zielgröße dar.

Bisherige Evaluationen zur Wirkung von Lohnsubventionen für Jugendliche sind rar und oftmals als Simulationsstudien angelegt, die mittels einer Schätzung von Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageelastizitäten die erwartete Wirkung von Lohnsubventionen ermitteln. Anders als beispielsweise in Schweden (Sianesi 2004) oder in der Schweiz (Gerfin und Lechner, 2000) standen die für Kontrollgruppendesigns notwendigen Daten in Deutschland lange Zeit nicht zur Verfügung.

Seit der Verfügbarkeit administrativer Datenbanken werden Evaluationsstudien zur Wirksamkeit von Fördermaßnahmen in der Regel nur für erwachsene Arbeitslose durchgeführt. Jaenichen und Stephan (2009) zeigen, dass Eingliederungszuschüsse bei erschwerter Vermittlung zu vorteilhaften Beschäftigungseffekten für die Geförderten führen. Jedoch ist zu beachten, dass das verwendete Matchingverfahren den Zuweisungsprozess in die Maßnahme nicht vollständig

abbildet und die Maßnahmewirkung dabei überschätzt wird. Boockmann et al. (2007) untersuchen den Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitslose anhand von Politikänderungen in den Jahren 2002 und 2004; sie können keine Beschäftigungseffekte für die Geförderten nachweisen.

Die Wirksamkeit von Lohnsubventionen für Jugendliche in Deutschland ist bislang unbekannt. Erste Ergebnisse aus der Evaluation des Ausbildungsbonus liegen im Zwischenbericht vor (Deutscher Bundestag 2010). In Belgien konnten auf Grundlage administrativer Arbeitsmarktdaten für Jugendliche hervorragende kausale Wirkungsanalysen für an arbeitslose Schulabgänger gerichtete Lohnsubventionen durchgeführt werden (Göbel 2007). Es zeigt sich, dass die Förderung den Übergang in reguläre, nichtsubventionierte Beschäftigungsverhältnisse beschleunigt. Darüber hinaus wird ein Stabilisierungseffekt beobachtet: Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer erhöht sich im Vergleich zu einem gewöhnlichen Beschäftigungsverhältnis.

2.3. Maßnahmen auf der Ebene des Bundes

2.3.1. Regelförderung im SGB II und SGB III

Die im letzten Abschnitt vorgestellte Interventionssystematik eignet sich gut, um die aktiven arbeitsmarktpolitischen Leistungen für Jugendliche unter 25 Jahren im SGB II und SGB III zu ordnen. Wie Tabelle 2 zeigt, lassen sich die zu evaluierenden Maßnahmen bis auf wenige Ausnahmen klar zuordnen.⁷

Eine wichtige Ausnahme bildet die mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1.1.2009 neu eingeführte Freie Förderung im SGB II (§ 16f). Die Freie Förderung folgt der offenen Formulierung im § 16 Abs. 2 SGB II (a. F.). Danach können die Grundsicherungsstellen über die SGB III-Leistungen hinaus weitere Eingliederungsleistungen („Sonstige weitere Leistungen“) erbringen. Für die Freie Förderung können 10 Prozent der auf die Grundsicherungsstellen entfallenden Eingliederungsmittel für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit eingesetzt werden. Die damit finanzierten Maßnahmen dürfen die gesetzlichen Leistungen nicht umgehen oder aufstocken. Projektförderung ist möglich, aber auf maximal zwei Jahre und ein Mittelvolumen von weniger als zwei Millionen Euro begrenzt.

Der Spielraum zur Anwendung dieser „weiteren Leistungen“ ist heftig umstritten (Oschmiansky 2010, S. 18, ISR et al. 2008, S. 36f.). Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Heterogenität der unter § 16f SGB II umgesetzten Maßnahmen sehr hoch ist. Darum ist es nicht möglich, die Freie Förderung in das nach inhaltlichen Kriterien gebildete Schema zu integrieren. Prinzipiell könnten Fördermaßnahmen der Freien Förderung jeder der vier Interventionslogiken folgen.

Die übrigen einschlägigen Leistungen aus den Rechtskreisen werden in den folgenden Abschnitten, geordnet nach dem dominierenden Interventionstyp, beschrieben.

⁷ Die Leistungen nach §§ 45, 46 SGB III (Erstattung von Reise- und Bewerbungskosten) sind nicht aufgeführt, weil sie nicht speziell für Jugendliche gedacht sind.

Tabelle 2: Leistungen zur Gesamtevaluation nach Interventionstyp

	Beratung, Information, Mentoring	Vermittlung und Matching	Qualifizierung und Bildung	Subventionen
§§ 29,39,33,S.1 u.2 Berufsorientierung als Dienstleistung	xxx	x		
§ 33, S.3-5 i.V.m. § 421q Erweiterte Berufsorientierung	xxx	x		
§ 35 SGB III Vermittlung		xxx		
§ 46 SGB III Aktivierung und berufliche Eingliederung	xxx	xx		
§ 61 SGB III Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen			xxx	
§ 61a SGB III Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss			xxx	
§ 235b SGB III Einstiegsqualifizierung			xx	xxx
§ 241 SGB III Ausbildungsbegleitende Hilfen			xxx	
§ 242 SGB III Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen			xxx	
§ 243 SGB III Sozialpädagog. Begleitung und organisatorische Unterstützung	xxx	x	xx	x
§ 421o SGB III Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer		x	x	xxx
§ 421p SGB III Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer		x		xxx
§ 421r SGB III Ausbildungsbonus				xxx
§ 421s SGB III Berufseinstiegsbegleitung	xxx	x	xxx	
Fallmanagement SGB II	xxx	xxx	xx	
Arbeitsgelegenheiten § 16d SGB II			xxx	
Freie Förderung § 10 SGB II	x-xxx	x-xxx	x-xxx	x-xxx

XXX = Starke Übereinstimmung; XX = Mittlere Übereinstimmung; X = Schwache Übereinstimmung.

Beratung, Information, Mentoring

Die wichtigsten Maßnahmen zum Komplex Beratung, Information, Mentoring sind im SGB III in den §§ 29ff. geregelt. Die Berufsorientierung und -vorbereitung setzt bereits in der Schule ein. So sind Unterrichtsinhalte und Schülerpraktika in der Sekundarstufe I vorgesehen (vgl. Schlimbach 2009, S. 13f.). Die Häufigkeit und Dauer wird in den Schulgesetzen der Bundesländer unterschiedlich geregelt. Berufsberatung im Sinne der §§ 29ff. SGB III umfasst sowohl die berufliche Beratung im engeren Sinne als auch Berufsorientierung und Arbeitsmarktberatung (für Arbeitgeber).

(Erweiterte) vertiefte Berufsorientierung (§ 33 SGB III) gibt es als schulisches und außerschulisches Dienstleistungsangebot.⁸ An allgemeinbildenden Schulen erfolgt sie flächendeckend, an berufsbildenden Schulen nachfrageorientiert. Berufsorientierung an allgemeinbildenden Schulen setzt verbindlich in den Vorabgangsklassen ein. Die Agenturen für Arbeit informieren dabei über die Anforderungen des Arbeitslebens und der Berufe, die Situation auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt, das Dienstleistungsangebot der Berufsberatung, die Förderung der beruflichen Ausbildung und über berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (Deutscher Bundestag 2008b).

Neben den Berufsberaterinnen und Berufsberatern der Agenturen für Arbeit bieten zusätzlich auch je nach lokalen Aktivitäten Schulsozialarbeiterinnen und -arbeiter, Unternehmensverbände, Kammern, Jugendmigrationsdienste, Träger verschiedenster Projekte zum Übergangmanagement Schule-Beruf, Ehrenamtliche und gelegentlich auch persönliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der Grundsicherungsstellen Berufsorientierungsmaßnahmen in Schulen an. Die BA ist allerdings der einzige Akteur, der flächendeckend mit einem Angebot zur Berufsorientierung vertreten ist. Neben den Gruppeninformationen an den Schulen umfasst das Leistungsportfolio individuelle Beratungsgespräche sowie ein breites Spektrum an berufskundlichen Medien, Eignungstests und Informationen rund um die Bewerbung im Berufsinformationszentrum BIZ.⁹ Zahlreiche Informationsangebote für Eltern und Lehrer sowie Vorträge und Workshops ergänzen die Palette.

Das Instrument der **(erweiterten) vertieften Berufsorientierung (§ 33 Satz 3-5 SGB III i. V. m. § 421q SGB III)** ergänzt und intensiviert die personale und mediale Berufsorientierung der Agenturen für Arbeit. Für Maßnahmen im Bereich der (erweiterten) vertieften Berufsorientierung ist eine Ko-Finanzierung Dritter, insbesondere der Länder von mindestens 50 Prozent erforderlich. Die (erweiterte) vertiefte Berufsorientierung ist befristet bis 31.12.2010.

Das Instrument der **Berufseinstiegsbegleitung (§ 421s SGB III)** ergänzt das Angebot für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Unterstützungsbedarf. Die Berufseinstiegsbegleitung hat zum Ziel, die Chancen leistungsschwächerer Schüler/innen auf Integration in den Ausbildungsmarkt zu erhöhen. Sie basiert auf dem Konzept der frühzeitigen und lückenlosen Begleitung durch professionelle, berufs- und lebenserfahrene Berufseinstiegsbegleiter/innen. Das Angebot umfasst die Zeit von der Vorabgangsklasse bis zur Einmündung in die Ausbildung. Es endet ein halbes Jahr nach Ausbildungsbeginn, spätestens aber 24 Monate nach Verlassen der

⁸ Eine Auswahlbibliografie zum Komplex Berufsorientierung findet sich unter <http://www.bibb.de/de/wlk8002.htm>

⁹ Eine Neukonzeption des Berufsinformationszentrums (BIZ) wird seit 2008 im Rahmen eines Modells in drei Bezirken der Agentur für Arbeit erprobt.

allgemeinbildenden Schule. Dieses Arrangement soll den Aufbau eines vertrauensvollen Verhältnisses zwischen Jugendlichen und Begleitern ermöglichen, auf dessen Grundlage der Begleiter Unterstützung bei allen Stationen des Berufsfindungs- und Einmündungsprozesses leistet (Berufsorientierung, Berufswahl, Ausbildungsbefähigung, Bewerbungsprozess, Ausbildungsbeginn). An der Modellphase (2009-2014) sind 1.000 Schulen beteiligt.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die Maßnahme „**Ganzheitliches Integrationscoaching**“ (**GINCO**), die seit dem Frühjahr 2009 an 14 Modellstandorten (vornehmlich westdeutsche Großstädte) läuft. Ziel der über die §§ 37 und 48 SGB III (a. F.) ausgeschriebenen und nach § 46 SGB III durchgeführten Maßnahme ist ein besserer Ausbildungsübergang von Jugendlichen mit besonderem Unterstützungsbedarf, die sich zum Zeitpunkt ihres Coachings in berufsvorbereitenden Bildungsgängen an Berufsschulen befinden. Dies sind im Wesentlichen das schulische Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr. Der Fokus liegt dabei vor allem auf Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Ziel des Integrationscoachings ist es, durch intensives Coaching der Teilnehmer die Integration in Ausbildung bzw. in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb der Zuweisungsdauer und die Stabilisierung dieser Integration zu erreichen. Die Gesamtkonzeption der Maßnahme (Inhalt, Durchführung, Methodik) obliegt dabei der Gestaltungsfreiheit des durchführenden Trägers.

Kernstück der beruflichen Beratung ist das persönliche Gespräch mit den Jugendlichen. In individuellen Beratungsgesprächen informiert die **Berufsberatung (§§ 30, 31 SGB III)** über Ausbildungsberufe und Studiengänge, berät über Chancen und Risiken und informiert über den regionalen Ausbildungsmarkt. Die berufliche Beratung gehört seit jeher zu den Kernaufgaben der BA. Dieses Angebot der Agenturen für Arbeit wird jährlich von schätzungsweise 2 Millionen Ratsuchenden angenommen. Mit jedem dieser Jugendlichen wird mindestens ein intensives Gespräch zu den beruflichen Vorstellungen und passenden Ausbildungsmöglichkeiten geführt. Im Rahmen dieser Gespräche, teilweise auch mit Hilfe der Einschaltung der Fachdienste (Ärztlicher Dienst, Psychologischer Dienst), wird die Berufseignung oder Vermittlungsfähigkeit (**§ 32 SGB III Eignungsfeststellung**) geprüft (Feststellung der Ausbildungsreife).¹⁰ Von Ausbildungsreife geht die Berufsberatung dann aus, wenn die allgemeinen Merkmale der Bildungs- und Arbeitsfähigkeit erfüllt sind und Jugendliche die Mindestvoraussetzungen für den Einstieg in die berufliche Ausbildung mitbringen (Antoni et al. 2007, S. 2).

Das Beratungsangebot der BA umfasst auch die **Arbeitsmarktberatung (§ 34 SGB III)** von Arbeitgebern. Sie umfasst die Erteilung von Auskunft und Rat zur Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe, zur Besetzung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, zur Gestaltung von Arbeitsplätzen, Arbeitsbedingungen und der Arbeitszeit, zur betrieblichen Aus- und Weiterbildung, zur Eingliederung förderungsbedürftiger Auszubildender und Arbeitnehmer sowie zu Leistungen der Arbeitsförderung. Auf die Arbeitsmarktberatung hat der Arbeitgeber einen Anspruch (Niewald in Gagel, SGB III, § 34).

Lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Auszubildende können während einer Berufsausbildungsvorbereitung nach dem Berufsbildungsgesetz durch einen beauftragten Bildungsträger sozialpädagogisch begleitet werden (**Sozialpädagogische Begleitung nach § 243 Abs. 1**

¹⁰ Jährlich werden ca. 150.000 Gutachten vom Psychologischen und Ärztlichen Dienst der BA zur Feststellung der Eignung von jungen Menschen für eine bestimmte Berufsausbildung erstellt.

SGB III).¹¹ Ziel ist, die Ausbildungs- und Qualifizierungsbereitschaft von Betrieben für die Zielgruppe der förderungsbedürftigen Jugendlichen zu stärken bzw. zu aktivieren und Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsabbrüche zu verhindern. Die Kosten für die sozialpädagogische Begleitung werden dem Maßnahmeträger ersetzt.

Ausbildungsmanagement nach § 243 Abs. 2 SGB III umfasst die administrative und organisatorische Unterstützung von Arbeitgebern mit bis zu 500 Beschäftigten im Zusammenhang mit der betrieblichen Berufsausbildung, der Berufsausbildungsvorbereitung nach dem Berufsbildungsgesetz und der Einstiegsqualifizierung lernbeeinträchtigter und sozial benachteiligter Jugendlicher (vgl. BA 2007c). Dieses Förderinstrument orientiert sich an der Funktion der Ausbildungsassistenz, eines Angebots des BMFSFJ im Rahmen des Modellprogramms „Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit“ und später des Bundesprogramms „Jobstarter“ des BMBF.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 Abs. 1 Nr. 1 SGB III stellen ein niedrighschwelliges Angebot im Vorfeld von Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung dar (vgl. hierzu Fuchsloch in Gagel; § 241; Rdn. 35f.).¹² Dabei ist eine enge Zusammenarbeit der BA mit den Trägern der Jugendhilfe und den Trägern der Grundsicherung vorgesehen. Sie richten sich an Jugendliche, die auf andere Weise nicht für eine berufliche Qualifizierung motiviert werden können. Diese haben sich an der Zielsetzung „Heranführung und Eingliederung in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem“ zu orientieren. Sie beginnen auf der untersten Qualifizierungsstufe, auf der zunächst die Ausbildungseignung vermittelt werden soll, und setzen dabei vor den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ein. Dabei geht es primär um die soziale Eingliederung und nicht um die Arbeitsmarkteingliederung.

Vermittlung und Matching

Ziel der Ausbildungsvermittlung ist die Zusammenführung von Ausbildungsuchenden und Arbeitgebern zur Begründung eines betrieblichen Ausbildungsverhältnisses. Der Ausbildungsmarkt unterliegt sowohl auf der Seite der Ausbildungsanbieter als auch auf der Seite der Ausbildungsuchenden vielfach anderen Abläufen und Gesetzmäßigkeiten als der Arbeitsmarkt insgesamt. Während bei Arbeitsstellen ganzjährig Einstellungen möglich sind, gibt es im Bereich der betrieblichen Ausbildung in der Regel feststehende Einstellungstermine im August oder September, die eng mit dem Beginn des Berufsschuljahres zusammenhängen. Viele Betriebe geben bestimmte Zeiträume vor, in deren Verlauf Bewerbungen gesammelt, Auswahltests und -gespräche durchgeführt und schließlich die Auswahlentscheidungen getroffen werden. Je nach Branche beginnen die Einstellungsverfahren bereits bis zu eineinhalb Jahre vor Ausbildungsbeginn.

¹¹ Zum 1.1.2004 wurde eine „Sozialpädagogische Begleitung bei Berufsausbildungsvorbereitung nach dem Berufsbildungsgesetz“ ermöglicht (§ 421m SGB III a.F.). Seit 2008 wurde die sozialpädagogische Begleitung und die organisatorische Unterstützung bei betrieblicher Berufsausbildung und Berufsausbildungsvorbereitung auf Basis des § 241a SGB III (a.F.) gefördert. Mit der „Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ zum 1.1.2009 ist sie mit kleinen Änderungen in § 243 SGB III überführt worden (Deutscher Bundestag 2008c).

¹² Die früher so genannten Aktivierungshilfen waren durch das Job-AQTIV-Gesetz eingeführt worden. Sie führten entsprechende Regelungen des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit fort und waren im § 241 SGB III a.F. geregelt. Mit dem „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ sind die Aktivierungshilfen in § 46 (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) überführt worden.

Anders als im Bereich der Arbeitsvermittlung, wo nur ein kleiner Prozentteil der Arbeitsvermittlungen über die Bundesagentur für Arbeit erfolgt (vgl. z.B. Strotmann 2005), ist die Einschaltung der Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Ausbildungsstellenvermittlung (fast) der Regelfall. Etwa 90 Prozent der Schulabgänger schalten die Bundesagentur ein (vgl. BA 2007d). Auf Seiten der Unternehmen fordert die Bundesagentur für Arbeit diese auf, freie Ausbildungsplätze zu melden, akquiriert darüber hinaus auch selbst Ausbildungsstellen (zusammen etwa 511.600 im Jahr 2008) und vermittelt Jugendliche in diese. Im Jahr 2008 wurde etwa jeder zweite der bei der BA gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber in eine betriebliche Ausbildung vermittelt (59 Prozent in den neuen Ländern und 48 Prozent in den alten Ländern).

Infolge der Neuausrichtung der Beratung und Ausbildungsstellenvermittlung Jugendlicher sind die Berufsberatung und die bewerberorientierte Ausbildungsstellenvermittlung in der Hand der Berufsberater, während der Arbeitgeber-Service für die stellenorientierte Vermittlung und die Stellenakquise zuständig ist. Mit dem neuen rechtskreisübergreifenden Geschäftsprozessmodell "4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit" (vgl. hierzu BA 2010a) hat sich an dieser Zweiteilung grundsätzlich nichts geändert.

Die Grundsicherungsstellen sind grundsätzlich verpflichtet, die Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung für ihre Leistungsbezieher zu übernehmen. Junge erwerbsfähige Hilfebedürftige sind nach § 3 Abs. 2 SGB II "unverzüglich nach Antragstellung (...) in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln". Ein günstiger Betreuungsschlüssel von 1:75 soll die Voraussetzungen schaffen, dass intensive Integrationsbemühungen für hilfebedürftige Jugendliche erfolgen können. Die Grundsicherungsstellen können aber nach den §§ 88-92 SGB X die Agentur für Arbeit gegen Kostenerstattung mit der Ausbildungsstellenvermittlung beauftragen. Die Agentur für Arbeit kann dies nur aus wichtigem Grund ablehnen. Damit lassen sich zwei grundlegende Geschäftsmodelle der Ausbildungsstellenvermittlung durch die Grundsicherungsstellen unterscheiden: Entweder erfolgt die Ausbildungsstellenvermittlung durch die Grundsicherungsstellen oder sie wird an die Agentur für Arbeit übertragen.

Das vermittlungunterstützende Maßnahmenportfolio unterscheidet sich zwischen den Rechtskreisen SGB III und II kaum. Leistungen wie Beratung, Qualifizierung, Subventionen aber auch die Leistungen aus dem **Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III)** – hierbei handelt es sich um als Zuschuss gestaltete Ermessensleistungen etwa zur Finanzierung von Bewerbungskosten, Mobilität und Arbeitsmitteln – stehen Jugendlichen aus beiden Rechtskreisen gleichermaßen zur Verfügung, allerdings teilweise aus unterschiedlichen Töpfen und von unterschiedlichen Institutionen. Dennoch gibt es auch grundlegende Unterschiede. Die Ausbildungsstellenvermittlung im Rechtskreis SGB III ist gekennzeichnet von der Freiwilligkeit der Inanspruchnahme. Verbindlichkeit und Mitwirkung können von den Berufsberaterinnen und Berufsberatern zwar eingefordert werden, bei Nichtbeachtung folgen aber keine Sanktionen. Dagegen sind SGB II-Leistungsbezieherinnen und -Leistungsbezieher in der Pflicht, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen. Sie müssen aktiv an allen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit mitwirken (§ 2 SGB II).

Die zur beruflichen Integration erforderlichen Schritte und Leistungen werden in einer Eingliederungsvereinbarung festgehalten, die jeweils für einen Zeitraum von sechs Monaten abgeschlossen wird (vgl. Bieback 2009). Die **Eingliederungsvereinbarung gemäß § 15 SGB II** ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag; sie konkretisiert das Sozialrechtsverhältnis zwischen dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und dem Leistungsträger nach dem SGB II (vgl. Göckler 2005;

Fuchsloch in Gagel § 15 SGB II; Spellbrinck in Eicher/Spellbrinck § 15; Lang 2006). Sie enthält für beide Seiten verbindliche Aussagen zum Fördern und Fordern des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Durch das Nicht-Einhalten der Vereinbarung und andere Pflichtverletzungen gem. § 31 SGB II können unmittelbare Rechtsfolgen entstehen, über die Kundinnen und Kunden vor Abschluss der Eingliederungsvereinbarung belehrt werden. Die Jugendlichen sind verpflichtet, diese Vereinbarung abzuschließen, haben zugleich aber auch ein Recht auf eine individuell erarbeitete Vereinbarung, der eine Stärken-Schwächen-Analyse vorausgeht. Beim Abschluss der Eingliederungsvereinbarung mit minderjährigen Jugendlichen muss aus Gründen des Minderjährigenschutzes (mögliche negative Folgen des Vertragsabschlusses) ein gesetzlicher Vertreter (Elternteil) mit einbezogen werden.

Im SGB III ist die **Eingliederungsvereinbarung (§ 37 SGB III)** durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu Jahresbeginn 2009 neu geregelt worden (vgl. Peters-Lange in Gagel § 37). Danach soll nunmehr eine Potenzialanalyse (vormals ein Profiling/Assessment) zur Grundlage einer Eingliederungsvereinbarung gemacht werden. Die Eingliederungsvereinbarung soll nun frühzeitiger, jetzt unmittelbar nach Arbeitsuchendmeldung bzw. Ausbildungsuchendmeldung abgeschlossen werden. Die Verpflichtungen für Arbeitslose bzw. ausbildungsuchende Jugendliche, eigeninitiativ zu werden, sind verschärft worden. Analog dem SGB II wird nunmehr in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten, welche Eigenbemühungen und Nachweise die Arbeitslosen bzw. ausbildungsuchenden Jugendlichen zu erbringen haben, was nach der Verwaltungspraxis und Rechtsprechung als notwendige Präzisierung angesehen wird, um im Falle der Nichterfüllung Sperrzeiten zulasten der Arbeitslosen zu verhängen bzw. die Vermittlungsbemühungen einzustellen. Analog der Regelungen im SGB II sollen die erforderlichen Eigenbemühungen durch Verwaltungsakt festgesetzt werden, wenn eine Eingliederungsvereinbarung zwischen Agentur für Arbeit und Arbeitslosen nicht zustande gekommen ist.

Im SGB II wird mit den §§ 4 und 14 die Figur des „persönlichen Ansprechpartners“ eingeführt, der (gemäß Gesetzesbegründung) u. a. **Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement** durchführen soll. Dieses ist definiert als ein „auf die nachhaltige Arbeitsintegration der Kunden ausgerichteter Prozess“ (BA 2006b, S. 10; Göckler 2005), bei dem vorhandene individuelle Ressourcen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und multiple Problemlagen methodisch erfasst werden (vgl. Kolbe und Reis 2008; Göckler 2005; Reis et al. 2003). Der Gesetzgeber bezeichnet „Fallmanagement zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit“ als Kernelement des SGB II (Deutscher Bundestag 2003, S. 44) und beschreibt die Aufgabenstellung als „Information, Beratung und umfassende Betreuung“ (§ 4 Abs. 1 Nr 1 SGB II). Wesentliche Elemente sind (BA 2010b):

- ein systematischer Problemlöseprozess, der die Prozessschritte „Erstberatung“, „Assessment“, „Integrationsplanung/Eingliederungsvereinbarung“, und „Leistungssteuerung“ umfasst;
- eine auf den Einzelfall bezogene Koordinationsleistung, die über einen gewissen Zeitraum hinweg ein bestehendes Angebot an Dienstleistungen aufeinander abstimmt;
- die Interaktion mit den Hilfebedürftigen, die notwendig ist, um Bedarfe zu erkennen, Ziele zu vereinbaren und Hilfe- bzw. Integrationspläne/Eingliederungsvereinbarungen zu entwerfen. Die im Fallmanagement erforderliche Intensivbetreuung soll durch ein

angemessenes Betreuungsverhältnis gewährleistet werden. Anvisiert im Jugendbereich ist ein Betreuungsverhältnis von maximal 1:75;

- ein einzelfallübergreifender bedarfsorientierter Auf- und Ausbau von Netzwerken und Maßnahmen, damit die im Einzelfall benötigten Leistungen auch verfügbar sind; dies erfordert eine enge Zusammenarbeit vor allem mit den kommunalen Partnern (kooperative „Angebotssteuerung“).

Der Gesetzgeber hat für die Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen unter 25 Jahren einige Sonderregelungen implementiert. Zum einen sollen sie nach § 3 Abs. 2 SGB II unverzüglich nach Antragstellung in Arbeit, Ausbildung oder in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt werden, zum anderen gelten nach § 31 Abs. 5 SGB II für Jugendliche schärfere Sanktionsregelungen als für ältere Hilfebedürftige. Damit soll sowohl der Aspekt des Forderns besonders unterstrichen und eine Gewöhnung an den Bezug von Sozialleistungen schon im Ansatz vermieden werden. Zugleich wird vor allem für junge Arbeitsuchende die Bedeutung von Qualifizierung bei der Unterstützung der Übergänge von der Schule in Ausbildung und von einer erfolgreich absolvierten Ausbildung in das Berufsleben betont (Deutscher Bundestag 2003, S. 51).

Qualifizierung und Bildung

Zwischen Schule und Berufsausbildung hat sich ein sogenanntes Übergangssystem herausgebildet, in das jährlich fast ebenso viele Jugendliche eintreten wie in die betriebliche Berufsausbildung. Zu diesem „System“ zählt eine Vielzahl von Maßnahmen mit unterschiedlichen Intentionen und Finanziers, die nicht unbedingt aufeinander abgestimmt sind (Bosch 2008, S. 243f.). Durch die vorgenommene Eingrenzung auf SGB II- und SGB III-Leistungen entfallen allerdings im vorliegenden Bericht die Angebote der Jugendhilfe und Bundesländer – teilweise im Rahmen ESF-geförderter Landesprogramme, die in Einzelfällen auch an Berufsschulen oder in Kooperation mit diesen stattfinden können.

Die **Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (§ 61 SGB III)** sind das zentrale Qualifizierungsinstrument der Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Berufsvorbereitung und Benachteiligtenförderung. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) sollen vorrangig auf die Aufnahme einer Ausbildung vorbereiten. „Noch nicht ausbildungsgerechte“ Jugendliche können teilnehmen, soweit nicht nach den Schulpflichtgesetzen der Länder die Teilnahme an einer schulischen Berufsvorbereitung Vorrang hat. Die Finanzierung erfolgt aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung. Durchgeführt werden BvB durch privatwirtschaftliche und gemeinnützige Bildungsträger bzw. Träger der Jugendsozialarbeit. Die Vergabe der Durchführung erfolgt auf der Grundlage öffentlicher Ausschreibungen. Aktuell läuft eine Evaluation zu Bildungs- und Erwerbsverläufen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der BA durch das IAB (siehe Plicht 2010).

Mit Einführung des neuen Fachkonzepts für BvB im Jahr 2004 (vgl. Dressel und Plicht 2006) wurden die bis dahin gültigen Maßnahmenteilen „Grundausbildungslehrgang“, „BBE“ (Lehrgang zur Verbesserung beruflicher Bildungs- und Eingliederungschancen), „tip“ (testen, informieren, probieren) und „Förderlehrgang“ abgelöst. Seitdem unterscheidet die BA „berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen – allgemein“ und „berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen – rehaspezifisch“. Das „neue Fachkonzept“ ist unterdessen mehrfach überarbeitet und angepasst worden

(BA 2006c und BA 2009b), zuletzt in Folge des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (BA 2009a und 2009b). Neu ist unter anderem, dass für Jugendliche mit komplexem Förderbedarf längere Förderdauern möglich sind. Dies sind zum Beispiel Jugendliche mit Lernbeeinträchtigung, Suchtgefährdung, Gefahr der Verschuldung oder aus schwierigen sozialen/familiären Kontexten.

BvB sollen auf die Aufnahme einer Ausbildung vorbereiten oder der beruflichen Eingliederung dienen (§ 61 Abs. 1 Nr. 1 SGB III). Vorrangig wird die Vorbereitung und Eingliederung in Ausbildung angestrebt. Wenn sich im Maßnahmeverlauf herausstellt, dass dieses Ziel nicht erreicht werden kann, erfolgt die Vorbereitung auf die Aufnahme einer Beschäftigung. Ziele der BvB sind (BA 2009b),

- den Teilnehmenden die Möglichkeit zu geben, ihre Fähigkeiten und Fertigkeiten hinsichtlich einer möglichen Berufswahl zu überprüfen und zu bewerten, sich im Spektrum geeigneter Berufe zu orientieren und eine Berufswahlentscheidung zu treffen,
- den Teilnehmenden die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten für die Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung oder - sofern dies (noch) nicht möglich ist - für die Aufnahme einer Beschäftigung zu vermitteln,
- Erhöhung des Qualifikationsniveaus und
- die Teilnehmenden möglichst nachhaltig in den Ausbildungs- und/oder Arbeitsmarkt zu integrieren.

Eine Förderung im Rahmen von BvB kommt nach internen Vorgaben der BA (BA 2009b) für junge Menschen (noch) nicht in Betracht, die aufgrund vielfältiger und schwerwiegender Hemmnisse insbesondere im Bereich Motivation/Einstellungen, Schlüsselqualifikationen und sozialer Kompetenzen eine vorgelagerte Stabilisierungsmaßnahme benötigen. Für diesen Personenkreis sieht die BA insbesondere Maßnahmen für Jüngere nach § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB III vor.

Im Rahmen einer BvB kann seit 2004 auch auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses vorbereitet werden.¹³ Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente 2009 haben Jugendliche ohne Schulabschluss einen Rechtsanspruch, im Rahmen einer BvB auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses vorbereitet zu werden (**Anspruch auf Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme § 61a SGB III**).

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen werden durch die Agenturen für Arbeit gesteuert und finanziert. Sollen Jugendliche im Leistungsbezug des SGB II eine BvB erhalten, müssen die Grundsicherungsstellen die Berufsberater/innen der Agentur für Arbeit einschalten, die die Jugendlichen zuweisen und in der Maßnahme betreuen (zur Problematik vgl. ISR et al. 2007, S. 278ff. und 2008, S. 167ff.).

¹³ Diese Regelung galt bereits nach § 40b AFG in der Zeit von 1988 bis 1992. Sie ist durch das Job-AQTIV-Gesetz erneut als gesetzliche Leistung eingeführt worden. Diese Qualifizierungsmaßnahme ist aus dem von 1999-2003 aufgelegten Jugendsofortprogramm übernommen worden.

Die Benachteiligtenförderung ist in den §§ 240-246 SGB III geregelt. Die gesamte Förderung nach §§ 240-246 SGB III ist als Ermessensleistung ausgestaltet. Die Prozess- und Finanzierungsverantwortung liegt für Jugendliche aus dem Rechtskreis SGB III bei den Agenturen für Arbeit, für Jugendliche aus dem Rechtskreis SGB II bei den Grundsicherungsstellen. Grundsatz der Benachteiligtenförderung ist, dass Träger von Maßnahmen der beruflichen Ausbildung durch Zuschüsse gefördert werden können, wenn sie

- durch zusätzliche Maßnahmen zur betrieblichen Ausbildung für förderungsbedürftige Auszubildende diesen eine berufliche Ausbildung ermöglichen und ihre Eingliederungsaussichten verbessern oder
- besonders benachteiligte Jugendliche, die keine Beschäftigung haben und nicht ausbildungssuchend oder arbeitsuchend gemeldet sind, durch zusätzliche soziale Betreuungsmaßnahmen an Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung heranzuführen oder
- mit sozialpädagogischer Begleitung während einer Berufsausbildungsvorbereitung nach dem Berufsbildungsgesetz und mit administrativen und organisatorischen Hilfen Betriebe bei der Berufsausbildung, der Berufsausbildungsvorbereitung und bei der Einstiegsqualifizierung förderungsbedürftiger Auszubildender unterstützen.

Im Rahmen der Benachteiligtenförderung stehen insbesondere ausbildungsbegleitende Hilfen und Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen zur Verfügung. **Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) (§ 241 SGB III)** zielen darauf ab, Jugendlichen, die besonderer Hilfen bedürfen, durch Förderung des Erlernens von Fachtheorie, Stützunterricht zum Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten sowie durch sozialpädagogische Begleitung, die Aufnahme, Fortsetzung sowie den erfolgreichen Abschluss einer erstmaligen betrieblichen Berufsausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen oder einer Einstiegsqualifizierung zu ermöglichen. Ausbildungsbegleitende Hilfen müssen über betriebs- und ausbildungsübliche Inhalte hinausgehen. Grundlage ist meist ein mit den Jugendlichen erstellter individueller Förderplan. Im Förderunterricht werden die Jugendlichen sowohl in ausbildungsrelevanten Fachinhalten als auch allgemeinbildenden Grundlagen unterrichtet. Das geschieht in Form von Einzelunterricht oder in kleinen Gruppen, um insbesondere lernschwache sowie schulfremde Jugendliche zu erreichen. Die sozialpädagogische Begleitung umfasst persönliche Gespräche, in denen berufliche und lebenspraktische Schwierigkeiten aufgearbeitet werden können. Insofern enthalten diese Qualifizierungsmaßnahmen auch Mentoring-Elemente.

Für die Durchführung erhalten die Bildungsträger die erforderlichen Maßnahmekosten. Sofern ausbildungsbegleitende Hilfen während der üblichen betrieblichen Arbeitszeit durchgeführt werden, kann dem Betrieb ein Zuschuss zu der anteiligen Ausbildungsvergütung gewährt werden. Als abH sind auch erforderliche Maßnahmen förderungsfähig, mit denen die Unterstützung nach Abbruch einer betrieblichen Berufsausbildung bis zur Aufnahme einer weiteren betrieblichen oder einer außerbetrieblichen Berufsausbildung erfolgt oder die nach erfolgreicher Beendigung einer mit abH geförderten betrieblichen Berufsausbildung bis zur Begründung oder Festigung eines Arbeitsverhältnisses fortgesetzt werden.

Im Rahmen einer **Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung (BaE) § 242 SGB III** soll lernbeeinträchtigten und sozial benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die selbst mit ausbildungsbegleitenden Hilfen nicht in einem Betrieb ausgebildet werden

können, ein Ausbildungsabschluss ermöglicht werden. Voraussetzung ist die vorausgehende Teilnahme an einer mind. 6-monatigen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme (z.B. BvB, BVJ, BGJ, BFS, EQ). Es wird ein frühzeitiger Übergang in eine betriebliche Ausbildung, möglichst bereits im ersten Ausbildungsjahr, angestrebt. Gelingt der Übergang nicht, wird die Ausbildung bis zum Abschluss außerbetrieblich fortgeführt. Für die Durchführung erhalten die Bildungsträger die erforderlichen Maßnahmekosten sowie Zuschüsse zu der vom Bildungsträger an die Auszubildenden zu zahlenden Ausbildungsvergütung. Bei diesen Maßnahmen sind Berufsausbildung, Stützunterricht und sozialpädagogische Begleitung aufeinander abgestimmte Bestandteile.

Bei der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen wird Fachpraxis nicht in Betrieben, sondern bei Bildungsträgern oder Trägern der Jugendsozialarbeit erworben. Das Spektrum der angebotenen Ausbildungsberufe ist allerdings begrenzt. Schwerpunkte sind unter anderem Baunebengewerbe, Holzverarbeitung, Hotel- und Restaurantbereich, Gartenbau, Hauswirtschaft und die Altenpflege. Die begleitende fachtheoretische Ausbildung findet wie in der betrieblichen Ausbildung in beruflichen Schulen statt, mit der Besonderheit des Einsatzes zusätzlicher pädagogischer Fachkräfte, der dem besonderen Förderbedarf der Jugendlichen Rechnung trägt. Neben Fachkräften mit Ausbildungsbefähigung werden auch Sozialpädagogen zur Unterstützung bei Problemen im Lebenskontext sowie Stützlehrer zur Aufarbeitung von Lerndefiziten eingesetzt. Man unterscheidet bei der Durchführung zwei Modelle:

- BaE – kooperativ: In der „BaE kooperativ“ findet die praktische Ausbildung in Kooperationsbetrieben statt. Die Auszubildenden erhalten lediglich einmal wöchentlich Stützunterricht beim Bildungsträger, um die Unterrichtsinhalte der beruflichen Schule zu festigen.
- BaE – integrativ: Die berufliche Ausbildung findet überwiegend beim Bildungsträger statt. In den Ausbildungsstätten betreuen Meister oder Ausbilder die Berufsausbildung. Sozialpädagogen und Lehrer geben weitere Hilfe bei der Bewältigung des Berufsschulstoffes und der Überwindung persönlicher oder sozialer Probleme. Die BaE integrativ ist wie jede andere duale Berufsausbildung organisiert. Der Bildungsträger übernimmt jedoch für die gesamte Ausbildungszeit die Rolle des Ausbildungsbetriebes.

In begründeten Ausnahmefällen kann derzeit zugunsten von sozial benachteiligten Jugendlichen vom Erfordernis der vorherigen Teilnahme an einer nach Bundes- oder Landesrecht auf einen Beruf vorbereitenden Maßnahme mit einer Dauer von mindestens sechs Monaten abgesehen werden (**§ 421n Außerbetriebliche Berufsausbildung ohne vorherige Teilnahme an einer auf einen Beruf vorbereitenden Maßnahme, befristet bis 31.12. 2010**).

Eine Besonderheit unter den Bildungsangeboten des Übergangssystems stellen die **Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II)** für Jugendliche dar. Arbeitsgelegenheiten sind Angebote der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende und stehen darum nur Jugendlichen im Rechtskreis des SGB II offen. Sie begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts. Eine Entlohnung gibt es nicht, lediglich der Mehraufwand (Fahrtkosten, Arbeitskleidung etc.) wird durch eine Aufwandsentschädigung ersetzt. Neben dieser sog. Mehraufwandsvariante ist eine Arbeitsgelegenheit auch in Entgeltvariante möglich, d.h. in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis, seit 1.1.2009 aber ohne Einbezug in die Arbeitslosenversicherung.

Das Gros der Arbeitsgelegenheiten wird aber in der Variante Mehraufwandsentschädigung umgesetzt (vgl. Oschmiansky und Ebach 2009, S. 85).

§ 3 Abs. 2 SGB II regelt in Form einer Muss-Vorschrift, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, „unmittelbar nach Antragstellung“ in eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind. Ist die Vermittlung in eine Ausbildung nicht möglich, „soll“ die Grundsicherungsstelle darauf hinwirken, dass bei jungen Menschen ohne Berufsausbildung die Arbeit oder Arbeitsgelegenheit auch qualifizierende Anteile enthält.

Die Grundsicherungsstellen führen Arbeitsgelegenheiten in der Regel nicht selbst durch, sondern beauftragen damit Dritte, wie kommunale Beschäftigungsgesellschaften, gemeinnützige Organisationen oder private Bildungsträger. Es kommen alle zusätzlichen Arbeiten in Frage, die der örtlichen Wirtschaft keine Konkurrenz machen. Mit diesen Arbeitsgelegenheiten soll zum einen die Bereitschaft der Hilfebedürftigen zur Mitwirkung im Rahmen der vereinbarten Schritte des Eingliederungsprozesses geprüft werden, zum anderen die Integration in die Arbeitswelt durch integrierte Lernmodule bzw. Qualifizierungsmöglichkeiten gefördert werden. Die Formen und Angebote der Arbeitsgelegenheiten müssen jedoch der Bedarfs- und Entwicklungslage der Jugendlichen angepasst sein.

Quantitativ haben sich die Arbeitsgelegenheiten zum wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrument für bedürftige Jugendliche entwickelt. Im Laufe des Jahres 2008 begannen rund 130.000 Jugendliche unter 25 Jahren mit einer Arbeitsgelegenheit; dies entspricht etwa 20 Prozent aller Eintritte in Arbeitsgelegenheiten (Wolff et al. 2010, S. 11).

Subventionen

Im Bereich der Lohnsubventionen für Jugendliche sind in den letzten Jahren neue Instrumente im SGB III hinzugefügt worden, von denen die Subventionen nach den §§ 421o, 421p und 421r SGB III zunächst befristet ins Gesetz aufgenommen wurden.

Auf Seiten der Betriebe setzen verschiedene Instrumente an. Ein vergleichsweise neues Instrument ist die **Einstiegsqualifizierung (§ 235b SGB III)**. Sie startete im Jahr 2004 als Sonderprogramm des Bundes im Rahmen des „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“. Wesentliches Ziel war die von den Spitzenverbänden der Wirtschaft zugesagte Steigerung der Ausbildungsleistung durch die Einwerbung von 30.000 neuen Ausbildungsplätzen jährlich. Flankiert wurde dieses Ziel durch die Einführung der betrieblichen Einstiegsqualifizierung Jugendlicher. Die Wirtschaftsvertreter verpflichteten sich, für die Dauer des Paktes jährlich 25.000 Plätze für eine Einstiegsqualifizierung bereitzustellen; die Bundesregierung sagte im Gegenzug zu, den Betrieben die Vergütung der Praktikanten sowie pauschaliert die Sozialversicherungsbeiträge zu erstatten. Die Praktikumsvergütung konnte mit bis zu 192 Euro monatlich zuzüglich des pauschalierten Sozialversicherungsbeitrages gefördert werden. Seit Oktober 2007 ist die Einstiegsqualifizierung Teil der gesetzlichen Regelleistungen (§ 235b SGB III). Die mögliche Förderhöhe ist seit August 2008 auf 212 Euro monatlich angehoben. Begleitend können während einer Einstiegsqualifizierung ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) angeboten werden.

Die Einstiegsqualifizierung ist ein betriebliches, bezahltes Langzeitpraktikum für noch nicht ausbildungsreife Jugendliche. Förderfähig sind Jugendliche, die sich um eine Ausbildungsvermitt-

lung im Sinne des § 35 SGB III und des § 16 SGB II bemüht haben. Ferner muss eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit oder eine eingeschränkte Ausbildungsreife vorliegen, die durch die Agenturen für Arbeit bzw. die Grundsicherungsstellen festzustellen und zu dokumentieren ist.

Der **Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421o SGB III)** richtet sich an Arbeitnehmer unter 25 Jahren, die vor Aufnahme einer Beschäftigung mindestens sechs Monate arbeitslos waren, nicht über einen Berufsabschluss verfügen und im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses qualifiziert werden. Die Förderdauer beträgt maximal 12 Monate. Der Zuschuss beträgt 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts. Davon werden in der Regel 35 Prozentpunkte als Zuschuss zum Arbeitsentgelt und mindestens 15 Prozentpunkte für die Qualifizierung des Arbeitnehmers geleistet. Soweit das regelmäßig gezahlte Arbeitsentgelt 1.000 € überschreitet, bleibt der 1.000 € übersteigende Teil bei der Berechnung des Zuschusses unberücksichtigt. Der Qualifizierungszuschuss ist nachrangig gegenüber Leistungen zur Vorbereitung, Unterstützung, Begleitung und Aufnahme einer beruflichen Ausbildung. Die Regelung des Qualifizierungszuschusses gilt für Förderungen, bei denen die Arbeitsaufnahme bis zum 31. Dezember 2010 erfolgt ist.

Hintergrund der Regelung ist, dass für einige Jugendliche auch bei Einsatz unterstützender Leistungen eine Berufsausbildung kaum erreichbar ist. Eine schnelle Arbeitsaufnahme soll für diesen Personenkreis dadurch herbeigeführt werden, dass die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung in Kombination mit einer betriebsnahen oder durch einen Träger durchgeführten Qualifizierung gefördert wird.

Mit dem **Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421p SGB III)** sollen jüngere Arbeitnehmer unter 25 Jahren mit Berufsabschluss, die bereits sechs Monate arbeitslos sind, in den Arbeitsmarkt integriert werden. Arbeitgeber können bei Einstellung von Jugendlichen aus diesem Personenkreis Zuschüsse zum Arbeitsentgelt erhalten. Es handelt sich hierbei um eine Ermessensleistung. Die Förderhöhe beträgt mindestens 25 Prozent und höchstens 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts. Soweit das regelmäßig gezahlte Arbeitsentgelt 1.000 € überschreitet, bleibt der 1.000 € übersteigende Teil unberücksichtigt. Eine Förderung ist für maximal zwölf Monate möglich. Die Regelung gilt für Förderungen, bei denen die Arbeitsaufnahme bis zum 31. Dezember 2010 erfolgt ist.

Der **Ausbildungsbonus (§ 421r SGB III)** kommt Arbeitgebern zugute, wenn sie Jugendliche ohne Schulabschluss, mit Sonder- oder Hauptschulabschluss bzw. lernbeeinträchtigte oder sozial benachteiligte Jugendliche, die seit mindestens einem Jahr einen Ausbildungsplatz suchen, zusätzlich ausbilden. Zusätzlichkeit des Ausbildungsverhältnisses ist gegeben, wenn bei Ausbildungsbeginn die Zahl der Ausbildungsverhältnisse in dem Betrieb aufgrund des mit dem Auszubildenden abgeschlossenen Ausbildungsvertrages höher ist als im Durchschnitt der vorausgegangenen Jahre. Zudem können Arbeitgeber einen Ausbildungsbonus erhalten, wenn sie Jugendliche mit mindestens mittlerem Schulabschluss, die bereits mindestens ein Jahr einen Ausbildungsplatz suchen, zusätzlich ausbilden. Jugendliche mit einem höheren Schulabschluss müssen bereits mehr als zwei Jahre einen Ausbildungsplatz suchen. Ein Ausbildungsbonus kann auch für die zusätzliche Ausbildung von Jugendlichen gewährt werden, deren Ausbildungsbetrieb geschlossen wurde (z.B. wegen Insolvenz).

Die Höhe des Zuschusses beläuft sich grundsätzlich auf 4.000, 5.000 oder 6.000 € in Abhängigkeit von der tariflichen oder ortsüblichen Ausbildungsvergütung im ersten Lehrjahr. Für behinderte / schwerbehinderte junge Menschen erhöht sich der Bonus um 30 Prozent. Der Ausbildungsbonus wird in zwei Raten ausgezahlt: 50 Prozent nach Ablauf der Probezeit, weitere 50 Prozent nach der Anmeldung des/der Auszubildenden zur Abschlussprüfung. Der Ausbildungsbonus kann kombiniert werden mit verschiedenen unterstützenden Trägerleistungen, beispielsweise abH. Als Leistung an den Auszubildenden ist die Gewährung der Berufsausbildungsbeihilfe möglich. Zuständig für die Leistungsgewährung des Ausbildungsbonus ist die Agentur für Arbeit, in deren Bezirk der Betrieb des Arbeitgebers liegt.

Der Ausbildungsbonus kann für Ausbildungsverhältnisse mit Beginn ab 01.07.2008 bis spätestens 31.12.2010 bewilligt werden. Die zeitliche Beschränkung soll gewährleisten, dass lediglich der Altbewerberbestand als Einmaleffekt abgebaut wird, mittelfristig aber das Angebot von Ausbildungsplätzen in der alleinigen Verantwortung der Wirtschaft verbleibt.

2.3.2. Bundesprogramme

Überblick

Ergänzend zur Regelförderung im Rahmen der Sozialgesetzbücher und anderer Gesetze werden auf Bundesebene unterschiedliche Programme zur beruflichen Eingliederung Jugendlicher umgesetzt. Diese Programme werden von verschiedenen Ressorts initiiert. Aktive Ministerien in diesem Bereich sind neben dem BMAS insbesondere das BMBF, das BMWi und das BMFSFJ, aber auch das BMVBS und das BMI. Aufgrund der verschiedenen Aufgabenbereiche ergeben sich für die von den Ministerien angebotenen Programme unterschiedliche Arbeitsmarktbezüge.

In einer übergeordneten Betrachtung bestätigen sich auch die Beobachtungen, die schon bei der Analyse der Regelförderung gemacht wurden: Die große Mehrheit der Programme zielt auf die Schwelle Schule-Ausbildung bzw. Studium ab und richtet sich vor allem an Jugendliche ohne Schulabschluss oder höchstens mit Hauptschulabschluss. Die am häufigsten anvisierten Entwicklungsziele der Jugendlichen sind die Vorbereitung auf eine Erwerbstätigkeit und das Absolvieren einer dualen Ausbildung.

Blickt man historisch zurück, lagen diese beiden Zielsetzungen auch dem ersten bundesweiten Programm zur Förderung der beruflichen Eingliederung Jugendlicher, dem Jugendsofortprogramm von 1998, zugrunde. JUMP war eine der ersten arbeitsmarktpolitischen Neuerungen, die nach dem Regierungswechsel 1998 initiiert wurden. Das Jugendsofortprogramm stellte eine wesentliche Ergänzung zur Regelförderung nach SGB III dar und unterstützte Jugendliche mit oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung sowohl am Übergang von Schule in Ausbildung als auch bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Dabei ergänzten die einzelnen Instrumente des Sofortprogramms das bestehende Angebot der arbeitsmarktpolitischen Förderung Jugendlicher sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht. Zum einen wurde das vorhandene Angebot an Interventionen erweitert und die Zugangsvoraussetzungen herabgesetzt. Zum anderen wurden im Rahmen des Sofortprogramms neue Handlungsansätze implementiert, die sich insbesondere an Jugendliche richteten, die einer stärkeren sozialen Integration bedurften.

Zusammenfassend lassen sich die Interventionen des Sofortprogramms den folgenden Handlungsschwerpunkten zuordnen: Eingliederung in Arbeit, Eingliederung in ein stabiles Ausbildungsverhältnis sowie Aktivierung und ergänzende Unterstützung förderbedürftiger Jugendlicher. Unter letzteres fallen Konzepte wie beschäftigungsbegleitende Hilfen, welche als besonders niedrigschwellige Angebote zunächst die persönlichen Voraussetzungen der Jugendlichen für eine Qualifizierung oder Beschäftigung verbessern. Viele dieser neuen Elemente wurden in 2004 auf Basis des Job-AQTIV-Gesetzes in die Regelförderung überführt.

Das Jugendsofortprogramm war eines der ersten Förderprogramme, das spezifisch auf die Verbesserung der beruflichen Integration Jugendlicher abzielte. Insofern bestand kaum Konkurrenz zu anderen bundesweiten Förderprogrammen. Die Überschneidungen mit der Regelförderung waren in diesem Sinne beabsichtigt, um an einigen Stellen eine quantitative Ausweitung des Angebots zu erreichen. Die Interventionen des Sofortprogramms sollten sich an Jugendliche mit erschwertem Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt richten.

Bereits an dieser Stelle wird ein wichtiger Unterschied zwischen Instrumenten der Regelförderung und den bundesweiten Programmen deutlich. Erstere sind üblicherweise spezifische Interventionen, die sich weitestgehend auf einen Handlungsansatz und die Erreichung eines Entwicklungsziels beschränken. Die Bundesprogramme hingegen können auch ein breiteres Spektrum verschiedener Interventionen und Zielsetzungen beinhalten.

Einige Bundesprogramme setzen auf einer übergeordneten Ebene an und versuchen über die Verbesserung der Strukturen zur Jugendförderung die berufliche Integration Jugendlicher voranzutreiben. Ein wichtiges Beispiel für diese Kategorie ist das Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung von Personen mit besonderem Förderbedarf“. Das durch das BMBF initiierte Programm bestand aus zwei Teilmodulen, in denen zum einen die verschiedenen Aktivitäten der unterschiedlichen Akteure am Übergang Schule-Ausbildung stärker verzahnt werden sollten und zum anderen die Entwicklung von modularen Formen der abschlussorientierten Nachqualifizierung vorangetrieben werden sollte. 2006 wurde dieses Programm beendet, die Idee einer stärkeren Verknüpfung der verschiedenen Aktivitäten und Akteure im Bereich des Übergangs Schule-Ausbildung wurde 2008 im Programm „Perspektive Berufsabschluss“ allerdings erneut aufgegriffen.

Daneben soll das BMBF-Programm JOBSTARTER die Strukturen dualer Ausbildung verbessern, indem ausbildende Betriebe beratend unterstützt werden und das Matching zwischen Ausbildungsangebot und -nachfrage durch spezifische Vermittlungsansätze verbessert wird. Das Ergänzungsprogramm JOBSTARTER Connect soll darüber hinaus auf eine weitere Entwicklung bundeseinheitlicher Ausbildungsbausteine hinwirken, die Durchlässigkeit der verschiedenen Formen beruflicher Qualifizierung erhöhen und auf diese Weise die Integration von Jugendlichen in eine duale Ausbildung verbessern. Alle diese Programme werden und wurden durch das BMBF initiiert, das im Rahmen seiner Zuständigkeit für berufliche Bildung in diesem Handlungsfeld tätig ist.

Das BMWi unterstützt ebenfalls die Verbesserung von Ausbildungsstrukturen zum Beispiel durch eine Intervention zur „passgenauen Vermittlung Auszubildender an KMU“ oder der Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

Auch die Programme der anderen Ministerien haben einen durch ihr Aufgabenfeld geprägten Arbeitsmarktbezug. Das BMFSJF engagiert sich beispielsweise stark in der allgemeinen Beratung und sozialpädagogischen Begleitung Jugendlicher. Exemplarisch dafür ist das seit dem Jahr 2000 laufende Programm „Jugend Stärken“. Im Rahmen dieses Programms werden verschiedene Interventionen umgesetzt, die auf unterschiedliche Teilaspekte des Handlungsfeldes Jugendberufshilfe abzielen. In den über das ganze Bundesgebiet verteilten Kompetenzagenturen werden besonders benachteiligte Jugendliche durch intensive Beratung und Betreuung nach dem Ansatz des Case Management nachhaltig unterstützt. Langfristig ist dabei auch die berufliche Integration der Jugendlichen eine wichtige Zielsetzung. Allerdings steht diese hier deutlich weniger im Vordergrund als beispielsweise bei den Interventionen des Jugendsofortprogramms.

Ein anderer Bestandteil von „Jugend Stärken“ ist das Angebot „Schulverweigerung – die 2. Chance“, das Schulabgängern ohne Abschluss in einer betreuungsintensiven Unterrichtsform die Möglichkeit bietet, einen Schulabschluss nachzuholen. Diese Instrumente richten sich vornehmlich an Schüler allgemeinbildender Schulen und an Jugendliche, die die Schule ohne Abschluss verlassen haben. Zudem beinhaltet das Programm „Jugend Stärken“ spezifische, auf die Zielgruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zugeschnittene Interventionen, die ebenfalls auf die Unterstützung der beruflichen Ausbildung der Jugendlichen abzielen.

Solche breit aufgestellten Programme stellen eher die Ausnahme als die Regel dar. Neben dem bereits erwähnten „Jugendsofortprogramm“, „Kompetenzen stärken“ und „Jugend Stärken“ sind es vor allem Programme zur Förderung von lokalen Projekten, die ein breites Spektrum an Zielsetzungen abdecken und ein breites Spektrum an Handlungsansätzen integrieren. Das BMAS-Programm „XENOS - Integration und Vielfalt“ beispielsweise fördert verschiedene lokale Aktivitäten, die neben dem Abbau von Fremdenfeindlichkeit oder der verbesserten Integration von Menschen mit Migrationshintergrund auch Zielsetzungen wie „Vorbereitung auf eine Erwerbstätigkeit“ oder „Absolvierung einer (dualen) Ausbildung“ haben. Welche Handlungsansätze dabei zum Tragen kommen sollen und an welche spezifischen Zielgruppen sich die Interventionen richten, wird in den Förderrichtlinien allerdings nur sehr weitläufig definiert.

Üblicherweise beschränken sich die Förderinstrumente der Bundesebene auf eine relativ klar abgrenzbare Zielgruppe, einige zentrale Handlungsansätze und maximal zwei prägende Zielsetzungen. Exemplarisch lässt sich das am BMBF Pilotprojekt zur „Förderung der Berufsorientierung in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten“ zeigen, das primär das Ziel „Auswahl eines Berufes“ verfolgt und sich damit an Schüler/innen allgemeinbildender Schulen richtet. Auch die verschiedenen Instrumente zur finanziellen Bezuschussung spezifischer Formen der Beschäftigung, wie beispielsweise das freiwillige soziale oder ökologische Jahr (FSJ, FÖJ) oder die EXIST-Gründerstipendien, fallen unter die Kategorie der spezifischen Einzelintervention. In dieser Hinsicht gleichen viele Bundesprogramme der Regelförderung.

Generell verfolgen sowohl die Bundesprogramme als auch die Regelförderung als Entwicklungsziele die „Absolvierung einer (dualen) Ausbildung“ und die „Vorbereitung auf eine Erwerbstätigkeit“. Die Regelförderung konzentriert sich hierbei meist ganz auf die Überwindung und Prävention von Arbeitslosigkeit. Die Programme des Bundes haben dagegen nicht selten weitere Zielsetzungen und dienen neben der beruflichen Integration der Jugendlichen zum Beispiel auch der Wirtschaftsförderung oder der Gleichstellung von Mann und Frau.

Entsprechend unterscheiden sich die geförderten Zielgruppen. Weil das Risiko der Arbeitslosigkeit liegt bei Jugendlichen mit niedriger Schulbildung höher ist als bei Jugendlichen mit höherer Schulbildung, gehören zur Regelförderung vor allem Maßnahmen, die sich an geringere Qualifizierte richten. Dagegen fördern die Bundesprogramme teilweise auch höher qualifizierte Jugendliche durch spezielle Ausbildungsformen oder -halte. Als Beispiele hierfür zu nennen sind etwa die „Begabtenförderung Berufliche Bildung“, die Jugendlichen mit einem besonders guten Berufsabschluss ein Stipendium für die Aufnahme eines Studiums finanziert. Berufsorientierungsangebote wie „Girls' Day“ oder „Neue Wege für Jungs“ werden auch an höheren Schulformen durchgeführt; das Programm „Frauen an die Spitze“ richtet sich an Mädchen, die eine höhere Schule besuchen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Programme der Bundesebene ein breiteres Spektrum an Handlungsansätzen, Zielsetzungen und Zielgruppen abdecken als die Regelförderung.

Im Folgenden werden die wesentlichen Bundesprogramme, die seit 1998 implementiert wurden und die primär die Förderung der beruflichen Eingliederung Jugendlicher verfolgen, kurz charakterisiert.¹⁴ In der Gesamtschau zeigt sich, dass die Schwerpunkte der Förderprogramme denen der Regelförderung grundsätzlich ähneln. Allerdings lässt sich ein zusätzlicher Fokus auf spezielle Ziele, etwa der beruflichen Orientierung oder der Fachkräftesicherung, feststellen. Zudem richtet sich die Förderung öfter auf den Nachteilsausgleich für spezielle gesellschaftliche Gruppen, etwa Frauen, Personen mit Migrationshintergrund oder Begabte.

Instrumente zur Förderung der Berufsorientierung

Das Programm „**Girls' Day – Mädchenzukunftstag**“ des BMBF hat die Berufsorientierung von Mädchen zum Ziel. Seit 2001 haben Mädchen einmal im Jahr die Möglichkeit, verschiedene Einrichtungen, Unternehmen und Institutionen zu besuchen, die Ausbildungen oder Studiengänge im MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik)-Bereich anbieten. Ziel ist es, Mädchen und junge Frauen Berufsausbildungen und Studiengänge in diesem Bereich nahezubringen und somit den dort relativ niedrigen Frauenanteil zu erhöhen.

Im Rahmen des BMBF-Programms „**Frauen an die Spitze**“ sollen sowohl die Berufsorientierung von Mädchen hin zu erfolg- und karriereversprechenden Berufsausbildungen als auch Forschungsvorhaben, die untersuchen, warum gerade bei der Berufswahl Frauen oft in traditionell rollenbehafteten Bereichen arbeiten, unterstützt werden.

Zu den Instrumenten der Berufsorientierung für benachteiligte Jugendliche zählt seit 2008 das BMBF-Pilotprojekt „**Förderung der Berufsorientierung in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten**“. Dieses setzt in der Schule an und bietet die Möglichkeit, während einer Praktikumsphase Tätigkeiten in drei verschiedenen Berufsfeldern auszuprobieren.

Auch das BMBF-Programm „**Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsorientierung**“ setzt bereits in der allgemeinbildenden Schule an. Bei diesem Programm machen die Jugendlichen direkt in Betrieben erste praktische Erfahrungen und sollen auf diesem Wege erste Kontakte zu Unternehmen aufbauen. Dieses Programm läuft seit 2008.

¹⁴ Eine ergänzende Liste von Programmen zur Förderung lokaler Projekte, die als eines von vielen Querschnittszielen auch die Verbesserung der beruflichen Eingliederung Jugendlicher anstreben, findet sich im Anhang.

Eine weitere BMBF-Maßnahme zur **"Förderung der Berufsorientierung in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsausbildungsstätten"** besteht seit 2008 als Pilotprogramm und wurde mittlerweile verstetigt. Das Ministerium fördert die Durchführung einer Potenzialanalyse und praktischer Orientierung in Werkstätten überbetrieblicher Bildungseinrichtungen mit insgesamt 500 € je Schüler/in.

Das von 1999 bis 2007 laufende Programm **"Schule-Wirtschaft/Arbeitsleben"** des BMBF hatte sich zum Ziel gesetzt, den Übergang Jugendlicher von der Schule in die Berufsausbildung zu verbessern. Dazu wurden in allen Bundesländern sowie bei den Sozialpartnern insgesamt 46 innovative Projekte gefördert. Die Projekte bearbeiteten auf unterschiedlichen Wegen die zahlreichen Orientierungs-, Kompetenz- und Koordinationsprobleme beim Übergang von der Schule in Arbeit und Beruf.

Für Jugendliche mit einer Hochschulzugangsberechtigung gibt es zusätzlich zu den üblichen Berufsorientierungsprogrammen das **„Technikum“**. Im Rahmen des „Technikums“ besuchen Jugendliche Unternehmen und Forschungseinrichtungen im MINT-Bereich (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) und können im Rahmen eines Praktikums ein mögliches Studienfach kennenlernen. Das „Technikum“ wird seit 2009 vom BMBF gefördert.

Um auch das Berufswahlspektrum für Jungen zu erweitern, wurde 2005 die Initiative **„Neue Wege für Jungs“** vom BMFSFJ gestartet. Hier sollen Jungen auf die verschiedenen Ausbildungsmöglichkeiten im sozialen Bereich aufmerksam gemacht werden und so die Rollenbilder bei der Berufswahlentscheidung geschwächt werden.

Instrumente am Übergang von der Schule in Ausbildung

Von 2004 bis 2009 hat das BMBF in Kooperation mit einigen Bundesländern durch das Programm **„FörMig – Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“** die Aneignung von Sprachkompetenzen von der frühkindlichen Phase bis in die Berufsausbildung gefördert. Die Sprachförderung der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zielt dabei direkt auf die berufliche Bildung.

Von 2001 bis 2006 hat das BMBF Migrantinnen und Migranten ebenfalls im Rahmen des Programms **„BQN – berufliches Qualifizierungsnetzwerk für Migrantinnen und Migranten“** gefördert. Bei diesem Programm stand nicht die Sprachförderung im Vordergrund, sondern die Integration in den Arbeitsmarkt durch Qualifizierungsmaßnahmen. „BQN“ war Teil des Programms **„Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung von Personen mit besonderem Förderbedarf“**.

„Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung von Personen mit besonderem Förderbedarf“ war ein Programm des BMBF, mit dem die Struktur von Fördermaßnahmen für benachteiligte Personen, also sowohl von benachteiligten Jugendlichen als auch von Migrantinnen und Migranten, verbessert werden sollte. Es hatte einerseits die Strukturveränderung, Effizienzsteigerung und Aufdeckung von Lücken in der Förderung und andererseits die direkte Förderung von den genannten Gruppen zum Ziel. Die Programmlaufzeit war 2001 bis 2006.

Für das Übergangsmanagement an der Schwelle zwischen Schule und Beruf, Berufsausbildung und Studium wurde vom BMBF im Jahr 2008 das Programm **„Perspektive Berufsabschluss“**

ins Leben gerufen. Es ist das Nachfolgeprogramm von „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung von Personen mit besonderem Förderbedarf“ und gliedert sich auf in „Regionales Übergangsmanagement“ (RÜM) und "Abschlussorientierte modulare Nachqualifizierung". Die Zielgruppe des Programms sind weiterhin Jugendliche mit schlechten Startchancen.

„**Regionales Übergangsmanagement**“ setzt auf die Verzahnung der verschiedenen Aktivitäten der unterschiedlichen Akteure an den Schwellen. Die Jugendlichen werden hierbei nicht direkt gefördert, sondern die Struktur zur Förderung Jugendlicher insgesamt soll verbessert werden.

Die „**Abschlussorientierte modulare Nachqualifizierung**“ wendet sich an Jugendliche, die eine Berufsausbildung abgebrochen haben. Sie erhalten die Möglichkeit, durch den Erwerb von Ausbildungsmodulen bzw. Ausbildungsbausteinen ihre Berufsausbildung abzuschließen.

„**Jobstarter Connect**“ ist ein Programm des BMBF. Seit 2009 wird mit „Jobstarter Connect“ die Entwicklung von bundeseinheitlichen Ausbildungsbausteinen gefördert und die Erprobung unterstützt. Mit den Ausbildungsbausteinen sollen Jugendliche die Möglichkeit bekommen, schneller in eine duale Berufsausbildung zu gelangen. Gleichzeitig soll mit „Jobstarter Connect“ eine bessere Verzahnung in der dualen Ausbildung gefördert werden.

„**JOBSTARTER – Für die Zukunft ausbilden**“ ist ein Programm des BMBF zur Verbesserung der Ausbildungsstrukturen. Es existiert seit 2005. Im Rahmen von „JOBSTARTER“ werden verschiedene Projekte und Handlungsansätze durchgeführt. Übergeordnetes Ziel ist es, die Anzahl der beruflichen Ausbildungsplätze in den Regionen zu erhöhen und die Besetzung der dualen Ausbildungsplätze gerade in kleinen und mittelständischen Unternehmen zu unterstützen. Zu „JOBSTARTER“ gehörten in den ersten Jahren bis 2007 auch die Initiativen „STARregio“, „Regio-Kom“, „KAUSA“ und „Ausbildungsplatzentwickler“.

„**KAUSA – Koordinierungsstelle Ausbildung in Ausländischen Unternehmen**“ soll ausländische Unternehmen für die duale Ausbildung gewinnen und bei der Durchführung unterstützen.

Im Rahmen von „JOBSTARTER“ werden durch „**VerA - Initiative zur Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen**“ Jugendliche unterstützt, die Schwierigkeiten haben, ihre Ausbildung abzuschließen. Die Förderung besteht aus der Begleitung und Betreuung durch den Senior Experten Service (SES). Die „SES“ sind Menschen im Ruhestand, die auf eine lange Berufserfahrung zurückblicken können und die Jugendlichen ehrenamtlich auf dem Weg in den Beruf begleiten.

„**STARregio – Strukturverbesserung der Ausbildung in ausgewählten Regionen**“ war ein Teil von „JOBSTARTER“ von 2005 bis 2007 und hatte die Verbesserung der Ausbildungsstrukturen insbesondere durch Ausbildungsnetzwerke und Ausbildungsverbände zum Ziel.

„**Regio-Kompetenz-Ausbildung**“ **Regio-Kom** hatte ebenfalls zum Ziel, die Ausbildungsstrukturen zu verbessern und Ausbildungsverbände zu fördern. Der regionale Schwerpunkt lag dabei in Ostdeutschland. „Regio-Kom“ war von 2005 bis 2007 Teil von „JOBSTARTER“.

Die „**Ausbildungsplatzentwickler**“ waren bei den Spitzenverbänden der Wirtschaft, insbesondere den Kammern, im Rahmen von „JOBSTARTER“ von 2005 bis 2007 dafür zuständig, Betriebe beim Einstieg und der Durchführung von Ausbildung zu beraten.

Seit 2007 fördert das BMBF die **Entwicklung und den Einsatz digitaler Medien in der beruflichen Bildung**. Dies ist ein weiteres Instrument zur Verbesserung der Ausbildungsstrukturen und der Qualität der Berufsausbildung.

„**AusbildungPlus**“ ist eine Internetplattform zur Information von Jugendlichen mit mindestens mittlerem Schulabschluss über zusätzliche Qualifizierungsmöglichkeiten während der Berufsausbildung und über duale Studiengänge. „AusbildungPlus“ existiert seit 2001 und wird vom BMBF gefördert.

Die Initiative „**Jugend Stärken**“ ist ein Bündel von Programmen des BMFSFJ, mit dem im Rahmen der Jugendsozialarbeit die berufliche Integration benachteiligter Jugendlicher und Jugendlicher mit Migrationshintergrund gefördert wird. Zu „Jugend Stärken“ gehören die vier Programme „Kompetenzagenturen“, „Jugendmigrationsdienste“, „Schulverweigerung – die 2. Chance“ und „Stärken vor Ort“.

Mit den „**Kompetenzagenturen**“ sollen besonders benachteiligte Jugendliche unterstützt werden, die vom bestehenden System der Hilfsangebote für den Übergang in den Beruf nicht profitieren oder den Zugang zu den Unterstützungsleistungen nicht aus eigenem Antrieb finden. Im Jahr 2006 wurden sie in der Fläche eingeführt. Besonders benachteiligte Jugendliche sind entsprechend der Definition der Kompetenzagenturen Jugendliche ohne Schulabschluss, mit einer abgebrochenen Berufsausbildung, mit sozialen und familiären Probleme oder individuellen Beeinträchtigungen sowie straffällig gewordene Jugendliche. Der Handlungsansatz ist dabei die Einzelfallberatung im Rahmen eines umfassenden Case Management.

Weiterhin bieten auch die „**Jugendmigrationsdienste**“ seit 2006 Einzelfallberatung mit Case Management. Die Zielgruppe sind Jugendliche zwischen 12 und 27 Jahren mit Migrationshintergrund, junge Flüchtlinge und junge Spätaussiedler/innen.

Das Bundesmodellprojekt „**Ausbildungsorientierte Elternarbeit im Jugendmigrationsdienst**“ hat die Unterstützung der Jugendlichen bei der Ausbildung durch ihre eigenen Eltern zum Ziel. Den Eltern soll bei diesem Projekt die Relevanz einer Ausbildung für die Biographie ihrer Kinder näher gebracht werden. Es sollen ihnen Wege aufgezeigt werden, wie sie ihre Kinder bei der Berufswahl, -vorbereitung und -ausbildung unterstützen können. Das Modellprojekt lief von 2007 bis 2009.

„**Schulverweigerung – die 2. Chance**“ richtet sich direkt an Jugendliche, deren Schulabschluss gefährdet ist. Im Rahmen der Initiative erhalten die Jugendlichen Unterstützung, den Besuch der Regelschule wieder aufzunehmen und dort einen (Haupt-) Schulabschluss zu machen. Die Initiative „Schulverweigerung – die 2. Chance“ wurde 2002 ins Leben gerufen. Die „Kompetenzagenturen“ schließen mit ihrem Angebot an das Angebot von „Schulverweigerung – die 2. Chance“ an.

Bis 2004 gab es darüber hinaus mit „**wir ... hier und jetzt**“ eine Initiative des BMFSFJ gegen die Abwanderung von Jugendlichen aus den neuen Bundesländern. Mit dieser Initiative wurden u. a. die Berufsorientierung, die Vorbereitung wie auch die duale Berufsausbildung selbst mit innovativen Projekten gefördert. Zur Auswahl der Projekte gab es einen Wettbewerb, an dem sich die Jugendlichen direkt beteiligen konnten.

Das Programm „**Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen**“ des BMFSFJ fördert Praktika und verschiedene Trainingsmaßnahmen in Frankreich. Das Programm wird mit der neuen ESF-Förderperiode 2009 gestartet. Ziel ist die Qualifizierung von arbeitssuchenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen. In dem mindestens achtwöchigen Frankreich-Aufenthalt werden ein vierwöchiger Sprach- und EDV-Kurs belegt und ein mindestens vierwöchiges Praktikum absolviert.

Die Freiwilligendienste sollen zum einen das (ehrenamtliche) Engagement für die Gesellschaft stärken und bieten zum anderen eine Möglichkeit für Jugendliche, eine Erwerbstätigkeit im sozialen oder ökologischen Bereich auszuprobieren. Die Jugendlichen müssen vor der Teilnahme ihre Schulpflicht abschließen und 18 Jahre alt sein. Die Freiwilligendienste „**Freiwilliges Soziales Jahr**“ (FSJ) und „**Freiwilliges Ökologisches Jahr**“ (FÖJ) wurden 2008 gesetzlich neu geregelt und werden vom BMFSFJ gefördert.

Das BMFSFJ fördert seit 2007 auch die Teilnahme von benachteiligten Jugendlichen an den Freiwilligendiensten mit dem zusätzlichen Programm „**Freiwilligendienste machen kompetent**“. Damit soll die Teilnahmequote von Jugendlichen aus bildungsfernen Schichten beim FSJ und FÖJ angehoben werden. In den Projekten werden die Jugendlichen zusätzlich sozialpädagogisch unterstützt.

Das Modellprojekt „**Freiwilliges Soziales Trainingsjahr**“ (FSTJ) war ein Qualifizierungsprogramm des BMFSFJ. Dabei konnten benachteiligte Jugendliche ein Jahr lang praktische Erfahrungen in Werkstätten und Bildungszentren sammeln. Das Modellprojekt FSTJ wurde von 2000 bis 2004 durchgeführt.

1999 wurde das Jugendsofortprogramm „**JUMP – Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit**“ vom damaligen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gestartet. Im Anschluss daran wurde von 2003 bis 2004 „**JUMP Plus**“ zur Erprobung der Zusammenarbeit zwischen den damaligen Arbeits- und Sozialämtern gestartet.

Das BMAS fördert den Austausch innerhalb Europas mit einem speziellen Programm: Im Rahmen von „**IdA – Integration durch Austausch**“ werden der transnationale Austausch und transnationale Mobilität u. a. von arbeitslosen Jugendlichen gefördert. Dabei soll auch die Qualifizierung der Jugendlichen unterstützt werden. Die erste Umsetzungsphase von IdA läuft seit Sommer 2009.

Zur Ergänzung von Leistungen des SGB III fördert das BMAS bzw. das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) seit 2007 „**Maßnahmen zur Förderung von berufsbezogenen Kenntnissen der deutschen Sprache**“. In diesem Rahmen werden auch arbeitslose Jugendliche qualifiziert, wenn sie ALG I oder ALG II bekommen.

Auch die „**Unterhaltsleistungen bei beruflicher Qualifizierung**“ ergänzen die Leistungen des SGB III. Hier werden durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) Personen durch Unterstützungszahlungen bei Qualifizierungsmaßnahmen gefördert, die aus bestimmten Gründen weder ALG I noch ALG II erhalten.

Das BMAS fördert ebenfalls die Berufsausbildung von behinderten Jugendlichen sowie von Migrantinnen und Migranten mit zusätzlichen Programmen. Für die Jugendlichen mit Migrationshintergrund gab es im Jahr 2007 das sogenannte „**Sonderprogramm zur Förderung von**

5.000 außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen“ des Verwaltungsrats der Bundesagentur für Arbeit (Regelförderung). Hier wurden einmalig vom BMAS zusätzlich 5.000 außerbetriebliche Ausbildungsplätze gefördert.

Für die Integration schwerbehinderter Menschen in den Arbeitsmarkt, unter anderem auch durch Ausbildung schwerbehinderter Jugendlicher, gibt es seit 2007 das Programm **„JOB 4000“**. Im Rahmen von JOB 4000 werden sowohl betriebliche Ausbildungsplätze für schwerbehinderte Jugendliche gefördert als auch Unternehmen unterstützt, die schwerbehinderte Menschen, u. a. Jugendliche, einstellen.

„Job 4000“ ist aus der Initiative **„job – Jobs ohne Barrieren“** entstanden. „Jobs ohne Barrieren“ ist im Gegensatz zu „Job 4000“ wesentlich breiter ausgerichtet. Es soll vor allem die Beschäftigung und Ausbildung von behinderten Menschen gefördert werden. „Jobs ohne Barrieren“ wird seit 2004 vom BMAS gefördert.

Mit dem **„Ausbildungsplatzprogramm Ost“** werden seit 1999 außerbetriebliche Ausbildungsplätze in den neuen Bundesländern finanziert. Dabei muss das jeweilige Bundesland die Ausgaben des Bundes kofinanzieren. Die Funktion außerbetrieblicher Ausbildungsplätze wurde bereits in Kapitel 4.1 dargestellt. Das Ausbildungsplatzprogramm Ost versucht darüber hinaus Anreize zu setzen, dass die Jugendlichen in den neuen Bundesländern bleiben und nicht durch Abwanderung Erwerbspersonenpotential verloren geht. Das Programm gibt es seit 1999. Die Anzahl der in Kooperation von BMBF und Ländern finanzierten Plätze hat sich dabei immer wieder verändert.

Gemeinsam mit dem BMBF fördert das BMWi seit 2009 **überbetriebliche Berufsbildungsstätten - ÜBS**. Diese führen Berufsorientierung und überbetriebliche Berufsausbildungen durch und bieten Weiterbildung insbesondere für KMU an.

Das BMWi fördert zudem mit der **„passgenauen Vermittlung Auszubildender an KMU“** die Ausbildungstätigkeit von KMU. Hierbei werden die KMU bei der Auswahl potentieller Auszubildender durch Beratung, Vorauswahl und die Durchführung von Bewerbungsgesprächen unterstützt. Seit 2007 werden zusätzlich zu Handwerksbetrieben auch die Freien Berufe gefördert.

Von 2003 bis 2005 hat das ehemalige BMWA mit dem Programm **„von Berufsbildungszentren zu Kompetenzzentren“** die Weiterentwicklung von überbetrieblichen Berufsbildungsstätten (ÜBS) gefördert. Ziel war es, ÜBS auch für weitere Bildung und die Berufsorientierung zu nutzen.

Das BMWi und die Kammern unterstützen mit konkreten Förderprogrammen für KMU die **„überbetriebliche berufliche Bildung im Handwerk – überbetriebliche Lehrlingsunterweisung“** (ÜLU). Dabei werden die Betriebe finanziell unterstützt, wenn sie den Auszubildenden die Teilnahme an Lehrgängen ermöglichen. Diese Lehrgänge sollen sicherstellen, dass die duale Berufsausbildung in kleinen Unternehmen bzw. in sehr spezialisierten Betrieben durchgeführt werden kann.

Das BMVBS fördert die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen wie auch die Qualifizierung von Beschäftigten in bestimmten Branchen. **Ausbildungsförderung für bestimmte Branchen** gibt es für die deutsche Binnenschifffahrt und die deutsche Seeschifffahrt. Unternehmen des Güter-

kraftverkehrs mit schweren Nutzfahrzeugen werden sowohl bei der Ausbildung als auch bei der Weiterbildung gefördert. Dabei handelt es sich um finanzielle Unterstützung für die ausbildenden Betriebe dieser Branchen.

Es existieren verschiedene Programme, die Auszubildende bei der Berufsausbildung unterstützen und ihnen die Möglichkeit geben, Teile der Berufsausbildung im Ausland zu absolvieren. Finanzielle Unterstützung von Auslandsaufenthalten von Auszubildenden bietet das Programm „**Leonardo da Vinci**“. Seit der ersten Förderphase in 1995 wurde „Leonardo da Vinci“ mehrfach umstrukturiert und neu ausgerichtet. Die Grundidee der Förderung, die Mobilität von Auszubildenden zu stärken, ist bestehen geblieben.

Jugendliche mit Hochschulreife können in bestimmten Situationen für die Zeit des Studiums über die Regelförderung BAföG hinaus finanzielle Unterstützung bekommen. Auslandsaufenthalte von Studierenden und Graduierten wurden von der EU bis 2007 im Rahmen von „**Leonardo da Vinci II**“ finanziell gefördert. Bereits vorher gab es das weiterhin bestehende Programm „**Sokrates-Erasmus**“ zur direkten finanziellen Förderung von Auslandsaufenthalten innerhalb der EU-Staaten durch die EU.

„**Erasmus Mundus**“ ist ein weiteres Förderprogramm der EU zum Austausch zwischen Universitäten und Forschungseinrichtungen. Mit „Erasmus Mundus“ werden die Institutionen und nicht die Studierenden und Graduierten gefördert.

Junge Spätaussiedler/innen und junge Flüchtlinge haben die Möglichkeit, ein Stipendium aus dem „**Garantiefonds - Hochschulbereich**“ des BMBF bei der Otto-Benecke Stiftung e.V. zu beantragen.

Alle Studierenden und bestimmte Schülergruppen können unter bestimmten Voraussetzungen einen **KfW-Studienkredit** beantragen. Das BMBF fördert im Rahmen der Qualifizierungsoffensive 2008 diese Kredite als **Bildungskredite** zusätzlich in Form eines verringerten Zinssatzes auf die Darlehenssumme.

Instrumente am Übergang von der Ausbildung in den Beruf

Seit 2005 fördert das BMBF Jugendliche, die ihre Berufsausbildung besonders gut abgeschlossen haben, im Rahmen der „**Begabtenförderung berufliche Bildung**“ mit Stipendien für ein Studium. Dabei müssen diese Jugendlichen keine Hochschulzugangsberechtigung nachweisen, sondern sie bekommen die Möglichkeit, nach mindestens 2 Jahren Berufstätigkeit ohne Hochschulreife zu studieren.

Seit 2006 unterstützt das BMBF arbeitslose Akademikerinnen und Akademiker beim Berufseinstieg zusätzlich zu den Maßnahmen der Regelförderung mit der Initiative „**AQUA - Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt**“. Dabei sollen die Graduierten durch fachliche und überfachliche Qualifizierungen sowie mehrmonatige Betriebspraktika ihre Einstiegschancen verbessern.

Mit den „**EXIST-Gründerstipendien**“ des BMWi werden seit 2007 Studierende und Graduierte bei der Existenzgründung unterstützt. Die Stipendien werden an Forschungseinrichtungen bzw. Universitäten vergeben, die sich für die Förderung von Existenzgründungen einsetzen.

Ergänzend zu der Regelförderung des SGB II und SGB III Instrumentariums können Existenzgründer/innen weitere Förderung bei der BA beantragen. Bei den „**Begleitenden Hilfen für Existenzgründer**“ handelt es sich um die Finanzierung von Lehrgangskosten, Fahrtkosten und Kinderbetreuungskosten während der Teilnahme an Coaching-Maßnahmen im ersten Jahr der Existenzgründung.

2.4. Maßnahmen auf der Länderebene

2.4.1. Allgemeine Übersicht

Neben den Aktivitäten zur beruflichen Integration Jugendlicher auf Bundesebene sind entsprechende Maßnahmen auf Länderebene implementiert. Dabei sind manche der auf Länderebene durchgeführten Programme allerdings über das SGB II und SGB III kofinanziert, so dass keineswegs immer eine klare Zuordnung auf die föderalen Ebenen möglich ist.

Als Instrumente auf der Länderebene sind zunächst die verschiedenen schulischen Angebote zu nennen, die sich dem Übergangsbereich von allgemeinbildenden Schulen in eine berufliche Ausbildung oder in ein Studium zuordnen lassen. Hierunter lassen sich – bei allerdings sehr unterschiedlichen Länderregeln im Detail (bis hin zur Schulpflicht) – das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ), das Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) sowie die Berufsfachschulen fassen. Diese vollzeitschulischen Angebote verhelfen zu einer Grundbildung, führen jedoch zu keinem Berufsabschluss.

Das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) ist als Angebot der Landesschulgesetzgebung in allen Bundesländern außer Brandenburg enthalten. Es findet in der Regel in Vollzeitform statt. Fast die Hälfte der Bundesländer ermöglicht darüber hinaus zusätzlich den Besuch eines BVJ in Teilzeitform. Das BVJ besteht aus einem einjährigen Ausbildungsgang zur Vorbereitung auf die Anforderungen einer beruflichen Ausbildung. Ausgerichtet ist das BVJ mehrheitlich auf Jugendliche ohne Schulabschluss, dieser kann im Rahmen eines BVJ nachgeholt werden. In der Regel ist das Berufsvorbereitungsjahr ein Pflichtschuljahr für die Jugendlichen, die nach dem Besuch der allgemein bildenden Schule ihre Berufsschulpflicht noch nicht abgeleistet haben und sich in keiner Vollzeitschule und keiner betrieblichen Berufsausbildung befinden.

Jugendliche im Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) erhalten eine stärker berufsfeldbezogene Grundbildung, die den Unterrichtseinheiten der dualen Ausbildung ähnelt. Der schulische, berufsfeldspezifische Unterricht dient neben der Vorbereitung auf eine Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung auch der Auswahl eines späteren Ausbildungsberufes. Das BGJ entspricht in seiner Zielgruppe in etwa der des BVJ. Es bietet aber durch seine allgemeine Ausrichtung und ein verstärktes individuelles Stabilisierungs- und Unterstützungsangebot für die Teilnehmer ein eher niedrighwelliges Angebot. Das Berufsgrundbildungsjahr ist als Angebot in den Landesschulgesetzen fast aller Bundesländer enthalten.¹⁵ Voraussetzung für eine Aufnahme in das BGJ ist in der Regel der Abschluss der allgemeinen Schulpflicht (9 Jahre). Das BGJ wird auch zum „Vervollständigen“ der Berufsschulpflichtzeit bis zum 18. Lebensjahr genutzt, abhängig von der durch die Landesgesetzgebung festgelegten Schulpflichtdauer.

¹⁵ Ausnahmen bilden hier Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen.

Berufsfachschulen sind demgegenüber Bestandteil der beruflichen Ausbildung und zielen deshalb auf die Absolvierung einer beruflichen Ausbildung ab. An dieser können, je nach dem Qualifikationserfordernis des Ausbildungsberufes, Jugendliche mit unterschiedlichen Schulabschlüssen teilnehmen. Berufsfachschulen bieten teilqualifizierende Bildungsgänge, die einzelne Module der Berufsausbildung in bestimmten Berufsfeldern vermitteln, sowie vollqualifizierende Bildungsgänge, die mit einem Berufsabschluss abgeschlossen werden können.

Auch über ihre Zuständigkeit für Schul- und Bildungspolitik hinaus sind die Länder mit zahlreichen Programmen im Bereich der beruflichen Integration Jugendlicher aktiv. Eine Länderbefragung im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II (vgl. isr / infas / WZB 2008: 180) ergab, dass die Länder zusammen allein zur Förderung des Übergangs Schule-Beruf mindestens 60 Programme aufgelegt haben. Zusammenfassend betrachtet decken die Länder dabei auch in der Breite ein mit der Bundesebene vergleichbares Spektrum an Programmen.¹⁶ Exemplarisch können hier Instrumente zum Aufbau von Strukturen, wie beispielsweise die Förderung der Verbundausbildung oder die Unterstützung von Schülern der Abschlussklassen bei der Auswahl eines Berufes (Berufsorientierung), genannt werden.

Die Förderaktivitäten der Länderebene bestimmen sich maßgeblich durch die Richtlinien der EU zur Verwendung der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und werden in den operationellen Programmen der Länder unter verschiedenen strategischen Zielsetzungen angesiedelt. Zum Beispiel fördert das Land Baden-Württemberg unter den strategischen Zielsetzungen „Erhöhung der Chancen der nachwachsenden Generation“ und „Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit“ Jugendliche und junge Erwachsene in den verschiedensten Abschnitten ihrer Bildungs- bzw. Berufslaufbahn.

Darunter ordnet sich eine Vielfalt verschiedener Handlungsansätze für die unterschiedlichsten Zielgruppen ein. Diese reichen von Instrumenten zur Stabilisierung von Schülern und Auszubildenden über Hilfestellungen für die Auswahl eines beruflichen Ziels oder die Förderung beruflicher Ausbildung bis hin zu Vermittlungshilfen in die Erwerbstätigkeit. Programme, die stark mit spezifischen Einzelinterventionen arbeiten, enthalten oftmals neuartige Handlungsansätze und beschreiten innovative Wege.

Allerdings sind breit angelegte Interventionen ein wichtiger Aspekt der Förderlandschaft auf Länderebene. Typisch auf Länderebene sind zudem Programme, in denen unterschiedliche Maßnahmen zur Eingliederung Jugendlicher in Ausbildung zusammengefasst werden. In nahezu allen Ländern finden sich Initiativen wie beispielsweise das Programm „Fit for Work“ in Bayern oder die „Förderung der beruflichen Erstausbildung“ in Thüringen, die verschiedene Handlungsansätze mit derselben Zielsetzung enthalten. Hierunter fallen Ansätze zum Aufbau von Strukturen zur Jugendförderung, die Unterstützung kleinerer und mittelgroßer Unternehmen bei der Ausbildung im Verbund sowie eine verstärkte Ausbildungsberatung. Zudem werden betriebliche Ausbildungsplätze für förderfähige Jugendliche direkt finanziell bezuschusst und die überbetriebliche Ausbildung gefördert.

Die breite, mehrere Handlungsansätze kombinierende Anlage solcher Programme erschwert die exakte Bestimmung von Zielgruppen, Interventionen und konkreten Entwicklungszielen für die Teilnehmer und Teilnehmerinnen. Die exakte Benennung von Überschneidungen bei Bun-

¹⁶ Einen – etwas älteren – Gesamtüberblick bietet BiBB (2006).

des- und Landesprogrammen, die gleichermaßen breit angelegt sind und auf viele Zielgruppen und Entwicklungsziele abstellen, setzt eine intensive Auseinandersetzung voraus, wie die einzelnen Programme in der Praxis konkret implementiert sind.

Einige Länderministerien legen auch Programme auf, die passgenau auf den besonderen länderspezifischen Bedarf zugeschnitten werden. In den Stadtstaaten, die über einen hohen Ausländeranteil verfügen, werden diese Programme zum Beispiel verstärkt auf Jugendliche mit Migrationshintergrund ausgerichtet. So implementiert das Land Berlin ein Instrument, welches Jugendliche mit Migrationshintergrund, die über keinen Schulabschluss verfügen, auf die Erwerbstätigkeit vorbereiten soll, indem es die sprachlichen Kompetenzen der Jugendlichen erhöht und gleichzeitig die Möglichkeit bietet, berufspraktische Erfahrung zu sammeln. Viele der neuen Bundesländer verbinden dagegen Programme zur beruflichen Integration von Jugendlichen mit der regionalpolitischen Zielsetzung, der Abwanderung junger Arbeitskräfte in den betroffenen Ländern entgegenzuwirken. So implementiert das Land Sachsen-Anhalt schon seit dem Jahr 2004 ein Programm „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“, und auch das brandenburgische Programm der „Einstiegsteilzeit“ sollte bis 2008 verhindern, dass Jugendliche aufgrund drohender Arbeitslosigkeit nach Alternativen in anderen Regionen suchen.

Weiterhin fällt auf, dass Programme auf Landesebene übliche Handlungsansätze, wie sie auch auf Bundesebene implementiert werden, um innovative Elemente erweitern. So bieten beispielsweise die Job-Füxe in Rheinland-Pfalz, ähnlich wie die Berufseinstiegsbegleitung im SGB III oder die Kompetenzagenturen des Bundes, Beratungsmöglichkeiten für förderbedürftige Jugendliche. Sie setzen dabei aber auf ein in den Schulen angesiedeltes, offenes Angebot in Form freiwilliger Sprechstunden und schaffen damit eine Verbindung zwischen Schülern, Eltern, Lehrern und den verschiedenen Institutionen der Berufs- und Jugendhilfe. Ein weiterer Ansatz sind produktionsschulorientierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsvorhaben. Diese werden - mit unterschiedlichen Ansätzen - etwa in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein durchgeführt. Insbesondere die Programme, die nicht dem oben beschriebenen Muster breit angelegter Interventionen entsprechen, sondern stärker mit spezifischen Einzelinterventionen arbeiten, enthalten oftmals neuartige Handlungsansätze und beschreiten innovative Wege.

Bei einer zeitlich rückblickenden Betrachtung der Förderaktivitäten der Länder wird deutlich, dass einige Maßnahmen der Bundes- oder Regelförderung aufbauend auf Interventionen der Länder entwickelt wurden. Bevor die Förderung der betrieblichen Ausbildung für Altbewerber im Jahr 2008 durch den Ausbildungsbonus (§ 421r SGB III) eine Maßnahme der Regelförderung wurde, waren finanzielle Zuschüsse an ausbildende Betriebe bereits in vielen Bundesländern ein übliches Förderinstrument. Dieses Beispiel macht deutlich, dass eine inhaltliche Abgrenzung von originären Handlungsfeldern nach Landes- und Bundeszuständigkeit im Bereich der Förderung der beruflichen Eingliederung Jugendlicher schwierig ist. Stellenweise findet sogar eine wechselseitige Übernahme und Anpassung von Interventionen statt. Insbesondere werden auch auf Länderebene entwickelte Fördermaßnahmen durch die Agenturen für Arbeit implementiert.

Um das inhaltliche Spektrum der Förderprogramme der Länderebene, vor allem vor dem Hintergrund möglicher Überschneidungen mit Bundesprogrammen und Regelförderung zu verdeutlichen, werden im Folgenden einige Länderprogramme beispielhaft ausführlicher beschrieben. Bei der Auswahl der Programmprofile wurde darauf geachtet, ein repräsentatives Bild der För-

derlandschaft auf Länderebene zu zeichnen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Programmen, die an der Schwelle Übergang Schule-Ausbildung ansetzen und vor allem Jugendliche ohne oder mit einem einfachen Schulabschluss ansprechen wollen. Die überwiegende Zielsetzung ist dabei die Vorbereitung auf eine Erwerbstätigkeit oder die berufliche Ausbildung.

Es werden aber auch Programme mit anderen Zielgruppen und Zielsetzungen beschrieben, um so einen Eindruck über die gesamte Bandbreite der Länderförderung zu ermöglichen. Dabei wurde versucht, sowohl innovative Handlungsansätze als auch konventionelle Interventionsarten zu berücksichtigen. Eine vollständige Nennung aller recherchierten Programme auf der Ebene der Länder findet sich am Ende der Vorstudie im Anhang.

2.4.2. Exemplarische Programmprofile

Mit der Initiative **AKKU II** werden in **Baden-Württemberg** Jugendliche in elf überregionalen Projekten mit unterschiedlichen Schwerpunkten gefördert. Im Besonderen richtet sich das Programm an Schulabgänger/innen, die keinen oder nur einen einfachen Schulabschluss erreichen sowie an die Zielgruppe junger Migrantinnen und Migranten. Neben Projekten zur Vermeidung von Schulabbrüchen sowie zum Nachholen des Haupt- bzw. Realschulabschlusses werden schulische Maßnahmen wie das berufspraktische Jahr (BPJ) und das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) in vielfältiger Weise gefördert. Bei diesen Maßnahmen steht die Vorbereitung auf eine Erwerbstätigkeit im Vordergrund.

Weiter werden im Rahmen des Strategischen Zieles des Operationellen Programms für Baden-Württemberg zur „Erhöhung der Chancen der nachwachsenden Generation“ Aktivitäten gefördert, die sich vor allem präventiv an Schüler/innen allgemeinbildender Schulen richten und diese bei der Beendigung der Schule sowie der Auswahl eines Berufes unterstützen sollen. Im Rahmen des Zieles „Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit“ können darüber hinaus zusätzliche Maßnahmen der Jugendberufshilfe gefördert werden. So wurde beispielsweise ein Ansatz zur Beratung Jugendlicher durch ehrenamtliche Mentoren entwickelt, die zur Erreichung verschiedener Teilziele wie der Auswahl eines Berufes, der erfolgreichen Beendigung der Schule oder der Absolvierung einer Ausbildung unterstützend tätig sein können. Je nach Projekt und entsprechender Zielsetzung sowie Zielgruppe ähneln die Instrumente verschiedenen Förderleistungen der Bundesebene. Die Berufseinstiegsbegleitung beispielsweise korrespondiert in ihrem Handlungsansatz und Teilzielen mit den ehrenamtlichen Mentoren des Landesprogramms. Die Kompetenzagenturen wirken bei entsprechender Problemlage ebenfalls auf die Lösung von Schulproblemen hin, damit ein erfolgreicher Abschluss gewährleistet werden kann.

AKKU II stellt sich in der Summe als ein Breitbandprogramm mit vielen Handlungsansätzen für unterschiedliche Ziele und Zielgruppen dar, bei dem in vielen Bereichen Überschneidungen mit Förderleistungen des Bundes bestehen.

Die im Rahmen der Ausbildungsinitiative „**Fit for Work**“ 2009 in **Bayern** etablierte Förderung richtet sich an Jugendliche im Übergangssystem an der ersten Schwelle Schule-Berufsausbildung und verfolgt – allgemein gesprochen – das Ziel, die Ausbildungssituation in Bayern zu verbessern. Hierfür sind fünf zielgruppen- bzw. branchenspezifische Förderangebote zur Eingliederung in Ausbildung etabliert worden. Sämtliche Angebote zielen auf die Eingliederung der Jugendlichen in Ausbildungsverhältnisse ab, wobei das gesamte Spektrum an mögli-

chen Ausbildungsformen abgedeckt wird. So werden Verbundausbildungen sowie betriebliche Ausbildungsplätze für Absolventen der Praxisklassen und die Teilzeitausbildung von Jugendlichen gefördert. Die damit einhergehenden Handlungsansätze sind folgerichtig die finanzielle Subventionierung von Ausbildungsverhältnissen und die Verbesserung von Strukturen der (dualen) Ausbildung.

Die Ausbildungsinitiative Fit for Work 2009 ist nicht das einzige Programm, das die Eingliederung spezifischer Zielgruppen in duale oder andere Ausbildungsverhältnisse zum Ziel hat. So sind zum Beispiel im Rahmen des Arbeitsmarktfonds „Ausbildungsakquisiteure für Migranten“ aktiv. Weiterhin unterstützt das Programm „Allokation – Ausbildung leicht gemacht“ die passgenaue Besetzung von betrieblichen Ausbildungsplätzen durch besondere Vermittlungsaktivitäten.

Einige dieser Maßnahmen können auch in Kombination eingesetzt werden, was eine genaue Abgrenzung der Intervention erschwert. Darüber hinaus konkurrieren die Interventionen mit Elementen der Regel- und Bundesförderung. Bezüglich der finanziellen Bezuschussung von Ausbildungsverhältnissen besteht zum Beispiel eine große Nähe zum bundesweiten Programm „Ausbildungsbonus“, das ebenfalls betriebliche Ausbildungsplätze fördert. Hier ist die genaue Definition der Förderfähigkeit das entscheidende Kriterium zur Unterscheidung beider Instrumente. Ähnliches gilt auch im Hinblick auf das strukturverbessernde Programm JOBSTARTER, das sich ebenfalls die Förderung der Ausbildung im Verbund zum Ziel gesetzt hat

Die verschiedenen Aktivitäten des in **Berlin** implementierten Programms "**Ausbildung in Sicht**" sprechen eine breite Zielgruppe an Jugendlichen an und verfolgen für diese ein ebenso weit gefasstes Spektrum verschiedener Zielsetzungen. Je nach spezifischer Maßnahme können diese Faktoren variieren. Sie richten sich jedoch ausschließlich an Jugendliche mit Migrationshintergrund, die bis zu 25 Jahre alt sind. Um diese Zielgruppe langfristig in Ausbildung bzw. Arbeit zu integrieren, kommen verschiedene Beratungs-, Qualifizierungs- und Coaching-Elemente zum Einsatz, wobei ein zentraler Handlungsschwerpunkt auf der Sprachförderung liegt. Dieses Programm zeigt exemplarisch, dass Landesprogramme oftmals eingesetzt werden, um regionalspezifische Problemlagen verstärkt anzugehen. Die berufliche Integration Jugendlicher mit Migrationshintergrund wird partiell auch durch bundesweite Programme wie beispielsweise XENOS abgedeckt. Dabei ist die Arbeitsmarkintegration bei XENOS nur ein verfolgtes Ziel unter mehreren und Jugendliche bis 25 Jahre sind nur eine Teilmenge innerhalb der anvisierten Personengruppe.

Die „**Einstiegsteilzeit für Jugendliche**“ in **Brandenburg** richtet sich an junge Erwachsene mit abgeschlossener Berufsausbildung und soll diese an der Schwelle Ausbildung-Erwerbstätigkeit unterstützen. Das im Rahmen des Innopunkt 2002 entwickelte Programm zielt darauf ab, den Berufseinstieg junger Fachkräfte durch passgenaue Weiterqualifizierung zu ermöglichen. Dazu wird zunächst der entsprechende Personalbedarf von vorzugsweise lokal verankerten Kleinst- und Kleinunternehmen ermittelt und ein passendes Bewerberprofil ausgewählt. Die Berufseinsteiger/innen üben ihre Tätigkeit zunächst in Teilzeit aus. Ergänzend können sie ihr Beschäftigungspotential durch die Teilnahme an einem, dem Bedarf ihrer Arbeitsstelle entsprechenden, Qualifizierungsmodul erweitern. Die Kosten der Qualifizierung werden zu einem großen Teil durch das Projekt getragen.

Die Einstiegsteilzeit für Jugendliche ist ein weiteres Beispiel dafür, dass Instrumente der Landesförderung oftmals regionalen Zuschnitts sind, da neben der Integration in den Arbeitsmarkt

das Ziel einer Stärkung regionaler Strukturen verfolgt wird. Dies soll dazu beitragen, eine weitere Abwanderung junger Erwachsener zu vermeiden. Im Jahr 2008 wurde die Einstiegsteilzeit in Einstiegszeit umbenannt. Seither wird ein stärkerer Fokus auf die unterstützende Begleitung von Jugendlichen in den ersten Monaten ihrer Erwerbstätigkeit gelegt.

Die zweite Schwelle des Übergangs von einer erfolgreich abgeschlossenen Ausbildung in Erwerbstätigkeit ist kein Schwerpunkt der bundesweiten Förderaktivitäten. Qualifizierung im Sinne beruflicher Fort- und Weiterbildung ist Element der allgemeinen aktivierenden Leistungen nach §§ 77-87 SGB III. Jugendspezifische Förderinstrumente existieren in diesem Bereich nicht. Auf Länderebene stellt sich ein anderes Bild dar; schon allein in Brandenburg wirken neben der Einstiegs(teil)zeit Ansätze wie die seit 2008 betriebenen Gründerwerkstätten zur Förderung der Selbständigkeit junger Erwachsener auf die Integration dieser Zielgruppe hin. Wie bereits durch den Hinweis auf die Kombinierbarkeit von Eingliederungszuschuss für U25 und Einstiegsteilzeit deutlich wird, könnte vor diesem Hintergrund vor allem eine Untersuchung der Wechselwirkung der Instrumente auf den verschiedenen Ebenen interessante Erkenntnisse liefern.

Das Projekt „**BeLeM – Berufliche Lebensplanung für junge Mütter**“, das in **Bremen** durchgeführt wird, richtet sich an schulpflichtige Mütter, die wegen der Versorgung ihres Kindes die Schule verlassen mussten und auch später nicht in Regelschulklassen untergebracht werden können. Entsprechend handelt es sich bei dieser Zielgruppe um Jugendliche oder junge Erwachsene, die keinen Schulabschluss haben und einen einfachen Hauptschulabschluss oder einen höheren Schulabschluss erwerben sollen. Ziel ist es, deren Wiedereingliederung in das Schulsystem sowie einen Schulabschluss zu erreichen und die Motivation der jungen Mütter zu einer aktiven Zukunftsgestaltung und einer individuellen Lebensplanung zu stärken.

Das Projekt setzt dabei an zwei Punkten an: Einerseits an der Qualifizierung durch regelmäßigen Schulunterricht und Möglichkeiten zu betrieblichen Praktika sowie Coaching-Angebote z. B. im Bewerbungsverfahren. Andererseits an der sozialen Stabilisierung der familiären Situation durch sozialpädagogische Betreuung von Mutter und Kind sowie Beratungsleistungen. Bei dieser Intervention handelt es sich um ein sehr spezifisches Beispiel, das weniger aufgrund der Teilnehmerzahl oder des Fördervolumens, sondern vor allem aufgrund der bereits zehnjährigen Laufzeit interessant ist. Auch auf der Bundesebene wurde mit dem Instrument „Schulverweigerer – die 2. Chance“ ein niedrigschwelliges Angebot für Schulabbrecher geschaffen.

Mit gerade 10 Förderfällen ist das Programm ein Beispiel dafür, wie stark die Förderlandschaft auch auf kleine bis kleinste Zielgruppen teilweise ausdifferenziert ist. Allein schon wegen kleiner Fallzahlen sind quantitative Wirkungsanalysen für einige Programme von vornherein ausgeschlossen.

Mit dem Programm „**QuAS**“ bietet **Hamburg** Jugendlichen ohne Schulabschluss die Möglichkeit, sich Qualifikationen für die erfolgreiche Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung anzueignen. Das Ziel der Ausbildungsreife soll einerseits durch das Absolvieren eines Praktikums in einem Betrieb und andererseits durch die Teilnahme an beruflich relevanten Fachkursen erworben werden. Beide Elemente nehmen jeweils etwa 50 Prozent der Programmaktivitäten ein. Somit handelt es sich bei QuAS um einen qualifizierungsorientierten Handlungsansatz mit Trainings-Elementen. Die potenziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Programms müssen sich für die Teilnahme aus eigenen Schritten bewerben und erhalten im Falle einer Zusage eine monatliche Vergütung von 192 €. Dabei wird mittels eines systematischen Auswahlverfahrens

sichergestellt, dass nur Jugendliche aufgenommen werden, die aufgrund von Lernbeeinträchtigungen oder sozialen Benachteiligungen für eine Berufsausbildung noch nicht in Betracht kommen. Damit reiht sich auch dieses Programm in die umfangreiche Förderlandschaft am Übergang von der Schule zur Berufsausbildung ein.

Das Konzept eines bezahlten betrieblichen Praktikums korrespondiert dabei stark mit dem Handlungsansatz des SGB III-Instruments Einstiegsqualifizierung (EQ). Auch in Zielsetzung und Zielgruppe gleichen sich diese beiden Instrumente weitestgehend. Neben der fachlichen Qualifizierung kommen bei QuAS ergänzende Coaching-Elemente hinzu. Kombinationen dieser Art wurden bundesweit bisher im Rahmen des von 2001 bis 2007 durchgeführten Programms „Berufliche Qualifizierung von Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf (BQF)“ erprobt. Im Gegensatz zu den Breitbandprogrammen, die hier exemplarisch für andere Länder beschrieben werden, handelt es sich bei QuAS um eine eher spezifische Einzelintervention.

Das in **Hessen** verwirklichte Programm „**FAUB – Fit für Ausbildung und Beruf**“ stellt ein niedrigschwelliges Förderangebot für Jugendliche während des Übergangs von der Schule zur Berufsausbildung dar. Es richtet sich an Jugendliche, die keinen oder allenfalls einen schwachen Hauptschulabschluss besitzen. Wie viele Programme zur Unterstützung dieser Zielgruppe verfolgt auch FAUB das Ziel, Jugendliche auf eine berufliche Ausbildung vorzubereiten. Für Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die die Schule ohne Abschluss verlassen haben, wird ein Nachholen des Abschlusses angestrebt. Durch die Kombination aus sozialpädagogischem Training zur Weiterentwicklung berufsrelevanter Kompetenzen und einem parallelen Erwerb praktischer Erfahrung im Rahmen eines Betriebspraktikums soll die Ausbildungsreife erreicht werden.

In Zielsetzung, Handlungsansatz und Förderkriterien gleicht das Programm damit Förderleistungen wie dem BGJ oder den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB). Letztere sind schon seit der Einführung des SGB III Teil der Regelförderung, entsprechend könnte hier eine Konkurrenz zwischen den beiden Programmen bestehen. Unterschiede zwischen Landesprogramm und Regelförderung bestehen vor allem in Detailfragen, wie zum Beispiel der alleinigen Umsetzung von FAUB durch die Bildungsträger der Kammern oder Arbeitgeberverbände. Auf diese Weise soll eine stärkere Praxisnähe der vermittelten Kompetenzen gewährleistet werden. Darüber hinaus ist FAUB auch auf Länderebene nicht das einzige Programm, welches sich an Jugendliche ohne oder mit nur einfachem Schulabschluss richtet und sie auf eine spätere Erwerbstätigkeit vorbereitet. Speziell bei diesem Programm werden Überschneidungen zwischen den föderalen Ebenen und innerhalb der Länderebene deutlich. Ein Evaluationskonzept für die Instrumente des Bundes muss diesen Aspekt der möglichen Konkurrenz mit Programmen auf Landesebene berücksichtigen.

Im Rahmen der **Berufsfrühorientierung (BFO) Mecklenburg-Vorpommern** werden Projekte gefördert, die Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender Schulen ab der 7. Jahrgangsstufe darin unterstützen, sich für einen Beruf zu entscheiden. Dabei soll den Jugendlichen eine geeignete, individuelle berufliche Orientierung und Beratung angeboten werden, die sich weitestgehend an der betrieblichen Praxis orientiert. Die Projekte sollen die Grundlagen für qualifizierte Berufswahlentscheidungen legen und bestenfalls bereits die hinsichtlich der konkreten Berufswahl relevanten Kompetenzen der Jugendlichen erweitern. Des Weiteren werden Projekte gefördert, die zwischen den unterschiedlichen Akteuren in der Berufsorientierung ein lebendiges

Netzwerk initiieren, die Zusammenarbeit fördern, Kooperation stiften und nachhaltige Strukturen schaffen.

Die Förderung der frühzeitigen beruflichen Orientierung in Mecklenburg-Vorpommern ist ein seit langem praktiziertes und in seinem Ansatz auf Landesebene aktuell einmaliges Modell. Im Vergleich mit der Regel- und Bundesförderung ergibt sich ein anderes Bild. Orientierung bei der Auswahl eines Berufes ist originäre Aufgabe der durch die Agenturen für Arbeit wahrgenommenen Berufsberatung nach SGB III. Dabei kann jedoch lediglich auf einer sehr übergeordneten Ebene theoretisches Wissen über die verschiedenen Berufsbilder vermittelt werden. Die Berufsfrühorientierung wählt in ihren Projekten demgegenüber einen deutlich praktischeren Ansatz.

Ein ähnliches Konzept findet sich auch beim Berufsorientierungsprogramm des BMBF, das zum Beispiel durch die Einbindung überbetrieblicher Lehrwerkstätten einen realistischen Eindruck über den beruflichen Alltag der verschiedenen Berufsfelder vermitteln möchte. Sowohl Landes- als auch Bundesprogramme richten sich an Schüler/innen allgemeinbildender Schulen, in beiden Fällen mit einem Schwerpunkt auf Haupt- und Förderschulen. Die Zusteuerung zu Projekten beider Programme erfolgt üblicherweise auf Ebene ganzer Schulklassen. Für Jugendliche in Mecklenburg-Vorpommern kann es derzeit also passieren, dass sie parallel in Instrumente der Bundes- oder Landesebene zur frühen beruflichen Orientierung zugesteuert werden.

In den in **Niedersachsen** bereits seit langem etablierten **Jugendwerkstätten** wird Jugendlichen ohne Schulabschluss oder mit einem Hauptschulabschluss ein niedrigschwelliges und umfassendes Angebot gemacht, das praktische Qualifizierung mit allgemeinbildenden Anteilen und sozialpädagogischen Coaching-Ansätzen verknüpft. Seit kurzem werden auch Schulverweigerinnen und Schulverweigerer, die ihre Schulpflicht noch nicht erfüllt haben, in den Werkstätten aufgenommen. Je nach Status der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen diese einen Schulabschluss nachholen, auf eine spätere Erwerbstätigkeit vorbereitet werden oder eine Ausbildung aufnehmen. Im Mittelpunkt des Instruments steht also der individuelle Bedarf der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die meist multiple Eingliederungshemmnisse unterschiedlicher Ausprägung aufweisen.

Einen ähnlich individuellen Ansatz verfolgen die durch das BMFSFJ seit 2006 bundesweit geförderten Kompetenzagenturen, die Jugendliche in einem intensiven Case Management-Ansatz betreuen und je nach individuellem Bedarf Zielvereinbarungen treffen sowie einen konkreten Hilfeplan ausarbeiten. In Zielsetzung und Handlungsansatz korrespondieren diese beiden Programme darüber hinaus zum Teil mit der Betreuung jugendlicher SGB II-Bezieher durch die Grundsicherungsstellen, die je nach Organisationsform für ihre U25-Kundinnen und -Kunden ebenfalls mit einer intensiven Betreuung im Case Management arbeiten.

In seinen Teilzielen stimmt das Programm zudem mit einer Vielzahl von weiteren Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene überein. Eine sich daraus ergebende Forschungsfrage wäre in diesem Zusammenhang, nach welchen Kriterien Grundsicherungsstellen förderbedürftige Jugendliche in diese ganzheitlichen Programme steuern und unter welchen Voraussetzungen spezifischere Aktivitäten eingesetzt werden.

Das von **Nordrhein-Westfalen** durchgeführte Programm „**BUS- Betrieb und Schule**“ ist ein Beispiel für Förderaktivitäten, die präventiv an der Schwelle des Übergangs Schule-Ausbildung wirken sollen. Es richtet sich an Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender Schulen, genauer

an Jugendliche im letzten Pflichtschuljahr von Haupt-, Gesamt- und Förderschulen, die die Schule voraussichtlich ohne einen Abschluss verlassen werden. Ziel des seit dem Schuljahr 2001/02 umgesetzten Programms ist es, Arbeitslosigkeit für benachteiligte Jugendliche bereits vor dem Übergang von der Schule ins Berufsleben zu vermeiden, und den Jugendlichen die Berufs- und Arbeitsplatzwahl zu erleichtern.

BUS kombiniert Coaching-Elemente mit einem qualifizierenden betrieblichen Praktikum. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer besuchen an drei Wochentagen Klassen mit besonderem Fokus auf die Anforderungen des Berufslebens. An den übrigen Wochentagen erhalten sie in einem Betrieb als Praktikantinnen und Praktikanten fachliche Anleitung. Durch die finanzielle Bezuschussung der anleitenden Betriebe sollen Kontakte geknüpft und die Vermittlung in Ausbildung erleichtert werden. Nach Ablauf des Schuljahres sind die Lehrkräfte zusätzlich dazu angehalten, den Kontakt zu den Jugendlichen über ein weiteres Jahr aufrechtzuerhalten, um diese beim Werdegang zu unterstützen. Die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfolgt über die Lehrerinnen und Lehrer der beteiligten Schulen, ist aber darüber hinaus von der Zustimmung der Schülerinnen und Schüler abhängig.

Durch die Fokussierung auf Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender Schulen richtet sich BUS an eine Zielgruppe, die üblicherweise unter die Kulturhoheit der Länder fällt. Deshalb gibt es für dieses Programm auch deutlich weniger Überschneidungen mit den Aktivitäten der Regelförderung oder den bundesweiten Förderprogrammen.

Das **Job-Fux-Programm** des Landes **Rheinland-Pfalz** bietet eine besondere Form der Unterstützung für Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender Schulen und eingeschränkt auch für Schülerinnen und Schüler mit höchstens erweitertem Hauptschulabschluss, die an berufsbildenden Schulen Angebote des Übergangssystems wie beispielsweise BGJ oder BVJ wahrnehmen. Die durch ESF-Mittel finanzierten Job-Füxe dienen dabei als Schaltstelle in den Schulen. Sie bieten dort insbesondere präventive und arbeitsweltorientierte Förderangebote an, um die Grenzen zwischen Schulsystem, Jugendhilfe und Berufswelt zu überwinden.

So unterstützen die Job-Füxe als direkte Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner die Jugendlichen in den Abgangsklassen durch Einzelfallhilfen, Berufsberatung, Bewerbungstraining, Unterstützung bei der Lehrstellensuche und die Vermittlung von Praktika. Ziel dieses Angebots ist zunächst der erfolgreiche Schulabschluss aller Schülerinnen und Schüler. Daran anschließend sollen diese mit einer beruflichen Ausbildung beginnen. Neben der Unterstützung der Schüler sind die Job-Füxe auch für Eltern, Lehrerinnen und Lehrer und ausbildende Betriebe ansprechbar und leisten in dieser Hinsicht Vernetzungsarbeit.

Dieses Beispiel macht erneut deutlich, dass die Programme der Länderförderung oftmals die gleichen Ziele verfolgen wie Maßnahmen der Regelförderung oder Bundesprogramme, dabei aber andere Ansatzpunkte wählen. Die Entscheidung für einen Beruf wird zum Beispiel auch durch die Berufsberatung der BA angestrebt, die Aufnahme einer dualen Ausbildung ist Ziel der EQ. Im Gegensatz dazu setzt das Job-Fux-Programm auf ein niedrighwelliges Angebot, angesiedelt im Umfeld der direkten Lebenswelt der Schülerinnen und Schüler. Weitere Gemeinsamkeiten bestehen zu dem Regelinstrument der Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB III, in der Bildungsträger Jugendliche beratend vom letzten Schuljahr in das erste Ausbildungsjahr hinein begleiten. Es stellt sich die Frage, inwiefern sich die besondere Art der Zusteuerung in das Landesprogramm, in diesem Fall über das Angebot einer unverbindlichen Sprechstunde,

auf Teilnehmerstrukturen und damit Programmwirkungen im Verhältnis zu Regelförderung auswirkt.

Die Förderung von **Hauptschulabschlusskursen (HSA)** im **Saarland** ist eines der wenigen Beispiele für eine sehr eng gefasste, spezifische Förderung durch gezielte Qualifizierung. Die Kurse richten sich an Jugendliche unter 25 Jahren, die bei der Arbeitsverwaltung arbeitslos oder ausbildungssuchend gemeldet sind und über keinen Schulabschluss verfügen. In kleinen Kursen von bis zu 20 Teilnehmerinnen und Teilnehmern soll diesen Jugendlichen zum einen das notwendige inhaltliche Wissen für das Bestehen der Prüfung zum Hauptschulabschluss vermittelt werden. Zum anderen sieht das Konzept vor, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei ihrer weiteren Lebensplanung zu unterstützen und gemeinsam Strategien zur Bewältigung persönlicher Krisensituationen zu erarbeiten. Schließlich können die Lerninhalte um Elemente der Berufsvorbereitung und -orientierung erweitert werden, um eine breitere Grundlage für eine spätere Vermittlung in Ausbildung zu schaffen. Umgesetzt werden diese Inhalte durch entsprechend spezialisierte Bildungsträger.

Im Kontext der Förderlandschaft des Saarlandes sind die Hauptschulabschlusskurse das einzige Programm, das sich explizit an Jugendliche ohne Schulabschluss richtet und diesen einen nachträglichen Abschluss ermöglicht. Die anderen Landesprogramme zur Förderung Jugendlicher setzen entweder direkt bei Schülerinnen und Schülern allgemeinbildender Schulen an oder fokussieren stärker auf die Aufnahme einer dualen Ausbildung. Zum Regelangebot der BVJ oder BGJ unterscheidet sich dieses Programm in der konkreten Definition der Zielgruppe. Förderfähig sind nur diejenigen Personen, die ihre Teilzeitschulpflicht bereits erfüllt haben und während dieser Zeit keinen Schulabschluss erworben hatten.

Ähnliches kann auch im Vergleich zu den berufsvorbereitenden Maßnahmen nach SGB III festgestellt werden, für die nach § 61a SGB III die Vorgabe besteht, Jugendliche bei entsprechendem Bedarf auf einen Hauptschulabschluss vorzubereiten. Das Nachholen eines Schulabschlusses ist ebenfalls ein Teilziel des koordinierenden Projektes Perspektive Berufsabschluss oder der seit 2006 laufenden Kompetenzagenturen. In einer übergeordneten Betrachtung stellt sich die Frage, wie sich solche spezifischen Einzelmaßnahmen zu weiter gefassten Programmen verhalten.

Die **produktionsschulorientierten Qualifizierungs- und Beschäftigungsvorhaben in Sachsen** stellen ein niedrigschwelliges Angebot für sozial benachteiligte oder individuell beeinträchtigte Jugendliche mit oder ohne Schulabschluss dar. Sie dienen der Auswahl eines Berufs sowie der Vorbereitung auf eine Erwerbstätigkeit. Ziel ist es, den Jugendlichen einen alternativen Zugang zum Lernen und zur Beschäftigung zu eröffnen und sie auf diese Weise für eine Berufsausbildung oder weiterführende Fördermaßnahme vorzubereiten. Gefördert werden zu diesem Zweck Produktionsschulen, die grundlegende fachliche Fertigkeiten eines bestimmten Berufsbilds vermitteln. Darüber hinaus ist in der Regel ein Praktikum in regionalen Betrieben vorgesehen. Zusätzlich werden die Jugendlichen über die gesamte Dauer der Teilnahme sozialpädagogisch begleitet.

In Zielgruppe, Zielsetzung und Handlungsansatz gleicht das Instrument stark den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, wie sie im Rahmen der Regelförderung nach § 61 SGB III umgesetzt werden. Das Instrument stellt einen innovativen Ansatz zur Erreichung des Teilziels Vorbereitung auf eine Erwerbstätigkeit dar und kann zudem, wie die Regelförderung auch, ge-

nutzt werden, um nachträglich einen Schulabschluss zu erwerben. An diesem Beispiel zeigt sich wiederum die starke Überschneidung von Aktivitäten der Bundes- und Landesebene. Zudem konkurriert das Programm im Land selbst mit den berufsschulischen Angeboten des BVJ und BGJ. Alle drei Instrumente sind auf die Förderung niedrig qualifizierter Jugendlicher an der ersten Übergangsschwelle zugeschnitten und könnten daher nicht unabhängig voneinander bewertet werden.

Sachsen-Anhalt liefert mit „**Gegen Abwanderung junger Landeskinder**“ ein weiteres Beispiel für ein spezifisch auf den regionalen Bedarf abgestimmtes Förderprogramm. Es richtet sich an arbeitslose junge Erwachsene unter 25 Jahren mit oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Ziel ist es, diese in den Arbeitsmarkt zu integrieren, indem sie entweder in ihren gelernten Beruf einsteigen oder im Rahmen eines geförderten Arbeitsverhältnisses angeleitet werden. Es handelt sich also um eines der wenigen Beispiele für jugendspezifische Förderprogramme an der Schwelle Ausbildung-Beruf.

Konkret gefördert werden Projekte, die ein Konzept zur erfolgreichen Vermittlung der Jugendlichen umsetzen, das Beratung, Orientierungskurse, finanziell geförderte Trainings- und Qualifizierungselemente in den Betrieben sowie fachliche und sozialpädagogische Begleitung kombiniert. Somit deckt das Programm praktisch alle vier grundsätzlichen Interventionsmöglichkeiten ab. Für einzelne Elemente des Spektrums existieren korrespondierende Instrumente auf Bundesebene, wie zum Beispiel der Eingliederungszuschuss für Leistungsempfänger unter 25 Jahren nach § 421p SGB III. Sowohl die Eingliederungshilfen im Rahmen des GAJL II als auch der Eingliederungszuschuss für unter-25-Jährige werden durch die Agenturen für Arbeit bewilligt. Insofern ähneln sich diese beiden Instrumente in ihrer Zielsetzung, ihrer Zielgruppe und in ihrer Umsetzung. Im Kontext der Landesförderung Sachsen-Anhalts ist dieses Instrument eines von mehreren, das die Integration junger Erwachsener in Arbeit oder Beruf anstrebt. Weitere Landesprogramme legen ihren Schwerpunkt allerdings stärker auf andere, weiter gefasste Zielgruppen.

Das **Schleswig-Holsteinische Zukunftsprogramm Arbeit** ist ein typisches Beispiel für ein Breitbandprogramm, in dem verschiedenste Maßnahmen mit einer sehr weit gefassten Zielsetzung zusammengefasst werden. Grundsätzlich werden im für die Jugendförderung relevanten Schwerpunktbereich B des Zukunftsprogramms zwei Zielsetzungen verfolgt: die Erweiterung des zur Verfügung stehenden Angebots an betrieblichen Ausbildungsplätzen und die Verbesserung der Ausbildungs- und Berufsreife Jugendlicher. Einzelne Aktivitäten unterstützen darüber hinaus Jugendliche beim Abschluss der Ausbildung oder ermöglichen das Nachholen des Schulabschlusses.

Die Zielgruppe, die durch diese Sammlung verschiedenster Maßnahmen angesprochen werden soll, ist ebenfalls sehr breit gefasst, wenngleich ein Fokus auf Jugendliche ohne Schulabschluss oder mit einem Hauptschulabschluss festgestellt werden kann. Analog zur breiten Zielsetzung und weit gefassten Zielgruppe umfassen die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B Ansätze zum Aufbau von Strukturen zur Jugendförderung, Vermittlungs- und Beratungsleistungen durch Dritte sowie Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen.

Bei dieser Bandbreite lassen sich für nahezu jeden Einzelaspekt korrespondierende Programme der Bundesebene finden. So sind die Programme „Jobstarter“ und der „Ausbildungsbonus“ des Bundes gleichermaßen auf die Erschließung zusätzlicher Ausbildungsplätze für benachteiligte

ligte Jugendliche ausgerichtet. Allerdings hat das Schleswig-Holsteinische Landesprogramm mit der Fokussierung auf zusätzliche Plätze für Ausbildungsabbrecher eine Spezialisierung erreicht, welche die Maßnahmen eher als komplementär denn als konkurrierend erscheinen lässt.

Gleichermaßen bestehen auf der Ebene der Ziele und Zielgruppen Überschneidungen zwischen den Coaching- und Trainingsangeboten des Zukunftsprogramms Arbeit und Bundesprogrammen wie „Schulverweigerung – Die 2. Chance“, „Berufseinstiegsbegleitung“, „Perspektive Berufsabschluss“ sowie den „Kompetenzagenturen“.

Das im Rahmen der **Ausbildungsrichtlinie** zur Förderung der beruflichen Erstausbildung von **Thüringen** geförderte Maßnahmenpaket integriert verschiedene Interventionen und richtet sich primär an Jugendliche, die sich aktuell in einer beruflichen Ausbildung befinden sowie an Jugendliche ohne oder mit höchstens erweitertem Hauptschulabschluss. Die Richtlinie versucht, die Ausbildungssituation in Thüringen durch einen Dreiklang von Ansätzen zu verbessern: Den Aufbau von Strukturen zur Jugendförderung durch die finanzielle Unterstützung der Geschäftsstellen von Ausbildungsverbänden, die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen wie überbetriebliche Ergänzungslehrgänge und überbetriebliche Lehrunterweisungen im Handwerk (ÜLU), sowie die Unterstützung der Vermittlung besonderer Zielgruppen in Ausbildung durch die finanzielle Ausbildungsplatzförderung.

Neben dieser allgemeinen Richtlinie zur Förderung der betrieblichen Ausbildung finanziert das Land Thüringen außerdem ein Förderprogramm, das spezifisch auf eine verbesserte Integration von Mädchen in die betriebliche Ausbildung abzielt. Hier stellt sich die Frage, inwiefern Schulabgängerinnen, die eine berufliche oder überbetriebliche Ausbildung absolvieren möchten, in das eine oder andere Programm gesteuert werden. Darüber hinaus bestehen Überschneidungen zu verschiedenen Programmen der Bundesebene. So fördert das Programm JOBSTARTER verschiedene Aktivitäten zur Verbesserung der Strukturen im Bereich der Ausbildungsförderung; finanzielle Unterstützung für ausbildende Unternehmen bietet beispielsweise die Regelförderung durch den Ausbildungsbonus.

2.5. Programme auf kommunaler Ebene

Neben den auf Bundes- oder Länderebene lokalisierten Programmen existiert eine nahezu unüberschaubare Zahl von Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Eingliederung Jugendlicher ins Arbeitsleben auf kommunaler Ebene. Eine vollständige Übersicht der auf lokaler Ebene initiierten und beschränkten Programme liegt bislang nicht vor.

Darum wurde ein nicht repräsentativer online-gestützter Survey durchgeführt. Dieser wandte sich an ein breites Spektrum kommunaler Akteure: Einrichtungen der kommunalen Jugendhilfe, Wohlfahrtsverbände, Vereine, Stiftungen, Bürgerinitiativen, Berufsgenossenschaften, Arbeitgeberverbände, Kammern, Gewerkschaften, Rehaträger und -verbände, Berufsförderungswerke, Berufsbildungswerke, Kirchengemeinden. Auf diesem Weg konnten annähernd 550 Maßnahmen bzw. Programme gefunden werden, die allein auf kommunaler Ebene umgesetzt und finanziert werden. Diese Zahl bezieht sich nur auf Programme, die in dem Sinne zusätzlich sind, dass sie weder im Rahmen des SGB II- und SGB III-Regelinstrumentariums noch im Rahmen großer Bundes- und Landesprogramme umgesetzt und finanziert werden.

Zahlenmäßig erscheinen Initiativen auf kommunaler Ebene demnach als relevante Größe. Vom Budget und den Teilnehmerzahlen her betrachtet sind die lokalen Maßnahmen allerdings äußerst heterogen. Ungefähr ein Drittel der Programme hat ein Budget bis maximal 5.000 Euro, ein Drittel ein Budget von über 100.000 Euro. Bedeutsamere Programme können durchaus mehr als 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmer erreichen.

Der Handlungsansatz der kommunalen Initiativen konzentriert sich zu einem großen Teil auf Beratung bzw. Qualifizierung. Diese setzen verstärkt bei Schülerinnen und Schülern in den allgemeinbildenden Schulen und am Übergang Schule-Ausbildung an. Vermittlung ist das Ziel von etwas weniger als der Hälfte der Programme auf kommunaler Ebene. Sie richtet sich schwerpunktmäßig an junge Erwachsene an der Schwelle Ausbildung-Beruf.

Inwieweit Maßnahmen auf kommunaler Ebene mit Regelförderung und Programmen auf Bundes- und Landesebene konkurrieren, lässt sich nicht generell sagen. Zumindest in Kommunen, in denen von den finanziellen Ressourcen oder den Teilnehmergezahlen her bedeutsame lokale Initiativen existieren, lässt sich die Möglichkeit von Wechselbeziehungen zwischen den Programmen, die ihre Wirksamkeit – positiv wie negativ – beeinflussen könnten, jedenfalls nicht von vornherein ausschließen.

2.6. Schlussfolgerungen

Die für dieses Gutachten vorgenommene Bestandsaufnahme der Förderprogramme der Länder zur beruflichen Eingliederung von Jugendlichen konnte annähernd 250 verschiedene Maßnahmen identifizieren. Zusammen mit den mehreren hundert meist kleineren Förderprogrammen, die auf der kommunalen Ebene durchgeführt werden, existiert also eine extrem differenzierte, aber auch unübersichtliche Förderlandschaft. Auch wenn die schiere Zahl der Programme noch nichts über deren qualitative und quantitative Bedeutung aussagen muss, lässt das entstandene Bild nur den Schluss zu, dass eine Evaluation der U25-Maßnahmen des Bundes nicht gelingen kann, ohne die parallel existierenden und eingesetzten Instrumente auf den anderen Ebenen sorgfältig mit in den Blick zu nehmen.

Der Zusteuerungsweg erlaubt keine präzise Zuordnung von Förderinstrumenten, da Grundversicherungsstellen und Agenturen für Arbeit sowohl auf Instrumente der Bundes- als auch der Landesförderung zugreifen können. Gleiches gilt für die ausführenden Stellen der Jugendhilfe. Umgekehrt setzen aber auch einige Programme des Bundes bei Schülern und Schülerinnen allgemeinbildender Schulen an, obwohl diese in die Kulturhoheit der Länder fallen. In einigen Fällen werden Programme durch Bund und Länder gemeinsam finanziert und koordiniert, so dass noch nicht einmal eine genaue Zuordnung zur Bundes- oder Länderebene möglich ist.

Für das Design einer kausalanalytisch orientierten Evaluation bedeutsamer ist noch, dass sich keine klaren Handlungsfelder der einzelnen föderalen Ebenen abgrenzen lassen. Vielmehr existieren, wie hier exemplarisch aufgezeigt werden konnte, für praktisch alle Instrumente der Regelförderung und etliche Programme des Bundes auf den unteren Ebenen im Hinblick auf Handlungsansatz, Zielgruppe und Ziel eng verwandte Programme. Es ist daher damit zu rechnen, dass eine Konkurrenz um die zu fördernden Jugendlichen besteht oder dass dieselben Jugendlichen gleichzeitig oder nacheinander an mehreren Maßnahmen mit ähnlichen Interventionslogiken und Zielsetzungen teilnehmen.

Für einen Jugendlichen, der in einer konkreten Situation der Unterstützung bedarf, ist a priori also nicht klar geregelt, ob eine in Anspruch genommene Förderung einer Regel-, Bundes-, oder Landesförderung entspringt, oder ob vielleicht sogar stattdessen ein lokales Programm genutzt wird. Die Grenzen zwischen Komplementarität – im Sinne der Nachrangigkeit von ESF-geförderten Instrumenten der Länder – und Konkurrenz sind, wie einige der hier angeführten Beispiele zeigen, fließend.

Die bei der Zusteuerung beteiligten Akteure und ihre Motivationen dürften vielfach ein entscheidender Faktor für eine mögliche de facto Konkurrenz zwischen verschiedenen Instrumenten sein. Im Rahmen einer auf kausale Wirkungsaussagen ausgerichteten Evaluation wird es entscheidend darauf ankommen zu beschreiben, welche Kriterien die zusteuernden Stellen bei der Auswahl der Förderinstrumente zugrunde legen, wenn parallel mehrere konkurrierende Instrumente für die gleiche Zielgruppe mit der gleichen Zielstellung existieren. Wie im nächsten Kapitel, das den bisherigen Forschungsstand aufarbeitet, noch näher zu zeigen sein wird, können ohne genaues Verständnis für die Zugangsprozesse in Maßnahmen keine geeigneten Kontrollgruppen gebildet werden. Quantitative Messungen bleiben dann bei einer Bruttobetrachtung stehen, die wegen der nicht kontrollierten potenziellen Selektionsverzerrungen keine validen Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit eines Programms zulassen.

Ein weiterer in der Bestandsaufnahme der Maßnahmen zutage getretener Aspekt, den es bei der Evaluation zu beachten gilt, ist die mögliche Komplementarität verschiedener Instrumente. So könnten regionale Unterschiede in den gemessenen Effekten einer von der Bundesebene organisierten Intervention durch die Teilnahme an länderspezifischen Maßnahmen sein, die die Wirksamkeit des Bundesinstrumentes verstärken oder abschwächen. Um solche Wechselwirkungen erkennen zu können, müssen auch Maßnahmenketten bei Jugendlichen ins Blickfeld genommen werden.

3. Forschungsstand

3.1. Vorgehen

Den zweiten Teil der Bestandsaufnahme bildet eine Literaturrecherche, die die für Deutschland vorliegenden empirischen Arbeiten zur Umsetzung, Wirkung und Effizienz von arbeitsmarktbezogenen Leistungen für Jugendliche unter 25 Jahren einordnet und bewertet. Dazu wurde für die in der Bestandsaufnahme der Förderlandschaft erfassten Programme gezielt nach zugehörigen Evaluationsstudien gesucht. Genutzt wurden dabei neben einschlägigen Literaturdatenbanken nach Möglichkeit auch Projektdokumentationen und Internet-Recherchen. Die Recherchekriterien waren dabei weit abgesteckt und sollten insbesondere auch empirische Studien einbeziehen, die keine Wirkungsforschung im engeren Sinne repräsentieren.

Grundsätzlich lassen sich vier Typen der Evaluationsstudien differenzieren:

- Bedarfsanalysen, die sich der Relevanz und Bedarfsgerechtigkeit einer Intervention widmen. Bedarfsanalysen erfolgen in der Regel als ex ante Evaluation und setzen in der Phase der Programmplanung an. Ziel ist, die maßgeblichen Problemlagen auf Seiten der relevanten Zielgruppen zu erfassen und den Handlungsbedarf zu identifizieren, um konkrete Zielsetzungen und damit verbundene Maßnahmen zu formulieren.
- Prozessevaluationen, auch als Implementationsanalysen bezeichnet, die im Wesentlichen zum Monitoring von Programmumsetzungen und zur Bewertung der Prozessqualität herangezogen werden. Im Zentrum steht dabei Qualität und Zweckmäßigkeit der Organisation und Durchführung der gewählten Handlungsansätze in der Praxis. Insbesondere richtet sich der Blick auf die beteiligten Akteure und die damit verbundene Aufgabenteilung und -wahrnehmung. Dies betrifft beispielsweise Fragen der Koordination und Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren.
- Wirkungsanalysen, mit der Funktion, den Zielerreichungsgrad einer Intervention umfassend zu bewerten. Diese treffen im Idealfall kausale Wirkungsaussagen auf der Basis experimenteller und quasi-experimenteller Situationen.
- Effizienzanalysen, die Kosten-Nutzen-Bewertungen vornehmen, also feststellen, mit welchem Ressourceneinsatz angestrebte Wirkungen einer Maßnahme erreicht werden. Insofern setzen Effizienzanalysen Ergebnisse einer Wirkungsanalyse voraus. Allerdings kann nicht jede Wirkungsanalyse zu einer Effizienzanalyse ausgebaut werden, da dies voraussetzt, dass passende Informationen zu den Programmkosten, im Idealfall auf individueller Ebene, verfügbar sind.

Im Folgenden werden nur Bedarfsanalysen nicht weiter in Betracht gezogen, da ihr Untersuchungsgegenstand hauptsächlich neu auftretende gesellschaftliche Problemlagen sind, für die noch eine passende Lösungsstrategie formuliert werden muss. Die Aufgabenstellung der vorliegenden Studie ist dagegen, bereits existierende Programme und Maßnahmen zu bewerten, für die also vorausgesetzt werden kann, dass ein Bedarf danach zunächst einmal vorhanden ist.

Die vorgenommene Unterscheidung von Grundtypen analytischer Begleitforschung zur Beurteilung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen bildet ein nützliches Raster, um die vorliegenden Forschungsarbeiten zu kategorisieren. Darüber hinaus ist jedoch auch erforderlich, die Qualität der vorliegenden Studien zu bewerten, um den spezifischen Forschungsbedarf zu identifizieren. Die Qualität und Aussagekraft des bestehenden Forschungsstandes kann mit bestimmten Kriterien beurteilt werden. Diese lassen sich anhand des generellen Ziels von Programmevaluationen im Bereich Arbeitsmarktpolitik, die Rationalität politischen Handels zu erhöhen, ableiten.

Im Rahmen eines Feedback-Mechanismus können Informationen über bereits vorhandene Programme bereitgestellt werden. Dabei können Evaluationen eine summative Funktion erfüllen und eine abschließende Bewertung von Programmen oder Maßnahmen vornehmen, oder formativ Hinweise für eine Verbesserung der Programmumsetzung liefern. Ausgehend von diesen Evaluationszielen lassen sich zwei grundsätzliche Dimensionen zur Qualitätsmessung von Evaluationen bestimmen: die Validität der Wirkungsmessung und die umfassende Erhebung von Rahmenbedingungen, Implementationsfaktoren sowie intendierter und nicht intendierter Wirkungen.

Inwiefern eine Studie eine hohe Qualität in diesen beiden Dimensionen aufweist, lässt sich vor allem aus den methodischen Merkmalen der Untersuchungen ableiten. Umfassende Implementationsanalysen bilden die Grundlage für eine Verbesserung der Programmumsetzung, ein experimentelles Design hingegen gilt als bester Ansatz, um die kausale Wirkung und darauf aufbauend die Effizienz einer Maßnahme zu messen. Sollten die Bedingungen eines Experiments nicht gegeben sein, ist nach Möglichkeit mit Hilfe von ökonometrischen Verfahren eine quasi-experimentelle Situation zu erzeugen. Dies bedeutet, dass man nicht nur Informationen über die Teilnehmer an einer Fördermaßnahme, sondern auch Informationen über eine Kontrollgruppe zur Wirkungsmessung heranziehen muss. Über das ökonometrische Verfahren müssen Kontrollgruppe und Teilnehmergruppe soweit angeglichen werden, dass sie sich lediglich hinsichtlich der Teilnahme an der Maßnahme unterscheiden. Nur so lässt sich über einen Vergleich beider Gruppen die kausale Wirkung einer Maßnahme bestimmen.

Im Folgenden soll dieser Qualitätsmaßstab an die recherchierten Evaluationsstudien angelegt werden, um Forschungslücken herauszuarbeiten. Dabei beginnen wir mit Studien, die sich auf die Regelförderung des Bundes beziehen (Abschnitt 3.2). Daran anschließend folgen ausgewählte Programme des Bundes (Abschnitt 3.3) und der Länder (Abschnitt 3.4). Das Kapitel endet in Abschnitt 3.5 mit einer zusammenfassenden Wertung.

3.2. Regelförderung des Bundes

Als Regelförderung werden alle Leistungen und Maßnahmen verstanden, die gesetzlich geregelt sind, einen direkten Arbeitsmarktbezug haben und auf Dauer angelegt sind. Wesentliche Grundlagen der Regelförderung sind das SGB III sowie das SGB II, aber auch andere Gesetze wie beispielsweise das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Von besonderem Interesse ist hier der Forschungsstand zur primär auf Jugendliche ausgerichteten Regelförderung. Wir betrachten im Anschluss an die altersspezifische Regelförderung jedoch auch die vergleichsweise zahlreicheren Evaluationsstudien auf dem Feld der altersunspezifischen Regelförderung (Abschnitt 3.2.2).

3.2.1. Altersspezifische Regelförderung

Unter die primär auf Jugendliche ausgerichtete Regelförderung des Bundes kann zunächst das dritte Kapitel des SGB III (Beratung und Vermittlung) subsumiert werden, das über § 16 Abs. 1 SGB II auch für Jugendliche in der Grundsicherung für Arbeitsuchende relevant ist. Beratung und Vermittlung durch die Agenturen für Arbeit stehen zwar allen Personen unabhängig vom Alter offen, sie haben aber über § 30 (Berufsberatung) und § 33 ((erweiterte) vertiefte Berufsorientierung) auch einen speziellen Fokus auf Jugendliche unter 25 Jahren. Zielsetzung dieser Förderleistungen ist insbesondere, die Teilnahme am Arbeitsmarkt für Jugendliche sowie deren Übergang in Ausbildung und Beschäftigung zu erleichtern.

Inwieweit diese Ziele allerdings erreicht werden, ist wissenschaftlich kaum untersucht. Zwar existieren hinsichtlich der Berufsberatung Handlungsempfehlungen der OECD (2002) und des BIBB (2006), die als Implementationsanalysen aufgefasst werden können. Zudem lassen sich auf Basis der Kundenbefragungen der BA einige Aussagen zu den Bruttowirkungen machen. Weder für die Berufsberatung noch für die kurzzeitige (erweiterte) vertiefte Berufsorientierung nach §§ 30, 33 SGB III liegen jedoch Evaluationsstudien vor, die eine kausale Wirkungs- oder Effizienzbetrachtung vornehmen.

Schütte und Schlausch (2008) stellen durch eine Befragung von Schülern im Hinblick auf deren Einstellung zur Berufswahl und beruflichen Orientierung fest, dass die Berufswahlreife vor allem durch erfahrungs- und interaktionsorientierte Maßnahmen der Berufsorientierung verbessert werden kann. Dieses Ergebnis beruht allerdings lediglich auf einem Vergleich von Teilnehmenden an Maßnahmen mit unterschiedlichem Inhalt. Es unterbleibt ein Vergleich mit einer Kontrollgruppe von Personen, die an keiner Maßnahme der Berufsorientierung teilgenommen haben. Die kausale Wirkung der einzelnen Maßnahmen lässt sich daher nicht bestimmen.

Neben der Beratung und Vermittlung zählt auch die Förderung der Berufsausbildung nach §§ 59-76 SGB III und §§ 240-247 SGB III zu den spezifischen an Jugendliche adressierten Leistungen. Der empirische Kenntnisstand hierzu erscheint insgesamt gering. In vergleichenden Analysen wurde die Umsetzung von Maßnahmen zur Berufsvorbereitung in ausgewählten Modellregionen untersucht (siehe z.B. INBAS 2006 und INBAS 2007 für die Evaluation berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen). Es handelt sich hierbei um Implementationsanalysen, die darauf abzielen, Best Practice-Ansätze herauszuarbeiten.

Die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen des § 61 SGB III wurden durch ein Forschungsprojekt des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung untersucht (siehe Plicht 2010). Darin werden die Teilnehmerstruktur, der Maßnahmeverlauf und der Verbleib von Teilnehmern an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen untersucht. Neben Merkmalen auf der Individualebene sowie der sozialen Herkunft werden insbesondere auch Merkmale auf der Maßnahmenebene sowie der Region berücksichtigt. Methodisch werden multinomiale Logit und Probit-Modelle verwendet sowie Mehrebenenanalysen durchgeführt.

Weiterhin hat die Arbeitgeberförderung nach § 235b SGB III (Einstiegsqualifizierung) und nach §§ 421n-s SGB III Jugendliche als Zielgruppe. Auch wenn die Maßnahmen nach § 421n-2 SGB III nur befristet sind, werden sie hier als arbeitsmarktpolitische Regelförderung behandelt, da sie gesetzlich verankert sind und einen direkten Arbeitsmarktbezug haben. Der Ausbildungsbonus nach § 421r SGB III und die Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB III weisen die Beson-

derheit auf, dass in der Gesetzesnorm jeweils auch die Durchführung einer Evaluation gefordert wird. Diese Evaluationen befinden sich derzeit in der Entstehung, erste Zwischenergebnisse zum § 421r SGB III liegen vor.

Der Ausbildungsbonus nach § 421r SGB III wird durch ein Konsortium bestehend aus dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Rambøll Management Consulting und TNS Emnid evaluiert. Die Untersuchung ist sowohl auf die individuelle als auch die betriebliche Ebene ausgerichtet. Auf der individuellen Ebene werden durch den Ausbildungsbonus geförderte und ungeförderte Auszubildende mit Altbewerberstatus (Kontrollgruppe) in drei Kohorten und im Zeitverlauf befragt. Wesentliche zu untersuchende Zielgrößen stellen die Verweildauer von geförderten Altbewerbern und Altbewerberinnen in der geförderten Ausbildung, die Wahrscheinlichkeit, dass geförderte Altbewerber/innen ihre Ausbildung erfolgreich abschließen, und die Wahrscheinlichkeit, dass geförderte Altbewerber/innen im Anschluss an ihre Ausbildung eine Beschäftigung finden, dar.

Darüber hinaus soll die Frage beantwortet werden, wie groß die Wahrscheinlichkeit für Geförderte, die Ausbildung erfolgreich abzuschließen, ohne die Förderung gewesen wäre. Diese Wahrscheinlichkeit ist der kausale Effekt der Programmteilnahme. Die Identifikation dieses Effekts stellt jedoch ein unlösbares methodisches Problem dar, da das zu evaluierende Instrument (Ausbildungsbonus) an die Zielgröße der Evaluation (Status: in Ausbildung) gekoppelt ist. Daher kann die Effektivität nicht auf individueller Ebene, sondern nur auf Betriebsebene beantwortet werden.

Aus diesem Grund wird neben der Erhebung auf individueller Ebene auch eine Betriebsbefragung durchgeführt. Betriebe mit und ohne Inanspruchnahme des Ausbildungsbonus werden in zwei Kohorten über bis zu vier Wellen hinweg befragt. Als Kontrollgruppe dienen hierbei zufällig gezogene Betriebe, die keinen Ausbildungsbonus, jedoch möglicherweise andere Subventionen für Ausbildung erhalten. Für die Evaluation auf der Betriebsseite soll die Zahl der Ausbildungsplätze für förderbedürftige Bewerber und die Gesamtzahl der Ausbildungsplätze ökonomisch geschätzt werden. Der kausale Effekt des Ausbildungsbonus ist die Differenz zwischen der Zahl der Ausbildungsplätze mit dem in Kraft getretenen Ausbildungsbonus und der Zahl der Ausbildungsplätze für eine kontrafaktische Situation, in der der Ausbildungsbonus nicht eingeführt worden wäre.

Da für einen Matching-Ansatz eine sehr große Fallzahl an ungeförderten Betrieben beobachtet werden müsste, wird hier auf datensparsamere Evaluationsmethoden zurückgegriffen, beispielsweise einen Vorher-Nachher-Vergleich der Entwicklung der Ausbildungsplätze, einen Instrumentalvariablen-Ansatz auf Basis exogener regionaler Variation in der Inanspruchnahme des Ausbildungsbonus oder eine Schätzung von Ausbildungsnachfragefunktionen. Die tatsächlich zu realisierende Evaluationsmethode wird sich allerdings erst ergeben, wenn Klarheit über den Rücklauf der Befragungen besteht.

Die Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB III wird derzeit wissenschaftlich durch die Forschung eines Konsortiums bestehend aus dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), dem Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA), dem SOKO-Institut und dem Institut für Erziehungswissenschaften der Universität Tübingen begleitet. Die Evaluationsstudie umfasst sowohl die Dokumentation der Berufseinstiegsbegleitung als auch die Analyse der Implementation sowie der Wirkung des Programms. Die Datengrundlage der Studie besteht

einerseits aus den Geschäftsdaten der BA, die im Rahmen der Förderung bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern erhoben werden. Andererseits werden standardisierte Befragungen von jeweils 2400 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, sowie von Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmern für die Erstellung vergleichbarer Gruppen durchgeführt. Zusätzlich sind Befragungen von Eltern, Schulen, Trägern und Berufseinstiegsbegleiterinnen und Berufseinstiegsbegleitern geplant. Teilnehmende Förder- und Hauptschulen werden getrennt nach dem Zufallsprinzip ausgewählt.

Die einzelnen Informationen sollen auf der Ebene der Schulen miteinander verknüpft werden, wobei ein Matchingverfahren mit regionalen Kriterien teilnehmende und nichtteilnehmende Schulen in Beziehung zueinander setzt. Neben den standardisierten Befragungen werden Fallstudien an Schulen in Baden-Württemberg, Berlin und Sachsen durchgeführt, die Kontextanalysen, Experteninterviews und Einzelinterviews beinhalten. Durch die Berücksichtigung von vergleichbaren Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmern kann die Analyse die Nettowirkungen der Berufseinstiegsbegleitung bestimmen. Dadurch können kausale Effekte des Programms hinsichtlich der einzelnen Ziele (Erreichen des Abschlusses einer allgemeinbildenden Schule, Berufsorientierung und -wahl, Suche nach einem Ausbildungsplatz und Stabilisierung des Ausbildungsverhältnisses) bestimmt und damit der Zielerreichungsgrad des Programms evaluiert werden.

Auch für die Einstiegsqualifizierung nach § 235b SGB III entsteht derzeit eine Evaluation, die die wissenschaftliche Begleitforschung zum Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ) weiterführt. Beauftragt mit der Evaluation sind die Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung (GIB) und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), die eine umfassende Untersuchung der Umsetzung und Wirkung der Einstiegsqualifizierung anstreben. (IAB und GIB 2010)

Das IAB wird dabei eine Selektivitätsanalyse hinsichtlich des Zugangs in die Einstiegsqualifizierung vornehmen. Im Mittelpunkt dieses Untersuchungsschrittes steht, welche soziodemographischen Merkmale die Teilnahme an dieser Maßnahme determinieren. Das GIB wird darauf aufbauend die Implementation und Effektivität der Maßnahme analysieren. Die Implementation wird mittels umfangreicher Befragungen von an der Einstiegsqualifizierung beteiligten Institutionen und Personen dokumentiert. Konkret geplant sind hierfür Befragungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern, Betrieben, Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern in den Agenturen für Arbeit und von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kammern, welche die Qualifizierungsplätze in den Betrieben akquirieren.

Für die anschließende Wirkungsanalyse werden neben Teilnehmerinnen und Teilnehmern auch möglichst vergleichbare Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmer, die entweder keine oder eine andere Förderung im Rahmen berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen der BA erhalten, befragt. Dabei werden für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Informationen zu drei verschiedenen Zeitpunkten erhoben. Für die Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmer sind zwei Erhebungszeitpunkte vorgesehen, die sich zeitlich mit dem ersten und dritten Befragungszeitpunkt der Teilnehmer decken. Durch einen Vergleich des Verbleibs von Treatment- und Kontrollgruppe eine gewisse Zeit nach der Beendigung der Einstiegsqualifizierung soll die Wirkung dieser Maßnahme bestimmt werden. Eine anschließende Effizienzanalyse zu Kosten und Nutzen der Maßnahme ist nicht vorgesehen.

Die weiteren Gesetze, die neben einzelnen Abschnitten des SGB III und SGB II zur Regelförderung des Bundes für Jugendliche gezählt werden müssen, wie das Berufsbildungsgesetz (BBiG) sind bisher kaum evaluiert. Allerdings beschäftigen sich gleich mehrere Studien mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Zu diesen Studien zählen Baumgartner und Steiner (2005, 2006), Steiner und Wrohlich (2008a, b) sowie Glocker (2009). Sie basieren alle auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), was zu einer Einschränkung hinsichtlich der Identifikation der BAföG-Geförderten in den Daten führt, die nicht aufgelöst werden kann. Letztlich können auf Basis des SOEP BAföG-Empfänger nur definiert werden als Studierende, die sowohl BAföG-anspruchsberechtigt sind als auch Studienförderung erhalten. Studienförderung alleine kann dabei jedoch auch Stipendien und andere Fördermittel umfassen.

Baumgartner und Steiner (2005, 2006) analysieren die Reformen des BAföG in 1990 und 2001 hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die individuelle Studienaufnahme.¹⁷ Eine gestiegene Studienaufnahme unter den anspruchsberechtigten Personen ist ein Maß dafür, dass das BAföG diesen Personen tatsächlich ein Studium ermöglicht. Beide Studien nutzen dieselbe ökonomische Spezifikation (Differenz-von-Differenzen-Ansatz). Durch die Verwendung derselben Daten und Methodik lassen sich die Ergebnisse direkt miteinander vergleichen. Beide Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die jeweilige Anpassung der Fördersätze die Studienaufnahme nur geringfügig anhebt und dieser Anstieg statistisch nicht signifikant ist. Dabei wird jeweils lediglich die Information der Anspruchsberechtigung auf BAföG von Studierenden genutzt, um die Schätzung zu identifizieren. Nicht beobachtbar ist jedoch die Information des BAföG-Anspruchs von Personen, die sich gegen ein Studium entschieden haben.

Steiner und Wrohlich (2008b) beheben dieses Problem, indem sie anhand eines Mikrosimulationsmodells eben jenen potentiellen Anspruch von Nichtstudierenden berechnen. Sie schätzen ein Verweildauermodell mit zwei konkurrierenden Zielstatus: Aufnahme einer Berufsausbildung und Aufnahme eines Studiums. Ihre Ergebnisse zeigen, dass eine Erhöhung der BAföG-Förderung die durchschnittliche Studienaufnahme statistisch signifikant anhebt, wenn auch nur in geringem Maße. Ein weiteres Ergebnis ist, dass ein höheres BAföG durchschnittlich zu einer früheren Studienaufnahme führt. Steiner und Wrohlich (2008a) wenden dieses Modell zudem auf die Fördersatzanhebung im Jahr 2007 an. Ihr zentrales Ergebnis ist, dass durch diese leichte Erhöhung nur eine um einen Prozentpunkt erhöhte Wahrscheinlichkeit der Studienaufnahme zu erwarten ist.

Sowohl der erfolgreiche Abschluss eines Studiums als auch die Studiendauer reflektieren den individuellen Studienerfolg. Die Studie von Glocker (2009) untersucht die Auswirkungen der BAföG-Änderungen auf den Verlauf und den Abschluss des Studiums. Auch sie verwendet dafür Daten aus dem SOEP und ein Verweildauermodell. Die Verweildauer repräsentiert die Studiendauer, gemessen in Semestern, was ein Modell in diskreter Zeit rechtfertigt. Die Verweildauer kann durch zwei Ereignisse - entweder durch den Studienerfolg oder durch Studienabbruch - abgeschlossen werden. Daher spezifiziert sie das Verweildauermodell mit zwei konkurrierenden Zielstatus, das auch unbeobachtbare Heterogenität kontrolliert.

¹⁷ In 1990 wurde die Regelung zur Rückzahlung der Förderbeträge verändert. Bis 1990 musste das Darlehen in vollem Umfang von dem Studierenden zurückgezahlt werden, nach 1990 nur noch ein Anteil von 50 Prozent, was implizit einer Erhöhung des Fördersatzes entspricht. Die Reform des Jahres 2001 hob den Eltern-Freibetrag um 20 Prozent und die BAföG-Fördersätze um ca. 6 Prozent an.

Die Ergebnisse sprechen dafür, dass BAföG-Empfänger durchschnittlich mit geringerer Wahrscheinlichkeit ein Studium abbrechen, aber länger studieren als vergleichbare Studierende ohne BAföG-Förderung. BAföG-geförderte Studierende weisen jedoch eine niedrigere Studiendauer auf als Studierende, die mit anderen Mitteln (z.B. Stipendien) gefördert werden. Eine Erhöhung der BAföG-Förderung führt zu weiterhin reduzierten Abbruchquoten der Geförderten, hat aber keine Auswirkungen auf die Studiendauer. Der Studienerfolg an sich, also die Wahrscheinlichkeit, das Studium erfolgreich abzuschließen, ist für BAföG-Geförderte signifikant höher. Da in der ökonomischen Spezifikation die Effekte der BAföG-Förderung nicht mit Effekten der Verweildauer kombiniert werden, lässt sich allerdings nicht mit Sicherheit sagen, ob die durch BAföG-Förderung verringerte Wahrscheinlichkeit des Studienabbruchs tatsächlich über den Kanal der verlängerten Studiendauer wirkt.

Für den großen Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII konnten in den vorgenommenen Recherchen keine kausalanalytisch angelegten Evaluationsstudien gefunden werden.

3.2.2. Altersunspezifische Regelförderung

Als an alle Altersgruppen gerichtete Regelförderung des Bundes verstehen wir die im SGB III und SGB II spezifizierten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Hierzu zählen unter anderem die Förderung der beruflichen Weiterbildung, die Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante. Viele dieser Maßnahmen wurden in den letzten Jahren mit modernen quantitativen Methoden insbesondere im Hinblick auf ihre Wirkung auf die Aufnahme von Beschäftigung und den Abgang aus Leistungsbezug untersucht.

Durch den Einsatz dieser Methoden und durch die Erschließung von Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit für ökonomische Wirkungsanalysen sowie die umfassende Evaluation der sogenannten Hartz-Reformen konnten wesentliche neue Erkenntnisse erlangt werden, die zu wissenschaftlich hochwertigen Publikationen geführt haben. Hierüber soll im Folgenden ein Überblick gegeben werden. Es ist dabei jedoch zu beachten, dass nahezu keine Studie differenzierte Ergebnisse für verschiedene Altersgruppen ausweist. Nur vereinzelt stehen Jugendliche unter 25 Jahren im Fokus der Betrachtung. Es besteht von daher auch im Bereich der altersunspezifischen Regelförderung eine Forschungslücke.

Die Qualifizierungsmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) außerhalb von Ausbildung wurden ebenfalls umfassend untersucht. So ermitteln beispielsweise Fitzenberger und Speckesser (2007), dass eine Teilnahme bereits nach einem Jahr zu deutlich positiven Beschäftigungseffekten führt. Dieses Ergebnis gilt für Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowohl in West- als auch in Ostdeutschland. Dabei zeigen sich für Maßnahmen zur Vermittlung spezifischer Fähigkeiten und sogenannter Übungsfirmen stärkere Effekte als für lang andauernde Umschulungen. Ähnlich wie bei Trainingsmaßnahmen weisen praktisch orientierte Weiterbildungsangebote eine höhere Wirksamkeit auf als schulähnlicher Unterricht.

Rinne et al. (2007) evaluieren ebenfalls FbW-Maßnahmen und untersuchen detailliert deren Effektheterogenität in Bezug auf verschiedene Altersgruppen und Personen mit unterschiedlichem Bildungsstand. Ihre Ergebnisse zeigen, dass die Programmteilnahme durchweg positive Effekte erzielt und die Maßnahmen dabei weitestgehend homogene Wirkungen über verschie-

dene Ziel- und Altersgruppen hinweg erzeugen. Biewen et al. (2007) und Fitzenberger et al. (2010) kommen ebenfalls zum Ergebnis einer positiven Wirkung von FbW-Maßnahmen, während Hujer et al. (2006) für lang andauernde Maßnahmen in Ostdeutschland negative Effekte nachweisen. Lechner et al. (2010) weisen für FbW-Teilnehmer in Westdeutschland ebenfalls eine negative Wirkung der Maßnahmeteilnahme nach.

Der negative Effekt ergibt sich allerdings nur für den Zeitraum nach Maßnahmenbeginn, was in der Literatur als Sperrklinkeneffekt bezeichnet wird, da die Teilnehmenden in der Zeit der Maßnahmeteilnahme verringerte Suchaktivitäten aufweisen und somit in der Maßnahme „gefangen“ sind. Ein Jahr nach Maßnahmestart zeigt sich ein positiver Effekt. Auch bei einer Betrachtung von Ostdeutschland zeigen Lechner et al. (2007), dass kurzfristig negative Effekte langfristig von leicht positiven Teilnahmeeffekten abgelöst werden. Wunsch und Lechner (2008) können hingegen für FbW-Maßnahmen in den frühen 2000er Jahren keine signifikante Wirkung nachweisen.

Zur Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit können Arbeitslose, die sich selbstständig machen wollen, den sogenannten Gründungszuschuss (§ 57 SGB III) erhalten. Dieser fasst ab dem 1. August 2006 die bis dahin bestehenden Einzelmaßnahmen des Überbrückungsgeldes und des Existenzgründungszuschusses (sogenannte Ich-AG) zusammen. Während für den reformierten Gründungszuschuss noch keine Evaluationsstudien vorliegen, wurden das Überbrückungsgeld und der Existenzgründungszuschuss durch Baumgartner und Caliendo (2008) sowie Caliendo (2009) für West- bzw. Ostdeutschland evaluiert. Dazu reichern die Autoren jeweils administrative Daten mit Umfragedaten bei geförderten und vergleichbaren ungeförderten, aber förderberechtigten Arbeitslosen an. Durch Einbeziehung der Umfragedaten kann auch der Übergang in eine selbstständige Beschäftigung ohne Förderung als Zielvariable verwendet werden.

Die Ergebnisse zeigen sowohl für Ost- als auch Westdeutschland signifikant positive Effekte einer Maßnahmeteilnahme zwei Jahre nach dem Start der Förderung. Allerdings muss bei diesen Ergebnissen beachtet werden, dass sich nach zwei Jahren ein Großteil der Teilnehmer noch im Förderzeitraum befindet, da dieser maximal drei Jahre betragen kann.

Für Personen im Rechtskreis des SGB II kann die Förderung einer selbstständigen Tätigkeit durch das Einstiegsgeld nach § 16b SGB II erfolgen. Nivorozhkin und Wolff (2008) analysieren die Wirkung dieser Förderung. Auch sie ermitteln positive Effekte, d.h. Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit werden durch die Teilnahme reduziert.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollen die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt durch die Schaffung von befristeten, subventionierten Arbeitsplätzen ermöglichen. Die Wirkung dieser Maßnahmen wurde in einer Vielzahl von Studien untersucht. Hujer und Thomsen (2006) geben einen sehr guten Überblick über diese Studien und deren Ergebnisse. Es zeigt sich, dass nur kleine Gruppen von den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen profitieren. Hierzu zählen Langzeitarbeitslose sowie Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und mit Vermittlungshemmnissen. Im Durchschnitt zeigen sich allerdings für Männer in Westdeutschland keine signifikanten Beschäftigungseffekte. Für Frauen ergeben sich leicht positive Wirkungen, während in Ostdeutschland für beide Geschlechter negative Effekte zu verzeichnen sind.

Auch Caliendo et al. (2008) und Wunsch und Lechner (2008) dokumentieren signifikant negative Beschäftigungseffekte. Hujer und Thomsen (2009) untersuchen die Effektivität von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit einem Fokus auf dem Zeitpunkt der Programmteilnahme. Sie kommen für Westdeutschland zu dem Ergebnis, dass sich eine Maßnahmeteilnahme nicht auszahlt, es sei denn, die Maßnahme startet mehr als ein Jahr nach dem Beginn der Arbeitslosigkeit. Damit bestätigen sie ihre früheren Ergebnisse hinsichtlich einer tendenziell positiven Wirkung bei Langzeitarbeitslosen.

Im Rechtskreis des SGB II werden als vergleichbares Instrument zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vor allem Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nach § 16d eingesetzt. Huber et al. (2009) untersuchen die Effektivität dieser Maßnahme im Allgemeinen für alle Altersgruppen und finden keinen Effekt im Hinblick auf die Aufnahme einer Beschäftigung und den Abgang aus dem Leistungsbezug. Die Autoren reproduzieren die Ergebnisse speziell auch für Jugendliche unter 25 Jahren, bei denen sich ebenfalls kein Effekt feststellen lässt.

Auch Hohmeyer und Wolff (2007) untersuchen die Wirksamkeit von Arbeitsgelegenheiten. Ihre Ergebnisse spiegeln die Ineffektivität dieser Maßnahme wider, die gleichermaßen durch Huber et al. (2009) nachgewiesen wird. Nach einer Sperrklinkenphase von durchschnittlich einem Jahr konvergiert der Effekt der Teilnahme gegen Null. Nur für Frauen kehrt sich der Effekt nach gut einem Jahr leicht ins Positive. Für unter 25-jährige Teilnehmende an Arbeitsgelegenheiten ist ein signifikant negativer Effekt der Teilnahme im Hinblick auf die Aufnahme von Beschäftigung festzustellen. Auch die Sperrklinkeneffekte sind hier besonders stark.

Durch das Projekt „Evaluation von Arbeitsgelegenheiten für junge erwerbsfähige Hilfebedürftige unter 25“ wird derzeit die Wirkung von Arbeitsgelegenheiten bei Jugendlichen weiter vertiefend durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) analysiert. Ergebnisse dieses Projektes wurden noch nicht publiziert, sind aber im Erscheinen (siehe Popp et al. 2010). Das IAB bearbeitet zurzeit außerdem das Projekt „Jugendliche als besondere Zielgruppe im Rechtskreis SGB II“. Mit diesem Projekt soll unter anderem der Zugang von Jugendlichen zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und deren Wirkung untersucht werden. Zudem sollen die längerfristigen Auswirkungen des SGB II auf den weiteren Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbsverlauf der Jugendlichen analysiert werden. Für diese Fragestellungen liegen aber ebenfalls noch keine publizierten Ergebnisse vor.

3.3. Bundesprogramme

3.3.1. Einleitung

Neben der Regelförderung werden Jugendliche auf Bundesebene auch über temporär angelegte Programme gefördert. Die Programme auf Bundesebene werden insbesondere vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) initiiert.

Die Bundesprogramme werden in der Regel wissenschaftlich begleitet und hinsichtlich ihrer Umsetzung und Wirkung analysiert. Dabei ist jedoch festzustellen, dass vor allem die Wirkungsanalysen nicht den gängigen Standards der Evaluationsforschung entsprechen, so dass

Zweifel an der Validität der ermittelten Effekte bestehen. Um diese Problematik aufzuzeigen, werden nachfolgend beispielhaft Evaluationsstudien für ausgewählte Bundesprogramme dargestellt und diskutiert. Dabei wird auch auf das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP) und das Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ) eingegangen, da Elemente dieser Programme in die Regelförderung übernommen wurden. Daneben wurden die Programme so ausgewählt, dass die zugehörigen Studien ein möglichst breites Spektrum an Inhalten sowie Evaluationsmethoden abdecken.

3.3.2. Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP)

Die wissenschaftliche Begleitforschung zu JUMP wurde gemeinsam durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) durchgeführt. Das Forschungskonzept des IAB enthielt dabei folgende Teilprojekte: Aufbau einer Datenbank von Teilnehmenden durch Mehrfachbefragung zu drei Zeitpunkten, qualitative Befragung benachteiligter Jugendlicher zur Dokumentation der Programmwirkung sowie die Evaluierung der Umsetzung des Programms bei ausgesuchten Arbeitsämtern und des Bekanntheitsgrads und der Bewertung von JUMP in der Bevölkerung.¹⁸

Im Mittelpunkt der Untersuchung stand das Monitoring der an den einzelnen Leistungen des Sofortprogramms teilnehmenden Jugendlichen mittels der wiederholten Befragungen. Ziel dieses Monitorings war es, den Werdegang und den Verbleib der Jugendlichen zu dokumentieren. Es wurde allerdings keine Wirkungsanalyse durchgeführt, die den Effekt der Förderung im Vergleich zur Nichtteilnahme am Jugendsofortprogramm bestimmt. Es kann somit keine Aussage über die Wirkung des Programms auf den Übergang in eine Ausbildung bzw. eine (ungeförder- te) Beschäftigung getroffen werden. Als Grund für das Fehlen einer Wirkungsanalyse wird von den beteiligten Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen angegeben, dass Ende der 1990er Jahre die Verfügbarkeit der Geschäftsdaten der BA noch nicht ausreichte, um daraus Kontrollgruppen zu ziehen oder alternative Werdegänge zu beobachten. Allerdings unterblieb auch eine zusätzliche Survey-Erhebung. Mit einer solchen Erhebung hätte eine Kontrollgruppe erfasst werden und den Teilnehmenden zur Wirkungsmessung gegenübergestellt werden können.

Die Forschung durch das BIBB konzentriert sich inhaltlich vor allem auf die Artikel 2 (Förderung von lokalen und regionalen Projekten zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebotes) und 11 (Soziale Betreuung zur Hinführung an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen) des Jugendsofortprogramms. Das Ziel war hier vor allem die Darstellung der Maßnahmen sowie die Dokumentation ihrer zeitlichen Entwicklung und die Ableitung von Handlungsempfehlungen (Best Practice). Dazu wurden in 21 ausgewählten damaligen Arbeitsamtsbezirken Befragungen und Fallstudien bei umsetzenden Akteuren durchgeführt. Ergebnisse dieser Erhebungen werden von Raskopp (2002) für Artikel 2 und Friedrich (2002) für Artikel 11 dargestellt.

Darüber hinaus gibt es aus der wissenschaftlichen Begleitung von JUMP eine Reihe weiterer Publikationen, die im Folgenden kurz beschrieben werden sollen. So gibt bspw. Dietrich (2001) einen deskriptiven Überblick über die soziodemographische Struktur der Jugendlichen, die durch JUMP in den Jahren 1999 und 2000 gefördert wurden. Des Weiteren wird die Verteilung der Teilnehmenden auf die einzelnen Maßnahmen dargestellt. Zudem wird der Status der Teil-

¹⁸ Vergleiche dazu die Ausführungen in Dietrich et al. (2002).

nehmenden unmittelbar im Anschluss an die Förderung sowie sechs Monate danach dokumentiert. Eine Aussage über den Erfolg der Förderung lässt sich daraus aber nicht ableiten, da unklar ist, welches Ergebnis sich ohne die Förderung eingestellt hätte, und auch kein Vergleich mit einer Kontrollgruppe vorgenommen wird.

Rothe (2001) untersucht den Einfluss von regionalen Faktoren auf die Umsetzung und Wirkung des Programms. Die Analyse stützt sich auf eine repräsentative Befragung von 5000 Teilnehmenden, welche das IAB seit 1999 zur Analyse der Eintritte und des Verbleibs nach Programmende erhoben hat. Zusätzlich werden Daten von Akteuren auf der Ebene der Arbeitsamtbezirke, die mit Hilfe von teilstandardisierten Interviews gewonnen wurden, sowie strukturelle Größen der BA verwendet. Unter Verwendung bivariater Korrelationsanalysen werden die Zusammenhänge zwischen der Umsetzung einzelner Maßnahmen des JUMP-Programms und der jeweiligen regionalen Arbeitsmarktlage in den Jahren 1999 und 2000 veranschaulicht.

Unter anderem wird die Beziehung zwischen der Zahl der Maßnahmeneintritte und der regionalen Arbeitslosenquote unter den Jugendlichen gemessen sowie der Zusammenhang zwischen der Zahl der Maßnahmeneintritte und der Angebot-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsstellenmarkt. Es können dadurch aber keine kausalen Zusammenhänge im Sinne einer Wirkungsanalyse beschrieben werden. Weiterhin wird deskriptiv untersucht, inwieweit sich die damaligen Arbeitsämter auf einzelne Maßnahmen spezialisieren. In einer Auswertung wird dabei auch auf den Vergleich zwischen der Nutzung von Maßnahmen des Programms und von Maßnahmen der Regelförderung nach SGB III eingegangen. Zudem wird die Zusammenarbeit zwischen den damaligen Arbeitsämtern und anderen Arbeitsmarktakteuren in zehn ausgewählten Regionen deskriptiv dokumentiert.

Dietrich (2003) fasst die Förderung durch JUMP im Zeitraum von 1999 bis 2002 zusammen. Im Einzelnen werden der Förderumfang, der Verlauf der Maßnahmeneintritte sowie eine eventuelle Mehrfachförderung durch JUMP dokumentiert. Die Maßnahmeneintritte sind dabei im Detail auf regionaler Ebene aufgeführt. Dornette und Jacob (2006) stellen die Zielgruppenerreichung und Teilnehmerstruktur des JUMP-Programms für den gesamten Zeitraum von 1999 bis 2003 dar. Dabei werden der Umfang der JUMP-Förderung sowie regionale und maßnahmebezogene Schwerpunkte der Förderung dokumentiert. Zudem werden ein Vergleich der soziodemographischen Struktur der Teilnehmenden zwischen den einzelnen Jahren der Förderperiode sowie eine Gegenüberstellung mit anderen Jugendlichen außerhalb des Programms vorgenommen.

3.3.3. Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ)

Durch das im Jahr 2004 vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit initiierte „Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher“ wurden bis ins Jahr 2008 Betriebe gefördert, die 6- bis 12-monatige Praktikumsplätze für benachteiligte Jugendliche bereitstellten. Zielgruppe des Programms waren dabei vor allem Ausbildungsbewerber/innen, die in den einzelnen Jahren auch nach den bundesweiten Nachvermittlungaktionen ohne Ausbildungsplatz blieben. Diesen Jugendlichen wurden durch ein betriebliches Langzeitpraktikum Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt, die auf die erfolgreiche Aufnahme einer Ausbildung vorbereiten sollten. Ziel der Einstiegsqualifizierung war es also, die Chancen der Jugendlichen zu verbessern, einen Ausbildungsplatz zu finden und die Ausbildung möglichst problemlos abzuschließen.

Das „Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher“ wurde von der Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung (GIB) wissenschaftlich begleitet (siehe z.B. Becker und Ekert 2006 sowie Becker et al. 2007, 2008). Durch eine Befragung von an der Einstiegsqualifizierung teilnehmenden Jugendlichen und den weiteren beteiligten Akteuren (Betriebe, Agentur für Arbeit, Kammern) wird die Umsetzung des Programms umfassend dokumentiert. Für eine Wirkungsanalyse werden neben der Teilnehmerbefragung auch Erhebungen bei einer Kontrollgruppe vorgenommen (siehe Becker und Ekert 2006). Anstatt jedoch ein gängiges ökonomisches Verfahren wie bspw. einen Matching-Ansatz zur Bestimmung des kausalen Programmfektes einzusetzen, werden Teilnehmer- und Kontrollgruppe nur deskriptiv miteinander verglichen.

Becker und Ekert (2006) ermitteln dabei, dass 61,1 Prozent der Jugendlichen, die zur Jahreswende 2004/2005 mit einer Einstiegsqualifizierung begonnen haben, im Herbst 2005 in eine Ausbildung übergegangen sind. Bei der Kontrollgruppe beläuft sich der entsprechende Anteilswert zu diesem Zeitpunkt lediglich auf 22,1 Prozent. Die Autoren folgern hieraus, dass die Einstiegsqualifizierung eine stark positive Wirkung erzielt. Dabei wird jedoch außer Acht gelassen, dass die Teilnehmer- und Kontrollgruppe keinesfalls vergleichbar sind, wodurch die Ergebnisse deutlich verzerrt werden. So befinden sich in der Kontrollgruppe wesentlich mehr Personen mit Migrationshintergrund als in der Teilnehmergruppe. Während in der Kontrollgruppe mehr als ein Fünftel aller Jugendlichen nicht in Deutschland geboren ist, sind es bei den Teilnehmern lediglich 16,3 Prozent.

Auch hinsichtlich der Herkunft der Eltern zeigen sich deutliche Differenzen. Unter den Teilnehmern hat etwa ein Drittel der Jugendlichen einen Elternteil, der nicht aus Deutschland stammt. In der Kontrollgruppe beläuft sich dieser Anteilswert auf 42,3 Prozent. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese unterschiedliche Zusammensetzung der beiden Gruppen hinsichtlich des Migrationshintergrundes weitere Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern an der Einstiegsqualifizierung impliziert. So könnten sich bspw. auch die schulische Bildungsbiographie, der Sprachstand und die Erwerbsorientierung in den beiden Gruppen unterscheiden und zu unterschiedlichen Ergebnissen am Arbeitsmarkt beitragen.

Darüber hinaus führt bereits die Konstruktion der Kontrollgruppe zu erheblichen Problemen für die Validität der ermittelten Effekte. Als Kontrollpersonen werden solche Jugendliche ausgewählt, die wie die Teilnehmer an der Einstiegsqualifizierung Ende 2004 einen Ausbildungsplatz gesucht haben, aber nicht in eine Einstiegsqualifizierung eingemündet sind, sondern anstatt dessen an einer berufsvorbereitenden Maßnahme im Rahmen der Regelförderung teilnehmen, Beschäftigung aufnehmen (und ungelernt arbeiten) oder anderweitig verbleiben.

Dabei merken Becker und Ekert (2006) selbst an, dass die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen nur zum Teil dieselbe Zielgruppe ansprechen wie die Einstiegsqualifizierung. Diese Tatsache führt also schon per se zu Unterschieden in der Teilnehmer- und Kontrollgruppe der Untersuchungsstichprobe, was von den Autoren in der Analyse allerdings nicht berücksichtigt wird. Da zudem ein Großteil der Kontrollgruppe aus Jugendlichen besteht, die eine Beschäftigung aufgenommen haben und ungelernt arbeiten, stellt sich die Frage, ob diese Jugendlichen überhaupt noch das Ziel haben, einen Ausbildungsplatz zu finden. Davon ist nicht auszugehen, da Becker und Ekert (2006) darauf hinweisen, dass die Beschäftigungsquote innerhalb der Kontrollgruppe im Herbst 2005 wesentlich höher ist als in der Teilnehmergruppe. Bei derart divergierenden Zielsetzungen zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden sind beide Grup-

pen nicht im Hinblick auf eine Zielsetzung (Übergang in Ausbildung) vergleichbar. Der von den Autoren ermittelte Effekt der Einstiegsqualifizierung ist daher verzerrt geschätzt. Auch die anschließenden Regressionsanalysen stellen in diesem Zusammenhang kein adäquates Mittel dar, um den kausalen Effekt des Programms zu bestimmen.

3.3.4. Girls' Day

Der Girls' Day – Mädchen-Zukunftstag findet jährlich seit 2001 statt. Er dient dazu, Schülerinnen der fünften bis zehnten Klassen durch einen eintägigen Aktionstag Einblick in technische, informationstechnische, naturwissenschaftliche und handwerkliche Berufe zu geben. Der Girls' Day hat somit vorrangig das Ziel der Berufsorientierung, da er den Schülerinnen die Möglichkeit bietet, ihre Fähigkeiten und Kenntnisse in einem konkreten Beruf zu erproben und zu reflektieren, inwieweit dieser Beruf ihren Vorstellungen und Interessen entspricht. Darüber hinaus erhalten Unternehmen und Institutionen, die Praktikumsplätze an diesem Tag zur Verfügung stellen, die Gelegenheit, potenzielle zukünftige Auszubildende oder Mitarbeiterinnen kennenzulernen.

Der Girls' Day wird seit 2002 durch eine standardisierte Fragebogenerhebung wissenschaftlich begleitet. Die Ergebnisse der Befragung anlässlich des Girls' Day 2008 wurden vom Kompetenzzentrum Technik-Diversity-Chancengleichheit e.V. (KTDC 2008) dokumentiert. An dieser Befragung haben 9570 Schülerinnen und 2750 Unternehmen und Institutionen teilgenommen. Auf Ebene der Schülerinnen thematisiert die Befragung vor allem die Soziodemographie der Teilnehmerinnen (u.a. Alter, Bildungsstand/Schulform, Staatsangehörigkeit), auf der Seite der Unternehmen und Institutionen vor allem deren Struktur (Organisationstyp, Branche, Größe) und Motivation, sich am Girls' Day zu beteiligen.

Darüber hinaus steht im Zentrum der Befragung, inwieweit der Aktionstag zur Berufsorientierung der Schülerinnen beiträgt. Konkret wird erfragt, welchen Einfluss die Teilnahme am Girls' Day auf den Berufswunsch der Teilnehmerinnen hat. Etwa 46 Prozent der Befragten erklären dabei, dass sie durch den Girls' Day einen Beruf kennengelernt haben, der sie interessiert. 29 Prozent der Befragten können sich sogar vorstellen, in diesem Beruf später zu arbeiten. Allerdings sagen auch mehr als ein Drittel der Befragten, dass sie weiterhin keinen konkreten Berufswunsch haben. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei der Frage, ob die Teilnehmerinnen sich vorstellen können, an dem Arbeitsplatz, an dem sie den Girls' Day verbracht haben, später einmal eine Ausbildung oder ein Praktikum zu machen. Gut 36 Prozent sagen hier, dass sie sich diesen Weg vorstellen können. Etwa die Hälfte ist allerdings indifferent und 13 Prozent geben an, dass dies für sie nicht in Frage kommt.

Die Ergebnisse fallen also differenziert aus. Sie reichen allerdings nicht aus, um Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit des Aktionstages ziehen zu können. Anstatt der Vorstellungen und Pläne der Teilnehmerinnen müssten konkrete Informationen über den späteren Verbleib der Schülerinnen vorliegen, um den kausalen Effekt der Maßnahme bestimmen zu können. Zwar werden die Unternehmen und Institutionen befragt, ob sie Teilnehmerinnen am Girls' Day in den vorherigen Jahren eingestellt haben, was etwa ein Zehntel aller Organisationen bejahen, aber auch die hieraus gewonnene Information ist zu ungenau, um die Wirkung des Girls' Day bewerten zu können. Es könnte sein, dass die Unternehmen die betreffenden Personen auch ohne die Teilnahme am Aktionstag eingestellt hätten. Insbesondere in Regionen, die nur wenige oder nur einen großen Arbeitgeber haben, ist es für Schülerinnen sehr wahrscheinlich, dass sie den

Girls' Day und ihre spätere Ausbildung im gleichen Unternehmen durchlaufen. Diese Überschneidung ist dann aber nicht mehr auf den Girls' Day zurückzuführen, sondern ist in der Regionalstruktur und Arbeitsmarktsituation begründet. Für eine valide Bewertung des Girls' Day müssen also neben Verbleibsinformationen für die Teilnehmerinnen auch Informationen über die regionale Wirtschaftslage und -struktur herangezogen werden.

3.3.5. Freiwilliges soziales Jahr/Freiwilliges ökologisches Jahr (FSJ/FÖJ)

Das freiwillige soziale Jahr (FSJ) und das freiwillige ökologische Jahr (FÖJ) bieten Jugendlichen im Alter von 15 bis 26 Jahren die Möglichkeit, einen Freiwilligendienst mit einer Dauer von 6 bis 18 Monaten zu leisten. Einsatzfelder für diesen freiwilligen Dienst finden sich vor allem in Krankenhäusern sowie in der Kinder- und Jugendhilfe. Neben altruistischen Beweggründen sind oft auch persönliche Motive ausschlaggebend, warum sich Jugendliche für ein FSJ/FÖJ entscheiden. Durch die Teilnahme erhoffen sie sich Orientierung für die Berufswahl und auch eine Verbesserung ihrer Chancen am Arbeitsmarkt im Allgemeinen.

Durch das „Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und anderer Gesetze (FSJ-Förderungsänderungsgesetz – FSJGÄndG)“ wurden im Jahr 2002 die gesetzlichen Regelungen für das FSJ und FÖJ neu gestaltet. Diese Neugestaltung richtete sich vor allem auf eine Erweiterung der Tätigkeitsfelder des FSJ im Inland, eine Flexibilisierung der Dauer, eine Öffnung der Freiwilligendienste für jüngere Jugendliche sowie auf einen Anspruch der Teilnehmenden auf die Ausgabe eines qualifizierten Tätigkeitszeugnisses (vgl. Deutscher Bundestag 2006b). In einer wissenschaftlichen Begleitforschung wurden die Erfahrungen mit dem novellierten Gesetz evaluiert. Die Ergebnisse dieser Evaluation sind in Deutscher Bundestag (2006b) zusammengefasst. Primär handelt es sich bei dieser Evaluationsstudie um eine Implementationsanalyse: Die Auswirkungen der Gesetzesänderung werden ausführlich beschrieben und es werden Handlungsempfehlungen für eine weitere Verbesserung des FSJ/FÖJ abgeleitet.

Ein Teil der Analyse befasst sich aber auch mit der Wirkung des FSJ/FÖJ auf die weitere berufliche Entwicklung der Teilnehmer. In einer Befragung wird von ehemaligen Teilnehmenden deren Verbleib ein halbes Jahr nach Ende des FSJ/FÖJ erhoben. Es zeigt sich, dass etwa 80 Prozent der ehemaligen Teilnehmer und Teilnehmerinnen in eine Ausbildung oder in ein Studium übergegangen sind. Etwa 10 Prozent der Teilnehmenden warten noch auf eine Ausbildungsstelle oder einen Studienplatz. Nur 4 Prozent sind arbeitslos gemeldet. Allerdings ist auch hier unklar, welche Übergangszahlen sich ohne die Teilnahme am FSJ/FÖJ ergeben hätten. Die Wirkung des FSJ/FÖJ auf die weitere berufliche Entwicklung der Teilnehmenden kann daher nicht aus der Studie abgeleitet werden.

3.3.6. Freiwilliges soziales Trainingsjahr (FSTJ)

Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr (FSTJ) war ein Modellprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in den Jahren von 1999 bis 2004. Es richtete sich vor allem an Jugendliche, die besonders starke Probleme bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz oder der Aufnahme von Beschäftigung hatten (bspw. Schulabbrecher, Schulverweigerer, Sonderschulabsolventen, Jugendliche aus Zuwandererfamilien mit Sprachproblemen). Durch eine einjährige, freiwillige, praktische Tätigkeit in gemeinnützigen Einrichtungen

(z.B. Krankenhäusern, Kindertagesstätten oder Sportvereinen) und einer begleitenden sozialpädagogischen Betreuung sollten den Jugendlichen Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt werden, die zu einem erfolgreichen Einstieg in Ausbildung und Beschäftigung notwendig sind. Ziel des Programms war es also, die Jugendlichen auf eine berufliche Tätigkeit vorzubereiten.

Neben einer Beschreibung der Tätigkeiten und Strategien der die Jugendlichen betreuenden Maßnahmeträger evaluieren Braun et al. (2005) das FSTJ im Hinblick auf dieses Ziel. Sie nutzen zur Wirkungsmessung Daten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die die Maßnahmeträger zu Verwaltungs- und Dokumentationszwecken rechnergestützt erhoben haben, und führen darüber hinaus eine dreiwellige Panelbefragung unter Teilnehmerinnen und Teilnehmern am FSTJ durch. Die erste Befragungswelle findet gleich zu Beginn der Maßnahme statt. Es werden hier vor allem soziodemographische Merkmale, Informationen über die Bildungsbiographie und die Erwartungen hinsichtlich der Maßnahmeteilnahme erhoben. Die zweite Befragung erfolgt kurz vor Abschluss der Maßnahme und beinhaltet eine Reflexion des FSTJ. Schließlich wird durch eine dritte Befragung ein halbes bis ein volles Jahr nach Beendigung des FSTJ der mittelfristige Verbleib (Ausbildung, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, andere Maßnahme, etc.) erhoben.¹⁹

Auf Basis dieser Datengrundlage ermitteln Braun et al. (2005), dass über 46 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Anschluss an das FSTJ in Ausbildung oder Erwerbstätigkeit übergehen. Die Autoren folgern daraus, dass das Modellprogramm FSTJ insgesamt als erfolgreich bezeichnet werden kann. Diese Schlussfolgerung ist allerdings als problematisch zu bewerten, da der ermittelte Erfolgsgrad zu keiner Vergleichsgröße in Bezug gesetzt wird. Insbesondere ist unbekannt, welcher Erfolg sich für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am FSTJ in der hypothetischen Situation der Nichtteilnahme an dieser Maßnahme eingestellt hätte. Es ist möglich, dass sich auch ohne Förderung eine Übergangsquote von 46 Prozent realisiert hätte. Theoretisch wäre es möglich, dass sogar mehr als die Hälfte der Betroffenen ohne Teilnahme den Weg in eine Ausbildung oder Beschäftigung gefunden hätte. In diesem Fall müsste dann die Teilnahme an dem FSTJ als nachteilig bezeichnet werden. Ohne den Vergleich mit einem Referenzpunkt oder einer Kontrollgruppe kann somit der Erfolg des FSTJ nicht bewertet und die Schlussfolgerung von Braun et al. (2005) nicht gezogen werden.

Zwar stellen die Autoren in einem zweiten Schritt den Effekten des FSTJ die Wirkungen eines ähnlich ausgerichteten Instrumentes gegenüber (Lehrgänge zur Verbesserung beruflicher Bildungs- und Eingliederungschancen (BBE)), aber auch dieser Vergleich führt nicht zu einem klaren Ergebnis über die relative Wirksamkeit der beiden Maßnahmen. Für diesen Vergleich wird eine Stichprobe von BBE-Teilnehmerinnen und BBE-Teilnehmern wie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am FSTJ zu drei Zeitpunkten befragt.

Allerdings zeigt sich dabei, dass die soziodemographische Struktur in der Stichprobe zwischen BBE- und FSTJ-Teilnehmerinnen und -Teilnehmern sehr unterschiedlich ist. So sind BBE-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer im Durchschnitt etwa ein Jahr jünger als FSTJ-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer. Und während in der BBE-Stichprobe lediglich 12 Prozent Ausländerinnen und Ausländer sind, sind es beim FSTJ 17 Prozent. Auch das Teilnahmeverhalten an der Befragung über die drei Wellen unterscheidet sich. Während sich weibliche und ostdeutsche

¹⁹ An der ersten Befragungswelle nahmen 4403 Personen teil, an der zweiten 1820 und an der dritten Befragung lediglich 800. Es liegt also eine starke Panelmortalität vor.

FSTJ-Teilnehmerinnen und -Teilnehmern länger an den Befragungen beteiligen, kann dies bei den BBE-Teilnehmerinnen und -Teilnehmern nicht festgestellt werden. Somit werden letztlich nicht vergleichbare Gruppen mit einander verglichen.

Auch wenn also Braun et al. (2005) feststellen, dass BBE-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer eine noch höhere Übergangswahrscheinlichkeit in Berufsausbildung haben als FSTJ-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer, kann nicht gesagt werden, ob dieser Unterschied tatsächlich durch die Maßnahmen bedingt ist oder ob der Unterschied vielmehr auf die unterschiedliche soziodemographische Zusammensetzung der Stichproben zurückzuführen ist. Mit dem von Braun et al. (2005) verwendeten Evaluationsdesign ist somit die Wirksamkeit des FSTJ nicht zu bestimmen.

3.3.7. Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)

Das Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) ist Teil des Bundesmodellprogramms „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“. Ziel von LOS ist die Verbesserung der sozialen und beruflichen Integration von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen. Konkrete Maßnahmen des Programms sind die Unterstützung von lokalen Organisationen und Netzwerken, die die berufliche und soziale Wiedereingliederung benachteiligter Personen fördern sowie Hilfestellung bei Existenzgründungen und bei der Gründung von sozialen Betrieben geben.

LOS wurde von Burchardt et al. (2006) im Rahmen einer Studie zu neuen kommunalpolitischen Strategien evaluiert. Ziel der Studie ist die Untersuchung von Steuerungsprozessen auf kommunaler Ebene. Deren Einflüsse auf die Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Programmen werden am Beispiel von LOS analysiert. Die Studie setzt also nicht direkt bei den Jugendlichen an, sondern betrachtet vorwiegend die Implementation des Programms, um erfolgreiche Verwaltungsstrategien zu identifizieren.

Bei der Untersuchung werden qualitative und quantitative Methoden eingesetzt. Zur Exploration und Beschreibung der lokalen Prozesse werden Fallstudien in 12 sozial schwachen Stadtteilen durchgeführt. Basis der quantitativen Ursache-Wirkung-Analyse ist eine schriftliche Befragung, welche alle 286 LOS-Standorte umfasst. Befragte Akteurinnen und Akteure sind die lokalen Koordinatorinnen und Koordinatoren, Angehörige der Verwaltung, Quartiermanagerinnen und -manager, Schulleiterinnen und -leiter sowie Maßnahmeträger. Die Informationen aus den Befragungen werden mit prozessproduzierten Daten der amtlichen Statistik, insbesondere zur Abbildung kommunaler Kontextmerkmale, sowie mit Daten aus der übergeordneten Ebene der Programmumsetzung von LOS angereichert. Zur Abbildung des Einflusses von kommunalen Steuerungsprozessen auf den Erfolg des Programms werden Indizes als relationale Maße verwendet. Absolute Aussagen können somit nicht abgeleitet werden.

Im Ergebnis begünstigt eine sektorübergreifende Verwaltungsstrategie sowie die Einbindung gesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure die Erreichung der Programmziele. Unabhängig von der Programmsteuerung wirken für den Erfolg von LOS folgende Umsetzungsmerkmale förderlich: ein eigenständiger Begleitausschuss, eine frühe Teilnahme am LOS-Programm sowie die Anbindung von LOS an Ämter wie das Jugendamt, das Amt für Familie oder das Sozialamt. Die qualitative Untersuchung zeigt darüber hinaus, dass die Kooperationsbereitschaft zwischen den

Ämtern im sozialen Bereich (Jugend, Soziales, Familie) und den Ämtern des städtebaulichen Bereichs die erfolgreiche Umsetzung von LOS begünstigt.

3.3.8. FörMig – Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund

Das Modellprogramm „FörMig – Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ ist ein gemeinsames Projekt mehrerer Bundesländer, das im Jahr 2004 gestartet wurde und bis einschließlich 2009 umgesetzt wird. Ziel des Programms ist die Entwicklung und Evaluation innovativer Ansätze zur Optimierung sprachlicher Bildung bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Das Programm setzt also nicht direkt an der beruflichen Qualifizierung an, soll aber mittelbar über die Sprachförderung zu verbesserten Chancen der unter 25-Jährigen am Arbeitsmarkt beitragen.

Die Evaluation als zentraler Bestandteil des Programms soll bereits im laufenden Prozess Steuerungswissen zurückspiegeln und damit die Basis für den Transfer guter Praxis liefern (Best Practice-Ansatz). Sie wird vom Institut für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg durchgeführt und gliedert sich in eine interne und eine externe Evaluation. Die interne Evaluation bedient sich zweier Vergleichsperspektiven zur Beurteilung von Leistungen, Einstellungen und Werthaltungen: ipsative und soziale Bezugsnormen. Beim ipsativen Vergleich erfolgt eine Messung des Sprachstandes zu Beginn und zum Ende eines Förderjahres, um zu überprüfen, ob eine positive Entwicklung zu beobachten ist. Die Beobachtungseinheit wird beim ipsativen Vergleich folglich mit sich selbst im Zeitablauf verglichen.

Der zweite Schwerpunkt der internen Evaluation ist der soziale Vergleich der Ergebnisse der beteiligten Fördergruppen. Dies dient der Identifizierung von besonders erfolgversprechenden Förderstrategien durch den Vergleich verschiedener Gruppen, die auf Basis unterschiedlicher Fördermaßnahmen gefördert werden. Um den Erfolg einzelner Fördermaßnahmen und die Veränderungen der Kompetenzen der Teilnehmenden identifizieren zu können, werden Unterschiede in den Lernfortschritten, welche auf ungleich zusammengesetzte Gruppen zurückzuführen sind, mit Hilfe multivariater Verfahren neutralisiert. Im Rahmen der externen Evaluation ergibt sich darüber hinaus die Möglichkeit eines kriterialen Vergleichs. Hierbei können sowohl Individuen als auch Gruppen mit Vergleichsstichproben, welche z. B. für bestimmte Alters- bzw. Jahrgangsguppen repräsentativ sind, verglichen werden.

Bisher liegen Forschungsergebnisse nur im Hinblick auf den ipsativen Vergleich vor. Klinger et al. (2008) untersuchen hierzu die sprachlichen Fähigkeiten einer ausgewählten Stichprobe jeweils zu Beginn und zum Ende eines Förderjahres. Getestet wird dabei auf Veränderungen im Bereich der Textkompetenz, der sprachsystematischen Fähigkeiten sowie der Orthografie. Bei der vorliegenden Stichprobe zeigen sich signifikante Verbesserungen bei der Orthografie und der Textkompetenz, während die Veränderungen der sprachsystematische Fähigkeiten nicht signifikant sind.

Es ist zu beobachten, dass besonders diejenigen Schüler, welche zu Beginn des Förderjahres schlecht abschnitten, größere Leistungssteigerungen erreichen. Das zu Beginn beste Quartil verschlechtert sich dagegen im Zeitverlauf sowohl im Bereich der Textkompetenz als auch im Bereich der Orthografie. Die Autoren halten es allerdings für unmöglich zu beantworten, inwie-

fern die beobachteten Effekte auf personeninterne, instrumenten- oder durchführungsspezifische Kriterien zurückzuführen sind. Nichtsdestotrotz liefern sie erste wichtige Hinweise für die Gestaltung von Sprachförderungsprozessen. Mit in Zukunft vorzunehmenden Untersuchungen zum Vergleich verschiedener Förderkonzepte lassen sich wirksame Sprachförderungsstrategien herausarbeiten, mit denen sich langfristig möglicherweise auch Verbesserungen bei der arbeitsmarktpolitischen Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund realisieren lassen.

3.4. Länderprogramme

Anders als auf Bundesebene werden die Programme der Länder eher selten mit einer wissenschaftlichen Begleitforschung versehen. Die Qualität der Evaluationsstudien, die vorliegen, erscheint dabei insgesamt nicht zufriedenstellend. Im Folgenden verdeutlichen wir dies beispielhaft an drei Studien.

3.4.1. Jugendwerkstätten in Niedersachsen

Die Jugendwerkstätten sind ein Modellprogramm des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Zielgruppe des Programms sind erwerbslose Jugendliche mit Eingliederungshemmnissen und besonderem sozialpädagogischen Förderbedarf, sowie Schülerinnen und Schüler mit fehlender Lernmotivation. Das Modellprogramm zielt darauf ab, durch arbeitsmarktorientierte Produktion, Vermittlung von Schlüsselqualifikationen sowie weiteren Bildungs- und Beratungsangeboten die Jugendlichen auf Ausbildung, den Berufseinstieg oder weiterführende Angebote der beruflichen Integration vorzubereiten. Die Jugendwerkstätten bieten darüber hinaus für Jugendliche ohne Schulabschluss die Möglichkeit, den Schulabschluss nachzuholen.

Das Modellprojekt wurde durch Mummert Consulting (2005) im Hinblick auf die Umsetzung und den Erfolg in der Vermittlung der Jugendlichen in den ersten Arbeitsmarkt und das Erreichen von Schulabschlüssen evaluiert. Zusätzlich zu diesen Implementations- und Wirkungsanalysen untersuchen die Autoren die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse. Die verschiedenen Fragestellungen zur Implementations- und Wirkungsanalyse sowie zur Effizienzanalyse werden von den Autoren vor allem durch Daten aus Teilnehmerbefragungen und durch Daten der Verwaltungssoftware FINA des Landes Niedersachsen bearbeitet.

Auf Basis dieser Datengrundlage ermitteln die Autoren, dass etwa 27 Prozent der Teilnehmer an Jugendwerkstätten 4 Wochen nach Abschluss der Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt integriert sind. 4 Prozent befinden sich im zweiten Arbeitsmarkt, 14 Prozent in weiterführenden Qualifizierungsmaßnahmen. 43 Prozent sind arbeitslos und bei 12 Prozent ist der Verbleib unklar. Darüber hinaus erwerben 6,3 Prozent der Teilnehmer an den Jugendwerkstätten, die zu Beginn der Maßnahme keinen Schulabschluss hatten, einen Hauptschulabschluss. In einer zweiten Befragung zum Verbleib der Jugendlichen 6 Monate nach der Maßnahme geben 34,4 Prozent der Befragten an, dass sie in den ersten Arbeitsmarkt integriert sind. 6,3 Prozent befinden sich im zweiten Arbeitsmarkt und 18 Prozent in weiterführenden Qualifizierungsmaßnahmen.

Der Anteil an Arbeitslosen nimmt also ab, was die Autoren als Erfolg des Programms werten, da insbesondere ein Großteil der Personen, die bereits zum ersten Befragungszeitpunkt Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt hatten, angibt, weiterhin im ersten Arbeitsmarkt beschäftigt zu sein. Allerdings lässt diese Schlussfolgerung außer Acht, dass es zwischen erster und zweiter Befragung zu einer erheblichen Panelmortalität kommt. Während an der ersten Erhebung 5195 Jugendliche teilnehmen, sind in es in der zweiten Welle lediglich 2586. Mehr als die Hälfte der Jugendlichen nimmt also an der zweiten Befragung nicht mehr teil. Es ist zu erwarten, dass dieser Panelausfall nicht zufällig ist. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass es eine positive Selektion in die zweite Befragungswelle von erfolgreichen Teilnehmern gibt, wohingegen die weniger erfolgreichen Jugendlichen nicht mehr an der zweiten Befragung teilnehmen. Daher muss von verzerrten Ergebnissen ausgegangen werden.

Da gleichzeitig unklar ist, welchen Erfolg die Jugendlichen ohne Teilnahme gehabt hätten, lässt sich keine Schlussfolgerung über die Wirkung der Jugendwerkstätten ziehen. Die Aussagekraft der angeschlossenen Kosten-Nutzen-Analyse wird durch die verzerrte Wirkungsmessung ebenfalls stark beeinträchtigt. Es wird ermittelt, dass 38.000 Euro benötigt werden, um eine/n Teilnehmer/in an den Jugendwerkstätten nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Dieser Wert resultiert aus dem Verhältnis der bewilligten Fördermittel zur Anzahl der vermittelten Teilnehmer/innen nach sechs Monaten, wobei letztere aus den in der Wirkungsanalyse ermittelten Übergangsraten geschätzt werden. Da die Übergangsraten mit hoher Wahrscheinlichkeit überschätzt sind, dürfte eine erfolgreiche Integration in den ersten Arbeitsmarkt wesentlich mehr als die ermittelten 38.000 Euro kosten.

3.4.2. „Zukunftsprogramm Arbeit“ in Schleswig-Holstein

Das „Zukunftsprogramm Arbeit“ ist ein Modellprojekt des Ministeriums für Justiz, Arbeit und Europa in Schleswig-Holstein. Die Schwerpunkte des Programms sind der Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, eine positive Beschäftigungsentwicklung und eine bessere Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Vermittlungshemmnissen. Die Bereiche der Beschäftigungsentwicklung sowie der Arbeitsmarktintegration richten sich dabei sowohl an Jugendliche als auch an ältere Personen. Der Abbau der Jugendarbeitslosigkeit wird durch verschiedene Maßnahmen angestrebt, so bspw. durch das „Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt“. Dieses richtet sich im Besonderen an Jugendliche in Hauptschulen, Förderzentren und an Berufsbildenden Schulen. Ziel des Programms ist es, bei den Jugendlichen die Ausbildungs- und Berufsreife zu verbessern, um ihnen die Aufnahme einer Ausbildung oder einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern. Darüber hinaus soll als zentrales Ziel die Zahl an Jugendlichen verringert werden, die die Schule ohne Abschluss verlassen.

Durch Fertig et al. (2009) ist das Zukunftsprogramm Arbeit, und im speziellen das „Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt“, wissenschaftlich untersucht worden. Angestrebt waren dabei die Durchführung einer Wirkungs- und Effizienzanalyse. Aufgrund eines zu kurzen Beobachtungszeitraums konnten diese Analysen allerdings nicht umgesetzt werden. Die Studie konzentriert sich daher auf eine deskriptive Darstellung von Befunden, die auf Befragungen von Jugendlichen, Projektverantwortlichen und Coaches sowie von Lehrerinnen und Lehrern basieren.

Dabei zeigt sich, dass das Programm von den beteiligten Personen sehr unterschiedlich wahrgenommen wird: Während 22 Prozent der Jugendlichen, 4 Prozent der Coaches und 10 Pro-

zent der Lehrerinnen und Lehrer angeben, dass es zu einer Verbesserung der schulischen Leistungen durch das „Handlungskonzept Schule & Arbeit“ gekommen ist, verneinen dies nahezu 30 Prozent der Jugendlichen, 22 Prozent der Coaches und 14 Prozent der Lehrerinnen und Lehrer. Auch im Hinblick auf das Ziel, die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss zu reduzieren, gibt es kein klares Bild. So wird zwar ermittelt, dass sich die Anzahl an Jugendlichen ohne Abschluss in ganz Schleswig-Holstein während des Beobachtungszeitraums verringert hat. Allerdings ist dieser Effekt kaum auf das „Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt“ zurückzuführen, da dieses erst 2007 flächendeckend umgesetzt wurde.

Auch hieran zeigt sich die Notwendigkeit, dass zu einer validen Beschreibung der Umsetzung, Wirkung und Effizienz eines Programms ein ausreichend langer Beobachtungszeitraum zur Verfügung stehen muss. Häufig sind Evaluationsstudien zeitlich zu knapp angelegt, so dass Wirkungen entweder gar nicht oder nur kurzfristig gemessen werden können. Dies ist insbesondere bei Maßnahmen für Jugendliche ein Problem, da wesentliche Zielindikatoren häufig erst relativ spät nach der Förderung gemessen werden können. Im zu entwickelnden Evaluationskonzept muss diese zeitliche Problematik angemessen berücksichtigt werden.

3.4.3. Betrieb und Schule (BUS) in Nordrhein-Westfalen

Das Modellprojekt BUS – Betrieb und Schule – ist ein Programm des Ministeriums für Schule und Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen. Es richtet sich an benachteiligte Jugendliche im letzten Pflichtschuljahr, welche die Schule voraussichtlich ohne Hauptschulabschluss und ohne konkrete Perspektive auf einen Ausbildungs- oder einen Arbeitsplatz verlassen. Durch eine Kombination schulischen Lernens mit betrieblicher Erfahrung in Förderpraktika sollen die Jugendlichen auf den Übergang in Ausbildung und Beschäftigung vorbereitet werden. Ziel des Programms ist es also, drohender Arbeitslosigkeit von benachteiligten Jugendlichen möglichst schon im Vorfeld des Übergangs von der Schule ins Berufsleben vorzubeugen.

Beer und Ternes (2008) überprüfen die Wirkung des Programms durch wiederholte Befragungen von Lehrerinnen und Lehrern.²⁰ Diese werden unmittelbar nach Abschluss des BUS-Jahres sowie ein Jahr danach durchgeführt. Ziel der Befragungen ist es, zu ermitteln, wie groß der Anteil der in Beruf und/oder Ausbildung vermittelten Jugendlichen ist. Die Studie bezieht sich dabei auf das Jahr 2005/2006. Darüber hinaus werden alternative Wege begutachtet, wie beispielsweise die Fortsetzung der schulischen Bildung oder der Beginn einer Berufsvorbereitung.

Auf Basis dieser Datengrundlage ermitteln Beer und Ternes (2008), dass 22,7 Prozent der Teilnehmer direkt im Anschluss an das Modellprojekt eine betriebliche oder überbetriebliche Ausbildung aufnehmen. Die betrieblichen Ausbildungen finden zu 80 Prozent bei Unternehmen statt, die während des BUS-Programms Praktikumsplätze zur Verfügung gestellt haben. Weitere 55,8 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gehen in eine Berufsvorbereitung oder setzen ihre Schulausbildung fort. Die Befragung ein Jahr nach Abschluss der Maßnahme ergibt, dass sich nur noch 16 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Ausbildung und/oder beruflicher Tätigkeit sowie 38 Prozent in einer Berufsvorbereitung oder in einer weiterführenden Schule befinden.

²⁰ Es werden Lehrer der BUS-Klassen befragt, welche während der Maßnahme unterrichteten und im Jahr danach Betreuer oder Ansprechperson der Teilnehmer waren.

Die Unterschiede in den Ergebnissen zwischen der ersten und der zweiten Befragungswelle spiegeln zum einen wider, dass ein nicht unerheblicher Teil der Jugendlichen ihre Ausbildung oder Berufsvorbereitung bereits nach kurzer Zeit abbrechen. Zum anderen sind die Unterschiede zwischen den beiden Befragungswellen aber auch auf unterschiedliche Erhebungsmethoden zurückzuführen, wobei bei der zweiten Befragung nur noch solche Jugendliche als erfolgreich vermittelt betrachtet wurden, für die detaillierte Informationen zum Verbleib vorlagen.

Trotz der relativ hohen Abbrecherquote und den unzureichenden Informationen in der zweiten Welle schließen die Autoren aus den Ergebnissen, dass das Modellprogramm BUS unter Berücksichtigung der schwierigen Ausgangslage der Teilnehmer als Erfolg zu werten ist. Als Vergleichsgröße wird angeführt, dass etwa 10 Prozent der Absolventinnen und Absolventen von Hauptschulen in Nordrhein-Westfalen einen nahtlosen Übergang in eine stabile Ausbildung schaffen. Zur Bewertung der relativen Wirksamkeit des Programms ist es allerdings notwendig, eine Kontrollgruppe mit vergleichbarer soziodemographischer Struktur anzuführen.

Hauptschulabsolventinnen und -absolventen entsprechen in ihrer Zusammensetzung jedoch nicht der Zielgruppe des Programms, das sich gerade an solche Jugendliche richtet, die voraussichtlich nicht in der Lage sein werden, einen Hauptschulabschluss zu erreichen. Zudem sollten möglichst für alle Jugendlichen der Treatment- und Kontrollgruppe verlässliche Informationen über deren langfristigen Verbleib vorliegen. Die Schlussfolgerung der Autoren über den Erfolg des Modellprogramms kann somit nicht als valide eingeschätzt werden.

3.5. Gesamtbewertung

Betrachtet man die vorhandenen Evaluationsstudien im Überblick, bestehen in Deutschland noch erhebliche Wissenslücken im Hinblick auf die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit der Zielgruppe der jungen Menschen unter 25 Jahren.

Zahlreiche Studien von hoher methodischer Qualität finden sich zu den kausalen Wirkungen von Maßnahmen der altersunspezifischen Regelförderung wie der Förderung der beruflichen Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten. Diesen Studien fehlt jedoch im Allgemeinen der spezielle Fokus auf Jugendliche. So wurden im Rahmen der umfassenden Evaluation aktiver arbeitsmarktpolitischer Instrumente im Zuge der Hartz-Reformen keine gezielten Wirkungsanalysen für Jugendliche durchgeführt – anders als etwa bei den Zielgruppen der Frauen oder Personen mit Migrationshintergrund.

Es muss also offen bleiben, ob die festgestellten durchschnittlichen Wirkungen der Programmteilnahme auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ohne Weiteres auf diese Zielgruppe übertragen werden dürfen. Von daher wäre eine Re-Analyse der diesen Studien zugrundeliegenden Daten, die die Personen unter 25 Jahren als spezifische Gruppe von Teilnehmenden behandelt, prinzipiell wünschenswert. Allerdings könnten die Untersuchungsmöglichkeiten rasch an Grenzen stoßen, denn in repräsentativen Stichproben sind die Fallzahlen in dieser Altersgruppe für eine isolierte Analyse tendenziell zu klein.

Über die Effektivität und Effizienz der meisten der Regelmaßnahmen, die spezifisch auf die Arbeitsmarktintegration im U25-Segment angelegt sind, ist noch kaum etwas bekannt. Erst in jüngster Zeit hat das BMAS für vereinzelte Maßnahmen – den Ausbildungsbonus, die Einstiegsqualifizierung und die Berufseinstiegsbegleitung – Evaluationen mit vielversprechenden

Ansätzen gestartet, die dezidiert auch auf eine kausale Wirkungsmessung hin angelegt sind. Abschließende Aussagen zu den kausalen Wirkungen dieser drei Regelmaßnahmen werden jedoch erst in einiger Zukunft vorliegen.

Temporär angelegte Bundesprogramme werden in der Regel umfassend wissenschaftlich begleitet und im Hinblick auf Umsetzung und Wirkung untersucht. Die wissenschaftliche Begleitforschung war allerdings in der Vergangenheit oft – das bekannteste Beispiel ist vermutlich das JUMP-Programm des Bundes – eher auf ein Monitoring und reine Beschreibung des Maßnahmenverlaufs angelegt. Die Ergebnisse der Programme werden häufig lediglich auf Basis von Befragungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmern beschrieben. Bei Bruttobetrachtungen dieser Art fehlt aber der Abgleich mit den Ergebnissen einer vergleichbaren Kontrollgruppe, so dass kausale Aussagen nicht zulässig sind.

Auch in den Fällen, in denen zum Vergleich eine Kontrollgruppe herangezogen wird, unterscheidet sich deren soziodemographische Zusammensetzung vielfach erheblich von der Gruppe der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Deswegen ist damit zu rechnen, dass die bisher festgestellten Resultate durch Selektionsprozesse verzerrt sind. Diese Feststellung betrifft beispielsweise das Programm JUMP, das teilweise in die Regelförderung übergegangen ist. Hier wäre eine Re-Evaluierung geboten.

Auf der Länderebene erscheint die Evaluationskultur bei den Programmen für Jugendliche noch relativ schwach entwickelt. Bei den vorliegenden Studien müssen genau dieselben Vorbehalte gegen scheinbare Wirkungsaussagen vorgebracht werden wie zuvor – wenn überhaupt, existieren fast nur Bruttorechnungen ohne kausalanalytischen Anspruch.

Neben der häufig nicht zufriedenstellend gelösten Selektionsproblematik zeigt der Überblick über die vorhandenen Studien als weiteres allgemeines Problem, dass der Beobachtungszeitraum für die Evaluation oftmals zu knapp bemessen wird. Bei einem zu geringen Zeithorizont lassen sich Wirkungen entweder gar nicht oder nur kurzfristig messen. Dies ist bei Förderleistungen für Jugendliche ein besonderes Problem, da Maßnahmen und Programme häufig auf Zielgrößen einwirken, die sich erst lange Zeit nach der Förderung realisieren. Zwischen einer Maßnahme zur Berufsorientierung und dem tatsächlichen Einstieg in eine Ausbildung oder einen Beruf können mehrere Jahre liegen.

Andererseits zeigen die teilweise großen Panel-Verluste bei mit Wiederholungsbefragungen arbeitenden Evaluationsdesigns die große Schwierigkeit, Jugendliche in dieser sehr dynamischen Phase im Lebenszyklus über die Zeit zu verfolgen. Dies beschränkt die Möglichkeiten, nachhaltige Programmwirkungen mit Befragungsdaten zu messen, sofern keine ausreichend großen Eingangsstichproben gewählt werden.

Zusammengenommen weist der Forschungsstand über die kausalen Wirkungen von Leistungen, die auf die Teilhabe von Jugendlichen in Ausbildung oder im Arbeitsmarkt zielen, große Lücken auf. Aber auch die Prozessabläufe im Zusammenspiel von Agenturen für Arbeit, Grundsicherungsstellen, Schulen, Jugendlichen und Maßnahmeträgern erscheinen durch die vorhandenen Studien, die meist auf einzelne Leistungen und weniger auf das Zusammenspiel zwischen Leistungen fokussieren, bei Weitem nicht vollständig ausgeleuchtet.

4. Eingrenzung des Evaluationsprogramms

4.1. Fokussierung auf SGB II und SGB III

Die Bestandaufnahme der Maßnahmen zur beruflichen Integration von Jugendlichen unter 25 Jahren in Kapitel 2 hat ein außerordentlich komplexes Fördersystem offen gelegt. Im Vergleich zur allgemeinen aktiven Arbeitsmarktpolitik ist das Spektrum von Instrumenten, Akteuren und Trägern im Bereich der Maßnahmen für junge Erwachsene spürbar größer. Insgesamt summieren sich schon die Programme der Bundesministerien, die spezifische Regelförderung für Jugendliche unter 25 Jahren sowie die altersunspezifische Regelförderung auf über 100 Instrumente. Hinzu kommt eine nahezu unüberschaubare Zahl von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf kommunaler Ebene, die allerdings vom Budget und von den Teilnehmerzahlen her oft nur klein sind.

Angesichts dieser Komplexität und der mit Sicherheit begrenzten Ressourcen, die für eine eventuell durchzuführende systematische Evaluation der Fördermaßnahmen für Jugendliche zur Verfügung stehen werden, drängt sich die Frage auf, wie eine umfassende und seriöse Evaluation diese Fülle bewältigen soll. Wir empfehlen angesichts der Zahl und Differenziertheit der Instrumente von Beginn an eine klare und strenge Begrenzung des Evaluationsauftrags, um auf den Kern der Förderleistungen im U25-Segment zu fokussieren.

Um den Untersuchungsgegenstand einzugrenzen, ist es nützlich, sich an einigen zentralen Merkmalen der Instrumente zu orientieren. Ein erstes sinnvolles Auswahlkriterium wäre, dass eine Maßnahme spezifisch auf das U25-Segment ausgerichtet ist, Jugendliche also nicht nur eine Zielgruppe unter mehreren sind. Unserer Einschätzung nach ist eine Untersuchung der Frage, wie altersunspezifische Instrumente bei den Jugendlichen wirken, dagegen weniger vordringlich. Schließlich liegen, wie im letzten Kapitel gezeigt, für etliche Maßnahmen der altersunspezifischen Regelförderung bereits Wirkungsanalysen aus den Hartz-Evaluationen vor, so dass es zumindest bereits möglich ist, ihre durchschnittliche Effektivität zu beurteilen.

Ein zweites Kriterium wäre, dass eine Maßnahme vornehmlich dem Ziel der beruflichen Integration verpflichtet ist. Die Aufnahme einer Ausbildung oder einer Beschäftigung sollte also nicht nur ein nachrangiger Aspekt unter mehreren sein. Für diese Beschränkung spricht, dass sich Integrationsziele verglichen mit anderen Zielen gut operationalisieren lassen und tendenziell anhand von administrativen Datensätzen auch relativ gut messbar sind.

Fokussiert man auf Instrumente, die primär Arbeitsmarktzielen verpflichtet sind, kann etwa das Bundesprogramm XENOS ausgeschlossen werden, das Aktivitäten gegen Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus in arbeitsmarktbezogene Maßnahmen an der Schnittstelle zwischen (Berufs-)Schule, Ausbildung und Arbeitswelt integriert. Aber auch die Regelleistung des BAföG bzw. der Berufsausbildungsbeihilfe fällt durch dieses Raster. Erhalten bleiben dagegen alle Maßnahmen mit einer bedeutsamen Qualifizierungskomponente. Dies schließt auch Maßnahmen zur Stärkung der Berufsorientierung oder der Ausbildungsreife ein, selbst wenn die Zielgruppe noch gar nicht am Arbeitsmarkt aktiv ist, weil zwischen diesen Zwischenzielen und den späteren Teilhabechancen im Berufsleben eine starke Korrelation besteht.

Ein drittes Kriterium wäre, dass die Maßnahme als Regelleistung dauerhaft angelegt ist. Gemessen an der Zahl der Teilnehmenden und der eingesetzten Budgets machen die Instrumente und Maßnahmen der Regelleistungen in den SGB II, SGB III und SGB VIII mit Abstand den größten Anteil der Fördermaßnahmen für Jugendliche aus. Für die vorgeschlagene Fokussierung sprechen neben forschungsökonomischen Erwägungen auch politische Zuständigkeitsfragen. So würde die Einbeziehung von Landesprogrammen in eine Evaluation sicherlich einer anderen Auftraggeberkonstellation bedürfen, als eine Evaluation der Regelinstrumente des Bundes. Allerdings sollte es das eingesetzte Evaluationskonzept erlauben, nach einheitlichen Analyseprinzipien zu einem späteren Zeitpunkt weitere Untersuchungsmodule zu Programmen von Bund, Ländern oder Kommunen zu ergänzen.

Konkret wird empfohlen, die Grundkonzeption einer Evaluation auf die Umsetzung und Wirkung der Regelleistungen im SGB II und SGB III zu konzentrieren. Wird eine Evaluation der im SGB VIII geregelten Leistungen der Jugendhilfe gewünscht, wäre diese separat anzugehen. Diese Leistungen sind auf sehr spezielle Zielgruppen ausgerichtet und darüber hinaus im Normalfall auf Ziele hin orientiert, die allenfalls mittelbar auf die Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen zielen. In der 6c-Evaluation wurde die Schnittstelle zwischen Grundsicherung für Arbeitsuchende und Jugendberufshilfe als unverbunden dargestellt. Kooperationen sind die Ausnahme, so dass Doppelförderung von Maßnahmen seitens der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Jugendämter praktisch keine Rolle spielt.

Mit der Eingrenzung auf SGB II- und SGB III-Leistungen fokussiert die Evaluation auf die Agenturen für Arbeit und Grundsicherungsstellen als handelnde Institutionen. Die Agenturen für Arbeit und die Grundsicherungsstellen sind auch im U25-Segment die mit Abstand größten Anbieter aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Bei diesen Akteuren sind oftmals auch die konkurrierenden oder komplementären Programme anderer Ebenen verankert. Sie setzen zwar primär die Instrumente ihrer „Hausgesetze“ (im SGB III bzw. im SGB II vermittelt über § 16.1 SGB II) ein, können ihre Handlungsmöglichkeiten und Budgets aber durch Rückgriff auf ergänzende Programme – bei oft gleichem Maßnahmeinhalt – ausweiten.

Hierzu können für spezielle Zielgruppen nicht nur Bundesprogramme (insbesondere des BMAS und manchmal des BMBF) dienen, sondern auch Landesprogramme in Abstimmung zwischen den Regionaldirektionen und jeweiliger Landesregierung, sowie kommunale Regionalprogramme in Abstimmung zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen. Da die nach SGB II und SGB III handelnden Akteure auch Maßnahmen aus Landesprogrammen und Sonderprogrammen des Bundes im Portfolio führen und bei Bedarf auch mit Regelmaßnahmen der beiden Gesetzbücher kombinieren, gilt es bei der Evaluation immer auch mögliche intervenierende Effekte von fremdfinanzierten Maßnahmen aus Bundes-, Landes- und Kommunalprogrammen zu beachten.

Dass an dieser Stelle eine grundlegende Einschränkung der zu betrachtenden Instrumente vorgenommen wird, bedeutet also nicht, dass sonstige Maßnahmen und Programme bei der Durchführung einer Evaluation zu vernachlässigen wären. Im Gegenteil muss bei jedem untersuchten Instrument grundsätzlich die Möglichkeit im Auge behalten werden, dass eine Teilnehmerin oder ein Teilnehmer auch noch an anderen Programmen teilnimmt oder teilgenommen hat, und dass die Wirkung des zu evaluierenden Programms möglicherweise nicht unabhängig von dieser anderen Teilnahme ist. Auf diesem Umweg kommen auch Programme wieder in das Evaluationsprogramm hinein, die nicht spezifisch auf Jugendliche ausgerichtet sind, die nicht

primär ein Arbeitsmarktziel verfolgen oder nicht den Regelkreisen des SGB II und des SGB III zuzurechnen sind.

Die vorgeschlagene Eingrenzung legt aber fest, von welchen Instrumenten aus die Suche nach konkurrierenden oder komplementären Programmen, die für die erreichten Zielgrößen mitverantwortlich sein könnten, begonnen werden soll. Dies erleichtert die Strukturierung des gesamten Evaluationsproblems. Das Evaluationsprogramm wird zudem enger gefasst, weil es nicht den Anspruch hat, isolierte und unverzerrte Effekte auch für jede der vielen mit den zu evaluierenden Regelleistungen des SGB II oder des SGB III interagierenden Leistungen zu schätzen.

Die vorgeschlagene Eingrenzung des Evaluationsgegenstands erlaubt es nun, Geschäftsprozesse und Zuständigkeiten im Zusammenhang mit den Instrumenten, die zur Evaluation verbleiben, näher zu beschreiben (Abschnitt 4.2) und die Verfügbarkeit von Prozessdaten als Grundlage für eine so ausgerichtete Evaluation zu prüfen (Abschnitt 4.3).

4.2. Geschäftsprozesse und Zuständigkeiten

Die öffentliche Unterstützung des Übergangssystems von der Schule in den Beruf ist ein mehrstufiger Leistungsprozess. Er beginnt mit der Berufsorientierung, die von den Berufsberaterinnen und Berufsberatern der Agenturen für Arbeit in den Schulen geleistet wird. Daneben können Schulsozialarbeiterinnen und -arbeiter, Träger verschiedenster Projekte, kommerzielle Organisationen oder Beratungsfachkräfte der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Schulen berufsberaterisch agieren.

Daran schließt sich die konkrete Berufsberatung an, die ebenfalls Aufgabe der Agentur für Arbeit ist. Sie ist als freiwillige Leistung für alle Jugendlichen konzipiert und schließt die Feststellung der Ausbildungsfähigkeit bzw. Ausbildungsreife (vgl. hierzu u.a. Hammel 2009, Kloas 2006, Ehrenthal et al. 2005) ein. Die BA vermittelt nur die Jugendlichen in betriebliche Ausbildung, die die Mindestvoraussetzungen der Ausbildungsreife erfüllen. Von Ausbildungsreife geht die Berufsberatung dann aus, wenn die allgemeinen Merkmale der Bildungs- und Arbeitsfähigkeit erfüllt sind und Jugendliche die Mindestvoraussetzungen für den Einstieg in die berufliche Ausbildung mitbringen (Antoni et al. 2007).

Werden Rat suchende Jugendliche als ausbildungsfähig eingeschätzt und sind die Berufswünsche klar, so können die Berufsberater/innen der Agentur für Arbeit ihnen Ausbildungsplätze anbieten. Allerdings müssen sie dabei seit der Einführung der Grundsicherung unterscheiden, ob die Jugendlichen dem SGB II zuzurechnen sind. Für die Ausbildungsvermittlung jener Jugendlichen erklärt das Gesetz nicht mehr sie, sondern die Grundsicherungsstellen für verantwortlich. Die Grundsicherungsstellen können auch private Dritte mit der Ausbildungsvermittlung beauftragen oder nach den §§ 88–92 SGB X die Agentur für Arbeit gegen Kostenerstattung mit der Ausbildungsvermittlung beauftragen. Die Agentur für Arbeit kann dies nur aus wichtigem Grund ablehnen.

Allerdings bleiben auch im Falle der Übertragung die Fachkräfte des SGB II Hauptbetreuer für die jungen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Ihnen obliegt die Prozessverantwortung. Sie sind für die Erstellung und Überwachung einer Eingliederungsvereinbarung verantwortlich. Regelmäßige Kontakte zum Jugendlichen gehören ebenso zum Aufgabengebiet wie die Beobachtung des gesamten Vermittlungsprozesses einschließlich der Entscheidung über Sanktionen (vgl. BA

2006a). Damit lassen sich zwei grundlegende Geschäftsmodelle der Ausbildungsvermittlung für Jugendliche im Rechtskreis des SGB II unterscheiden: Entweder erfolgt die Ausbildungsvermittlung durch den Grundsicherungsstellen oder sie wird an die Agentur für Arbeit übertragen (zu den Vor- und Nachteilen der beiden Modelle vgl. Isr et al. 2007, S. 277ff und 2008, S. 167ff sowie Oschmiansky und Kaps 2009).

Für lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Jugendliche, deren Vermittlung in eine ungeforderte Ausbildung nicht gelingt, stehen im Rahmen der Benachteiligtenförderung des SGB III Möglichkeiten zur außerbetrieblichen Ausbildung (BaE) und besondere ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) zur Verfügung. Da diese Förderinstrumente für Jugendliche, die Leistungen aus dem SGB II erhalten, aus dem SGB II finanziert werden, sind die Grundsicherungsstellen für ihre Planung und ihren Einsatz verantwortlich.

Für Jugendliche, die als (noch) nicht ausbildungsreif gelten, stehen – je nach Zuordnung zum Rechtskreis SGB III oder SGB II – verschiedene Förderinstrumente zur Verfügung. Alle Jugendlichen können mit einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme (BvB) oder einer Einstiegsqualifizierung (EQ) gefördert werden, um an eine Ausbildung herangeführt zu werden. BvB werden durch die Agenturen für Arbeit gesteuert und finanziert, hier sind Bedarfe zwischen Grundsicherungsstellen und den Agenturen für Arbeit abzustimmen. Sollen Jugendliche im Leistungsbezug des SGB II eine BvB erhalten, sind die Berufsberater/innen der Agentur für Arbeit einzuschalten, die die Jugendlichen zuweisen und in der Maßnahme betreuen. Dabei ergeben sich auch im Laufe einer BvB Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen der Berufsberatung der Agentur für Arbeit und den zuständigen Fachkräften der Grundsicherungsstellen, die die Jugendlichen zum Ende einer BvB wieder in die Betreuung übernehmen und weitere Integrationschritte planen müssen.

Gelingt auch über diese Instrumente der Benachteiligtenförderung kein Übergang in eine Ausbildung, können die Grundsicherungsstellen, nicht aber die Agenturen für Arbeit, für Jugendliche ohne Leistungsbezug aus der Grundsicherung weitere Fördermöglichkeiten des SGB II, vor allem Arbeitsgelegenheiten oder auch Leistungen der „Freien Förderung (§ 16f SGB II)“ einsetzen, um diese Jugendlichen näher an den Arbeits- und Ausbildungsmarkt heranzuführen.

Im Zuge des Reformprozesses in der Bundesagentur für Arbeit wurde die Ausbildungsvermittlung in den Agenturen für Arbeit in den letzten Jahren reformiert. Von Mitte 2007 bis Anfang 2009 wurden sukzessive sogenannte „Handlungsprogramme Ausbildungsvermittlung“ eingeführt (vgl. BA, 2007b), die von der Grundtendenz an die Handlungsprogramme in der Arbeitsvermittlung anknüpften (vgl. hierzu Schütz und Oschmiansky 2006, Iso und Ochs 2006, WZB und infas 2006). Gemäß Wollersheim (2008) sind die Kernziele der Handlungsprogramme Ausbildungsvermittlung:

- die Systematisierung des Vermittlungsprozesses,
- die Konzentration auf die Personengruppen, bei denen im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln die stärkste nachhaltige Wirkung erwartet wird, sowie
- die Fokussierung der Vermittlerressourcen auf potenzialreiche Arbeitgeber.

Um diese Ziele realisieren zu können, wurden die Arbeitsabläufe für die Ausbildungsvermittlung den Erfordernissen der Handlungsprogramme sowie deren Handhabung mittels des Computerprogramms „VerBIS“ angepasst. Bis zur Einführung der Handlungsprogramme lag die Vermittlung in betriebliche Berufsausbildungsverhältnisse ausschließlich in den Händen der Berufsberaterinnen und Berufsberater. Mit der Einführung der Handlungsprogramme erfuhr die Vermittlung in berufliche Ausbildungsverhältnisse durch die Arbeitsverwaltung eine organisatorische Zweiteilung: Die stellenorientierte Ausbildungsvermittlung übernimmt der Arbeitgeberservice, die bewerberorientierte die Berufsberatung.²¹

Schulabgängerinnen und Schulabgänger wurden im Rahmen der Handlungsprogramme am Ende des Beratungsgespräches in eine von vier Kundengruppen eingestuft. Dabei entsprachen die Bezeichnungen der Kundengruppen exakt den Bezeichnungen aus der Arbeitsvermittlung: Marktkunden; Beratungskunden Fördern; Beratungskunden Aktivieren; Betreuungskunden. Die dahinter liegenden Handlungsprogramme unterschieden sich von der Arbeitsvermittlung im Detail. Nach erfolgter Zuordnung in eine Kundengruppe schlossen die Berufsberater/innen mit den Bewerbern und Bewerberinnen Eingliederungsvereinbarungen ab.

Bereits im August (SGB II) bzw. im Dezember (SGB III) 2009 wurden die Handlungsprogramme allerdings durch das sogenannte „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“ abgelöst (vgl. BA 2010a). Dieses rechtskreisübergreifende Fachkonzept gliedert den Integrationsprozess nunmehr in vier Phasen: Profiling, Zielfestlegung, Strategieauswahl und Umsetzung. Für beide Rechtskreise sowie für verschiedene Bereiche der Vermittlung (Arbeitsvermittlung, Reha/SB und U25/Ausbildungsvermittlung) gibt es nunmehr einen einheitlichen Vermittlungsprozess, der allerdings die spezifischen Anforderungen des jeweiligen Bereichs berücksichtigt. Das 4-Phasen-Modell soll eine bessere Unterstützung für die Vermittlerinnen und Vermittler bieten und zu einer Erhöhung der Qualität der Beratungsleistung beitragen.

4.3. Datenbasis

Die Eingrenzung der Evaluationsaufgabe erlaubt es auch, die Frage nach der Verfügbarkeit von Prozessdaten gezielt zu diskutieren und mögliche Datenlücken zu identifizieren. Da sich die Datenlage im Berufseinmündungsprozess zunehmend verdichtet, erscheint es am sinnvollsten, die U25-Maßnahmen in der chronologischen Abfolge zu betrachten.

Die ersten Kontakte zwischen den angehenden Schulabgängerinnen und Schulabgängern und den Agenturen für Arbeit entstehen im Rahmen der Schulbesprechungen. Zwei Jahre vor dem Schulabschluss bietet die Berufsberatung flächendeckend die Durchführung dieser Berufsorientierungsmaßnahme in den Schulen an. Die Veranstaltung erfolgt in der Schule in Form eines Plenums. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kommen in der Regel klassenweise bzw. in Jahrgangsstufen in die Veranstaltung. Wer im Einzelnen an der Schulbesprechung teilnimmt, wird nicht dokumentiert. Man kann davon ausgehen, dass die vorletzten Klassen vor dem Schulabgang mehr oder weniger vollständig mit dem Angebot erreicht werden.

²¹ Bewerberorientierung bedeutet vereinfacht, dass die Vermittler/innen vom Potenzial der Arbeit- bzw. Ausbildungsuchenden ausgehend passende Stellen suchen. Stellenorientierung dagegen bedeutet, dass die Vermittler/innen vom Stellenangebot der Arbeitgeber ausgehend geeignete Bewerber/innen suchen.

Die Schulbesprechung dient dazu, den Schülerinnen und Schülern Anstöße für eine aktive Auseinandersetzung mit Berufswahlfragen zu geben und sie mit unterstützenden Berufsorientierungs-, Berufsberatungs- und Vermittlungsangeboten der Bundesagentur für Arbeit vertraut zu machen. In der Folge ruft ein Teil der Personen, die vor der Aufgabe stehen, sich für einen Beruf zu entscheiden, die Informations- und Orientierungsangebote im Netz oder in gedruckter Form ab oder sucht das Berufsinformationszentrum (BIZ) der Agentur für Arbeit auf. Die Nutzung der Informations- und Berufsorientierungsangebote hinterlässt allerdings keine „Datenspuren“, die für eine Evaluation genutzt werden könnten. Weder der Abruf von Informationen noch der BIZ-Besuch werden dokumentiert.

Die Datenlage ändert sich mit der Erbringung konkreter Leistungen durch die Berufsberatung bzw. den U25-Bereich. In erster Linie ist dies zunächst die berufliche Einzelberatung. Für jeden Ratsuchenden werden im Beratungsgespräch zentrale Strukturmerkmale erfasst: Geschlecht, Alter und Schulabschluss. Seit Abschaffung des Berufsberatungssystems COMPAS erfolgt die Erfassung der Merkmale im Kundenverwaltungs- und -beratungssystem VerBIS. Allerdings werden unter dem Gebot der Datensparsamkeit im Zuge der Einzelberatung nur die erforderlichen Eckdaten zur Person dokumentiert und ein Beratungsvermerk angelegt.

Mit dem Auslaufen von COMPAS wurde 2007 auch die Berufsberatungsstatistik eingestellt. Für Mitte dieses Jahres ist nun eine Wiedereinführung geplant. Die Basis bilden die Individualdatensätze aus VerBIS. Ausgewiesen werden die Ratsuchenden mit ihren Merkmalen. Dies macht einen deutlichen Unterschied zur alten Berufsberatungsstatistik aus, die eine Dokumentation von Beratungen, also von Ereignissen, bildete. Die geplante Statistik hat für Evaluationszwecke den Vorteil, die Teilnehmenden dieser Maßnahmen nun eindeutiger beschreiben zu können. Außerdem lässt sich voraussichtlich eine klarere Aussage darüber treffen, wie viele der rd. 1,2 Mio. Schulabgänger eines Jahrgangs aus Vollzeitschulen (Sekundarstufe I und II) das Beratungsangebot tatsächlich wahrnehmen.

In der ausgelaufenen Berufsberatungsstatistik wurden zuletzt jährlich rd. 2 Mio. Ratsuchende ausgewiesen. Auch wenn ein signifikanter Teil davon Altbewerber/innen aus den Schulentlassjahrgängen davor sind, deutet doch einiges darauf hin, dass ein beachtlicher Teil der Abgänger/innen, insbesondere diejenigen Abgänger aus Sekundarstufe I, an die sich aktive Arbeitsmarktpolitik insbesondere richtet, dokumentierten Kontakt zur Berufsberatung haben. Somit liegen für einen großen, im Moment aber noch nicht genau bezifferbaren Anteil der Grundgesamtheit von Schulabgängerinnen und Schulabgängern Prozessdaten bei den Agenturen für Arbeit vor. Diese Dokumentation bildet die breiteste Registerrepräsentanz von Schulabgangsjahrgängen, die in Deutschland verfügbar ist. Ob sie eine gute Approximation dieser Grundgesamtheit bildet, hängt entscheidend davon ab, wie selektiv die Zugänge sind.

Unsere Hypothese geht dahin, dass die Abgänger/innen aus der Sekundarstufe I gut und weitgehend vollständig abgebildet werden, während die Nutzung der Berufsberatung durch Abgänger/innen aus dem Sek II-Bereich eher selektiv erfolgt. Die Selektivitätsprüfung vorausgesetzt, bietet die breite Dokumentation große Vorteile für die Ziehung von Vergleichsstichproben im Rahmen einer Evaluation von Fördermaßnahmen für Jugendliche.

Nach der beruflichen Einzelberatung wird ein Teil der Jugendlichen in die Ausbildungsvermittlung übernommen. 90 Prozent der Ausbildungsplatzbewerberinnen und -bewerber schalten die Berufsberatung für Vermittlungszwecke ein. Damit ist ein großer Anteil der Ausbildungsbewer-

berinnen und -bewerber differenziert erfasst und beschreibbar. Mit der Aufnahme in den Bewerberstatus wächst auch der Umfang der erfassten Prozessdaten. Neben den bereits genannten Merkmalen der Ratsuchenden werden routinemäßig auch Merkmale zur Schulleistung erfasst. Bundesweit werden die Schulnoten für die drei Fächer Deutsch, Englisch und Mathematik bei der Vermittlung von Ausbildungsstellen benutzt.

Die Instrumente der Aktivierung und Qualifizierungsinstrumente an der Schwelle Schule-Ausbildung sowie die Maßnahmen zur Platzierung von jungen Menschen in eine Beschäftigung an der Schwelle Ausbildung-Beruf werden analog zu allen anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dokumentiert. Die Agenturen für Arbeit und die ARGE n dokumentieren dies in VerBIS: Die Daten stehen zentral im System der BA für Zwecke der Statistik zur Verfügung. Die zugelassenen kommunalen Träger dokumentieren jeweils in den von ihnen verwendeten Vermittlungssystemen. Sie übermitteln die Angaben auf Individualebene monatlich für Zwecke der Grundsicherungsstatistik nach § 51b SGB II mittels des Datenstandards X-Sozial an die BA-Statistik. Um die Vollständigkeit der übermittelten Maßnahmen abzuschätzen, nimmt die BA-Statistik eine Plausibilitätsprüfung vor und weist das Ergebnis auch in der Förderstatistik aus.

Der oben beschriebene kombinierte Maßnahmenereinsatz bedarf unter Evaluationsgesichtspunkten besonderer Aufmerksamkeit. Für eine Wirkungsanalyse muss der ergänzende Einsatz von Fördermaßnahmen unbedingt kontrolliert werden, weil es zu interaktiven Effekten auf die Wirkung von zu evaluierenden Instrumente kommen kann. Ohne Berücksichtigung der alternativen Fördermaßnahmen werden Effekte, die eigentlich auf unbeobachtete Heterogenität im Maßnahmezugang zurückzuführen sind, möglicherweise falsch als Maßnahmeeffekte interpretiert. Vor diesem Hintergrund ist bedeutsam, dass in beiden Rechtskreisen auch Maßnahmen in den Dokumentationssystemen erfasst werden, die aus anderen Fördertöpfen als dem SGB III bzw. SGB II finanziert werden. So werden beispielsweise fremd geförderte Maßnahmen des BAMF (Sprachkurse, Integrationsmaßnahmen für Migranten), Maßnahmen nach Landesprogrammen und ESF-geförderte Maßnahmen erfasst.

Diese nicht originär nach SGB III und SGB II budgetierten Instrumente sollen von 2010 an auch in der Förderstatistik ausgewiesen werden. Dort werden die fremdfinanzierten Maßnahmen in mehreren Sammelkategorien zusammengefasst. Derzeit befindet sich eine Pilotauswertung in der Erprobung. Wird das Verfahren nach dem Methodentest eingeführt, so besteht die Möglichkeit, die bislang unbeobachteten Maßnahmen zumindest zu kontrollieren, auch wenn die Instrumente nicht auf konkrete Maßnahmen heruntergebrochen sind. Die neue Logik der Förderstatistik soll rückwirkend für die letzten zwei Jahre ausgewiesen werden.

Eine zweite Quelle unbeobachteter Heterogenität insbesondere für die Modellierung von Makrowirkungen entsteht dann, wenn nicht sämtliche bei den Agenturen für Arbeit und Grundsicherungsstellen gemeldeten Personen datenmäßig ausgewiesen sind. So führte in der Vergangenheit eine längere Abwesenheit aus der Vermittlungsverfügbarkeit, etwa aufgrund von Maßnahmeteilnahme, Erkrankung usw., zu einer Untererfassung der Unterbeschäftigung. Bei der Hochrechnung und der Wirkungsbetrachtung von Maßnahmen bestand damit die Gefahr, dass die Grundgesamtheit der potenziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmer untererfasst wurde.

Unter diesem Gesichtspunkt ist es als Fortschritt zu betrachten, dass die aktuelle Förderstatistik sich auf alle bei den Agenturen für Arbeit und den Grundsicherungsstellen gemeldeten Personen bezieht. Die Ergebnisse werden nach dem aktuellen Status der Kunden aufgebrochen.

Ausgewiesen sind neben den arbeitslos gemeldeten Kundinnen und Kunden auch solche, die als arbeitsuchend bzw. in Maßnahmen geführt werden. Damit sind alle Zielgruppen, die unterbeschäftigt sind, erfasst. Die Daten erlauben also einen Überblick und Zugriff auf sämtliche gemeldeten Fälle, unabhängig von der faktischen Arbeitsmarktverfügbarkeit. Berufsvorbereitende Maßnahmen werden wegen der Zuständigkeit der Agenturen standardmäßig in der SGB III-Förderstatistik erfasst. Arbeitslosengeld II-Beziehende werden dort mit dem Status „eHb – erwerbsfähige Hilfebedürftige“ ausgewiesen.

Zusammenfassend lässt sich zur Datenbasis feststellen, dass die Prozessdaten für Fördermaßnahmen für Jugendliche sowohl für den Rechtskreis des SGB III als auch des SGB II in Bezug auf die Maßnahmen relativ gut und vollständig dokumentiert und verfügbar sind. Sie bilden damit durchaus eine gute Basis für Stichprobenziehungen. Für differenzierte Wirkungsbetrachtungen ausschließlich auf Basis von Prozessdaten reichen diese allerdings nicht aus. Prozessdaten sind reine Strukturdaten, die wenig über die entscheidenden Selektionsprozesse, die zur Teilnahme an einer spezifischen Fördermaßnahme führen, und die Wirkungsbedingungen der Maßnahme aussagen.

Das folgende Beispiel über die Bewertung der Akzeptanz und des Nutzens der Berufsberatung auf die Berufswahl und die Berufseinmündung mag eine Vorstellung von der Notwendigkeit vermitteln, auch andere Datenquellen für die Evaluation heranzuziehen. Ob die Berufsberatung alle potenziellen Schulabgängerinnen und -abgänger mit ihrer Leistung erreicht, und wie sich die Orientierung und Beratung auf die Berufswahl und die erfolgreiche Einmündung in eine Ausbildung oder Arbeit auswirkt, kann anhand der registrierten Ratsuchenden nur unzureichend ergründet werden.

Die Reichweite, Akzeptanz und Nutzenbewertung erfordert den Vergleich mit Schulabgängerinnen und -abgängern, die nicht den Weg zur Berufsberatung genommen haben. Diese Fragestellung muss eigentlich anhand der Grundgesamtheit aller Schulabgängerinnen und -abgänger geprüft werden. Für diese Grundgesamtheit stehen allerdings keine Daten bzw. Register zur Verfügung, auf die man zurückgreifen könnte. In zentralen Landesstatistiken (und kumulierten KMK-Statistiken) werden lediglich Aggregatdaten (z.B. Anzahl der Schulabgängerinnen und -abgänger nach Schularten) geführt. Individualdaten zur schulischen Biographie von Schülerinnen und Schülern der Abschlussklassen und deren Schulleistungen sind ausschließlich in den Akten der Schulen verfügbar. Sie unterliegen dem besonderen Schutz von Landesschulgesetzen sowie der Sozialgesetzbücher I und X. Sie stehen für Zwecke der Wirkungsforschung aller Voraussicht nach nicht zur Verfügung.

Neben den mangelnden Zugangsmöglichkeiten zur Grundgesamtheit der Schulabgängerinnen und -abgänger bzw. der Berufswählerinnen und -wähler stellt auch die Unbeobachtetheit von wichtigen Wirkungsfaktoren eine besondere Anforderung dar. Beispielhaft lässt sich dies an den Faktoren der Berufswahl demonstrieren. Bereits das klassische Berufswahlmodell von Blau et al. (1956) und das darauf fußende Modell von Lange (1976, 1978) gehen von einem komplexen multidimensionalen Modell aus. Im Mittelpunkt steht eine Sozialisationsthese: die soziale Herkunft (insbesondere operationalisiert durch die Bildung und den Beruf der Eltern, die Geschwisterfolge), grundlegende Werthaltungen der Person (insbesondere die Bedeutung von Bildung und Beruf, Leistungsmotivation usw.), die Bildungsbiographie (Art der besuchten Schule), schulische Angebote zur Stützung des Übergangs in Arbeit und Beruf (z.B. Schülerbetriebspraktikum, Berufswahlunterricht) sowie das soziale Umfeld (insbesondere die Peer Group) und das

regionale Umfeld (z.B. betriebliche Strukturen in der Region, Ausbildungs- und Arbeitsmarkt) prägen die Berufswerte und -vorstellungen von Schulabgängern.

In diesem Berufswahlsystem bilden die Interventionen der Berufsberatung mit Orientierungsmaßnahmen (Schulbesprechung, Berufsinformationszentrum, Orientierungsveranstaltungen), mit beruflichen Beratungsleistungen (berufliche Einzelberatung) sowie mit Ausbildungsvermittlungen nur einen besonderen Interventionsfaktor in einer Vielzahl von möglicherweise wirksameren Variablen. Über diese genannten potenziellen Wirkungsfaktoren können die Prozessdaten zwangsläufig keine Auskunft geben. Schulische Parameter, Einflüsse des Elternhauses, der Peer Group sowie die Persönlichkeitsmerkmale der angehenden Berufswähler sind nur unmittelbar bei den Betroffenen selber zu ermitteln.

Nur mittels Längsschnittuntersuchungen, die im Idealfall auch das elterliche Umfeld mit einschließen, lassen sich diese Variablen in hinreichender Differenzierung ermitteln. Sowohl die älteren Evaluationsansätze zu Maßnahmen der Berufsberatung (u.a. Lange 1979, 1981, Lange und Becher 1981, Lange und Müller-Kohlenberg 1980) wie auch die Module des gerade im Aufbau befindlichen Nationalen Bildungspanel (NEPS) verfolgen diese Längsschnittperspektive, um die vielfältigen Einflussfaktoren im Zeitverlauf abzubilden. Längsschnittdatensätze wie das NEPS oder auch das nicht auf das U25-Segment fokussierte Sozioökonomische Panel (SOEP) erfassen jedoch die Teilnahme an Maßnahmen, wenn überhaupt, nur in sehr pauschaler Form. Da die meisten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nur auf einen relativ kleinen Teil der Jugendlichen zielen, ist außerdem mit Fallzahlenproblemen zu rechnen.

Die am Beispiel der Berufswahl und Berufsberatung darlegten Überlegungen lassen sich auf andere Fördermaßnahmen übertragen. Es fehlen in den verfügbaren Individualdaten ausreichende Angaben, die zur Kontrolle von Selektionsprozessen und Wirkungsbedingungen notwendig wären. Viel stärker noch als bei Evaluierungen von Maßnahmen bei erwachsenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit einer Berufsbiographie werden Evaluationen mit der Zielgruppe der Jugendlichen unter 25 Jahren darauf angewiesen sein, die erforderlichen Daten durch ergänzende Umfragen selber zu generieren.

Um den Erhebungsaufwand dafür in vertretbaren Grenzen zu halten, sind intelligente Evaluationsdesigns erforderlich. Das folgende Kapitel entwickelt einen allgemeinen methodischen Rahmen, dem das Design einer systematischen Evaluation der Leistungen des SGB II und des SGB III im U25-Segment verpflichtet sein sollten.

4.4. Methodischer Rahmen der Gesamtevaluation

4.4.1. Einleitung

Die differenzierte und heterogene Förderlandschaft hat Folgen für die Entwicklung eines umfassenden Evaluationskonzepts. Zum einen kann festgehalten werden, dass sich viele Programme in ihren Zielsetzungen und Handlungsansätzen überschneiden und darüber hinaus oftmals die gleiche Zielgruppe ansprechen. Deshalb stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die Jugendlichen entweder in die unterschiedlichen Interventionen zugesteuert werden oder sich selbst in diese selektieren. Die Zusteuerungsprozesse sind insbesondere dann kritisch für die Durchführung von Evaluationen, wenn die Auswahl der Teilnehmenden aufgrund systemati-

scher Selektionsmechanismen erfolgt. Eine selektive Auswahl von Teilnehmenden kann die beobachteten Ergebnisse von Maßnahmen beeinflussen. Insbesondere die Bestimmung von kausalen Effekten durch ein Vergleichsgruppendesign kann verzerrt sein, falls die Teilnehmenden nach spezifischen Selektionskriterien in die unterschiedlichen Instrumente gesteuert werden.

Außerdem muss der Blick für mögliche Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Instrumenten geschärft sein. Neben einer Konkurrenz von Instrumenten, ist es zudem denkbar, dass bestimmte Kombinationen von Förderinstrumenten besonders effektiv sind. So könnte sich die begleitende Beratung durch das Case Management einer Kompetenzagentur zum Beispiel positiv auf die Absolvierung einer Einstiegsqualifizierung und in Folge dessen auf die Einmündung in eine betriebliche Ausbildung auswirken. Hier stellt sich die Frage, welches der beiden Instrumente ausschlaggebend für den Erfolg war, oder ob sich dieser eben maßgeblich auf die Kombination aus beiden zurückführen lässt. Die Beantwortung solcher Fragen setzt unter anderem einen vertieften Blick auf die Umsetzungsebene der Instrumente voraus, da insbesondere dort Selektionsmechanismen und Interaktionen zwischen verschiedenen Förderansätzen herausgearbeitet werden können.

Ein Konzept, in dem sämtliche Maßnahmen mit einer einheitlichen Methode nach denselben Prinzipien auf kausale Wirkungen hin untersucht werden, kann es wegen Vielfalt der Instrumente und der unterschiedlichen Zugangsprozesse in diese Programme nicht geben. Zur Qualitätssicherung sollte jedes Evaluationsproblem so spezifisch wie möglich, wenn auch nach einheitlichen Grundprinzipien, angegangen werden. Dazu muss zunächst ein möglichst vollständiges Bild der Praxis einer Maßnahme (oder eines klar abgegrenzten Bündels von Maßnahmen) unter Berücksichtigung konkurrierender und komplementärer Maßnahmekonzepte entstehen.

4.4.2. Kontrollgruppenansatz als Standard kausaler Wirkungsanalytik

Die Aufgabe quantitativer Wirkungsforschung ist es, die Wirksamkeit einer Maßnahme bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern abzuschätzen. Das Ziel ist die Messung kausaler Wirkungen der Teilnahme auf die vorgegebenen Zielgrößen.

Das empirische Grundmodell zur Bestimmung kausaler Effekte einer Maßnahme ist der Ansatz kontrafaktischer Ergebnisse. Für jede Teilnehmerin und jeden Teilnehmer gibt es zwei denkbare Zustände. Der erste Zustand ist die Teilnahme am Programm, der zweite Zustand ist die Nichtteilnahme. Die kausale Wirkung der Maßnahme auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist gleich der Differenz der erwarteten Zielgrößen zwischen diesen beiden Zuständen. Diese Differenz kann jedoch nicht direkt gebildet werden. Die Ergebnisse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei Nichtteilnahme lassen sich nämlich nicht beobachten. Kausale Wirkungsanalysen stellen also die Frage: Wie wäre die Zielgröße ausgefallen, wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht an dem Programm teilgenommen hätten?

Diese Frage lässt sich unter bestimmten Voraussetzungen beantworten, indem das nicht beobachtbare kontrafaktische Ergebnis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei Nichtteilnahme durch die beobachtbaren Ergebnisse von Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmern ersetzt wird. Diese Vorgehensweise liefert eine unverzerrte Messung der Programmwirkungen, wenn die Kontrollgruppe der Treatment-Gruppe so ähnlich ist, dass der einzige für die beobachteten

Zielgrößen relevante Unterschied zwischen den beiden Gruppen die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an der Maßnahme ist.

Eine Wirkungsanalyse ist darum in den Situationen am einfachsten durchzuführen, in denen innerhalb einer abgegrenzten Zielgruppe eines Instrumentes die Zuweisung in die Maßnahme rein zufällig erfolgt. Wenn die Wahrscheinlichkeit, an der Maßnahme teilzunehmen, in der Zielgruppe für alle dieselbe ist, aber wie in einer Lotterie einige die Maßnahme erhalten und andere nicht, sind die Ergebnisse der Nichtteilnehmerinnen und -teilnehmer ein brauchbarer Maßstab für die nicht beobachtbaren Ergebnisse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei Nichtteilnahme. Es ist nicht damit zu rechnen, dass unbeobachtete Größen sowohl den Zusteuerungsprozess in die Maßnahme als auch das Maßnahmeergebnis beeinflussen.

Die Zuweisung zu Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfolgt im Normalfall jedoch nicht per Lotterie, sondern basiert auf Entscheidungsprozessen der handelnden Akteure und Merkmalen der Teilnehmenden, die für mit der kausalen Wirkungsanalyse beauftragte Forscher und Forscherinnen nicht beobachtbar sind. Empirische Forschung ist darauf angelegt, entweder quasi-experimentelle Zugangswege zu identifizieren oder zumindest mittels statistischer Verfahren eine quasi-experimentelle Verteilung von Teilnahme und Nichtteilnahme in einer für eine Maßnahme prinzipiell infrage kommenden Bevölkerung herzustellen.

Verschiedene Evaluationstechniken benötigen dafür unterschiedliche – und unterschiedlich starke – Annahmen bzw. Voraussetzungen, um zu, bezogen auf die Zielgruppe, unverzerrten Wirkungsaussagen zu kommen. Die Voraussetzungen sind umso besser zu erfüllen, je besser die zugrunde liegende Situation von vornherein einer quasi-experimentellen Situation genügt, das heißt je weniger davon auszugehen ist, dass unbeobachtete Faktoren, die das Maßnahmenergebnis beeinflussen, auch in den Zuweisungsprozess eingreifen.

Im U25-Segment erscheinen die Herausforderungen bei der Wirkungsmessung wegen der Komplexität der Förderlandschaft größer als bei der üblichen Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. Vielfach existieren zwei oder mehr konkurrierende Instrumente für die gleiche Zielgruppe mit der gleichen Zielstellung. Die Kriterien, die die zusteuernden Stellen bei einer Auswahl des passenden Förderinstrumentes zugrunde legen, sind in den verfügbaren administrativen Daten nicht abgebildet. Wegen fehlender Individualdaten, insbesondere der systematisch kurzen Biographien und fehlender Daten zum familiären Hintergrund, sind die Bedingungen, die Steuerungsprozesse in die Maßnahme und die Wirkungsfaktoren mit Standardverfahren der Evaluationsforschung anhand beobachteter Daten zu kontrollieren, a priori schlecht.

Darum ist es ganz zentral, nach quasi-experimentellen Situationen zu suchen, um zu kausalen Wirkungsaussagen zu kommen. Solche Situationen können allgemein nicht anhand von Daten identifiziert werden. Vielmehr setzen sie sehr präzise Kenntnisse voraus, wie Instrumente in der Praxis implementiert sind und welche Prozesse zwischen den beteiligten Akteuren stattfinden, die die Zusteuerungswahrscheinlichkeiten treiben. Demnach muss die Kontrollgruppe anhand inhaltlicher Vorüberlegungen konstruiert werden.

Um bei der Ausgangslage einer sehr komplexen Förderlandschaft überhaupt zu verlässlichen kausalen Wirkungsanalysen zu gelangen, muss so spezifisch wie möglich vorgegangen werden. Für jede zu evaluierende Leistung muss zunächst ein vollständiges Bild der Praxis unter Berücksichtigung alternativer, konkurrierender oder komplementärer Instrumente vorliegen. Erst

auf dieser Grundlage kann ein spezifisches, passgenau auf die Praxis der zu evaluierenden Leistung zugeschnittenes Evaluationskonzept erarbeitet werden.

Dies führt zu der Empfehlung, das Untersuchungsprogramm als lernende Evaluation anzulegen. Kurz gesagt bedeutet dies, dass das Konzept für die einzusetzende Methodik und die Datenbasis einer quantitativen Wirkungsanalyse erst entwickelt wird, nachdem vorbereitende explorative Implementationsanalysen quasi-experimentelle Lagen herausgearbeitet haben, die überhaupt Chancen für eine Evaluation eröffnen. Das Ergebnis dieser Vorprüfung kann sein, dass die Effektivität eines Programms nicht oder derzeit nicht bewertet werden kann, es also beim reinen Monitoring bleiben muss.

4.4.3. Prinzip der lernenden Evaluation

Als „lernende Evaluation“ bezeichnen wir ein dreistufiges Evaluationskonzept. In einem selbstständigen ersten Schritt soll für jede Maßnahme eine umfassende Implementationsanalyse vorgeschaltet werden. Diese Implementationsanalyse verfolgt den Zweck, Umstände zu identifizieren, die überhaupt eine empirische Schätzung von Kausaleffekten zulassen. Dies bedeutet, dass insbesondere die Zugangsprozesse in die Maßnahme genau verstanden werden müssen. Zu suchen ist hierbei nach quasi-experimentellen Lagen. Dies sind Situationen, in denen in der Praxis eine sozusagen zufällige Maßnahmeteilnahme zustande kommt. Dies ist dann der Fall, wenn Umstände vorliegen, in denen ein Teil der Zielgruppe einer Maßnahme aus Gründen, die nicht unmittelbar für die handelnden Akteure steuerbar sind, nicht in den Genuss der Maßnahme kommt. In diesem Zusammenhang zu klärende Aspekte sind die Interaktionen zwischen den handelnden Akteuren und der Grad der Konkurrenz oder Komplementarität zwischen verschiedenen für die Zielgruppe und ein Ziel zur Verfügung stehenden Instrumente.

Lassen sich quasi-experimentelle Umstände im Zusteuerungsprozess finden, besteht die Möglichkeit, durch Vergleich der Zielgrößen bei einer Stichprobe aus den (quasi-zufälligen) Teilnehmenden mit den Zielgrößen bei einer Stichprobe aus den (quasi-zufälligen) Nichtteilnehmenden zu kausalen Wirkungsaussagen zu kommen. Durch die Eingrenzung quasi-experimenteller Situationen lässt sich vermeiden, die Selektionsprozesse auf Grundlage von mikroökonomischen Daten lediglich rein statistisch zu kontrollieren. Die vorgeschlagene Vorgehensweise ist erheblich datensparsamer, da sich notwendige Erhebungen bei Teilnehmenden bzw. Nichtteilnehmenden auf eine klar definierte Grundgesamtheit begrenzen lassen.

Allerdings ist nicht garantiert, dass sich für eine Leistung auch nach präzisiertem Verständnis der Prozesse und Handlungslagen überhaupt Umstände identifizieren lassen, die eine empirische Schätzung von Kausaleffekten zulassen. In diesem Fall wäre es allerdings wegen der eingangs beschriebenen limitierten biographischen Informationen auch unwahrscheinlich, dass es gelänge, die Selektionsprozesse in die Maßnahme anhand beobachteter Faktoren adäquat zu kontrollieren, um eine verzerrte Wirkungsmessung aufgrund der (unbeobachteten) Heterogenität der Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmer auszuschließen. In der Tat kann es ein Ergebnis der lernenden zweistufigen Evaluation sein, dass eine belastbare kausale Wirkungsanalyse wegen der Praxis des Programms nicht erfolgversprechend ist und daher unterbleiben sollte. In diesem Fall könnten lediglich die Wirkungsmechanismen und die potenziellen Wirkungsfaktoren über eine vertiefende qualitativ beschreibende Untersuchung mit den Verfahren der Sozialforschung herausgearbeitet werden.

Lässt sich dagegen eine quasi-experimentelle Situation identifizieren, ist auf dieser Basis in einem zweiten Schritt ein konkretes, quantitativ angelegtes Evaluationsdesign zu entwickeln, das die in der Praxis ablaufenden Prozesse berücksichtigt. Dieses umfasst eine geeignete Identifikationsstrategie und ein Datenkonzept, nach dem die Variablen, die zur Analyse der Wirkungsfaktoren und zur Messung der relevanten Zielgrößen benötigt werden, auf der individuellen Ebene zusätzlich erhoben werden können.

Im dritten Schritt sollten die Ergebnisse der quantitativen Wirkungsmessung an die Beobachtungen aus der Implementationsanalyse rückgekoppelt werden. Inwieweit sind die geschätzten Effekte mit den Erwartungen der beteiligten Akteure kompatibel? Gibt es auch in der Praxis Hinweise auf eine festgestellte Wirkungsheterogenität? Werden auf Grundlage der Implementationsanalyse aufzustellende Hypothesen über relevante Wirkungsfaktoren bestätigt? Die Implementationsanalyse erfüllt also eine Doppelfunktion: Sie ist auf der einen Seite Grundlage zur Erstellung eines quantitativ orientierten Evaluationsdesigns und auf der anderen Seite Grundlage zur Interpretation der Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse.

Um auch auf dieser dritten Analysestufe weiter zu lernen, empfehlen wir, nach Art eines Delphi-Verfahrens Expertinnen und Experten aus der Praxis mit den vorliegenden, vorläufigen Ergebnissen der quantitativen Wirkungsanalyse zu konfrontieren. Auf diesem Weg könnten die Plausibilität vorgeschlagener Interpretationsmuster extern validiert und die Arbeitshypothesen für eine weitere Auswertung der Daten verfeinert werden. Diese Vorgehensweise wäre eine Innovation gegenüber dem bisher üblichen Verfahren, bei dem Evaluationsergebnisse bis zum Abschluss der Untersuchungen – und darüber hinaus – strikt vertraulich bleiben. Damit werden jedoch Potenziale verschenkt, mittels einer externen Validierung durch Fachleute noch im Prozess der Untersuchung die Praxisrelevanz und den Informationsgehalt der Evaluationsergebnisse zu verbessern. Während die Forschungsqualität von der kritischen Begleitung durch eine Öffentlichkeit nur profitieren kann, ist sie für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgerinnen und -träger natürlich insofern kritisch, als sie ihnen die Deutungshoheit über die Evaluationsergebnisse zu einem frühen Zeitpunkt aus der Hand nimmt.

Auch der hier als Grundprinzip vorgeschlagene Evaluationsrahmen wurde bei den in Deutschland in den vergangenen Jahren im öffentlichen Auftrag durchgeführten Studien zur Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik in dieser Form so noch nicht realisiert. Zwar ist der Einsatz von qualitativ angelegten Verfahren der Prozessanalyse und quantitativ angelegten kausalen Wirkungsanalysen mittlerweile Standard. Üblicherweise werden die ersten beiden Schritte jedoch parallel geführt. Dies führt vielfach dazu, dass kausale Evaluationsdesigns auf Basis noch unvollständiger Information über die Praxis der zu analysierenden Instrumente entwickelt und umgesetzt werden. Die Ergebnisse der Implementationsanalyse dienen in erster Linie zur vertieften Interpretation und Einordnung der gemessenen Maßnahmenwirkungen.

Unsere Empfehlung läuft dagegen darauf hinaus, Prozessanalysen unabhängig im Vorlauf zu betreiben und die gewonnenen Informationen zunächst öffentlich zu machen. Wir erwarten, dass eine verbesserte Informationsgrundlage mit anschließendem Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen zur kausalen Wirkungsanalyse zu besseren oder zumindest effizienteren Konzepten führt.

Abbildung 2: Allgemeiner Rahmen der Evaluation im U25-Segment

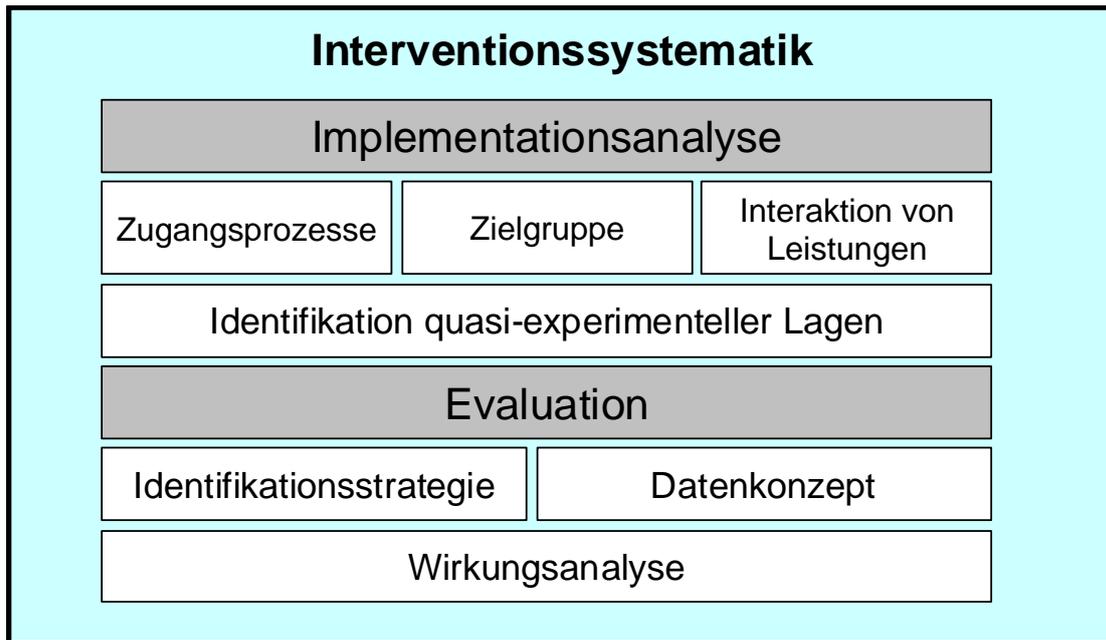


Abbildung 2 veranschaulicht nochmals die Arbeitsfelder, die bei Umsetzung eines lernenden Evaluationskonzepts voneinander zu trennen wären. Auf der Ebene der vorgeschalteten Implementationsanalyse geht es darum, die Zielgruppe und die Zugangsprozesse in die Leistung unter Berücksichtigung der möglichen Interaktion mit anderen Leistungen präzise zu erfassen. Diese vorbereitenden Schritte dienen dem Zweck, möglichst präzise quasi-experimentelle Lagen zu identifizieren. Die so gewonnenen und öffentlich zu machenden Informationen sind die Grundlage für die Entwicklung und Durchführung der auf die kausale Wirkungsmessung hin angelegten Evaluation. Zur den vorbereitenden Schritten der Evaluation gehören die Benennung einer passenden Identifikationsstrategie und eines Datenkonzepts, mit dem sich diese Strategie in die empirische Praxis umsetzen lässt.

Grundsätzlich lässt sich diese allgemeine Struktur für jedes Instrument einzeln ein- und umsetzen. Insofern kann eine umfassende Evaluation modular oder inkrementell angegangen werden. Das heißt, das Evaluationsprogramm kann je nach Bedarf zeitlich komprimiert oder gestreckt abgewickelt werden. Eine kleingliedrige Untersuchungsweise, die auf Einzelleistungen fokussiert, ist allerdings nicht empfehlenswert, weil der Blick für die Wechselwirkungen zwischen den Instrumenten verloren gehen könnte. Oder es kommt zu Doppeluntersuchungen, etwa zum Verhältnis verschiedener Selektions- und Zusteuerungsmechanismen zueinander, wenn sich die zu untersuchenden Regelleistungen und die mit in den Blick zu nehmenden Programme in ihren Zielsetzungen und Handlungsansätzen überschneiden und darüber hinaus die gleiche Zielgruppe ansprechen.

Um eine kohärente Gesamtevaluation der Leistungen zu gewährleisten, sollte die Evaluation von Einzelinstrumenten darum in einen übergeordneten konzeptionellen Rahmen platziert werden. Hierfür halten wir die Interventionssystematik für geeignet, nach der eingangs die Jugendliche erreichenden Regelleistungen im SGB II und im SGB III strukturiert wurden (Abschnitt 2.2). Dies bedeutet, im Rahmen der Gesamtevaluation Gruppen von Maßnahmen, die ihrer Art nach

- Beratung, Information, Mentoring,
- Vermittlung, Matching,
- Qualifizierung, Bildung,
- Subventionen

liefern, zu Modulen zusammenzufassen, die gemeinsam evaluiert werden. Dieses Konzept trägt der Überlegung Rechnung, dass eine völlig einheitliche methodische Vorgehensweise aufgrund der Vielzahl und Heterogenität der Fördermaßnahmen für Jugendliche zu schematisch wäre.

Andererseits kann eine Systematisierung dazu beitragen, die Implementationsanalysen durch Bündelung von inhaltlich verwandten Einzelleistungen zu beschleunigen. Die vorgeschlagene Interventionssystematik hat den Vorzug, dass sie die handelnden Akteure, die Zielgruppe, den Zeitpunkt der Intervention, die zu erreichenden Ziele und die mit zu analysierenden Nebenwirkungen gut voneinander trennt (vgl. Tabelle 1). Dies schafft für die Implementationsanalyse eine relativ homogene Ausgangslage. Die Analyse muss dann die Faktoren herausarbeiten, die die in den Modulen gebündelten einzelnen Maßnahmen voneinander trennen.

Dadurch lässt sich leichter sicherstellen, dass die Durchführung der quantitativen Wirkungsanalysen, jenseits der spezifischen Anforderungen quasi-experimenteller Identifikationsstrategien, für inhaltlich ähnliche Interventionen soweit wie möglich denselben analytischen Prinzipien und Vorgehensweisen folgt. So muss zum Beispiel nur einmal eine Verständigung erzielt werden, wie die Zielgrößen, die für einen bestimmten Typ von Interventionen besonders prägend sind, operationalisiert werden sollen.

Das folgende Kapitel beschreibt die Vorgehensweisen zur Implementationsanalyse und zur kausalen Wirkungsforschung, die in diesem Rahmen betrieben werden, im Detail.

5. Analytisches Instrumentarium

5.1. Einleitung

Dieses Kapitel skizziert das analytische Instrumentarium, das im Zuge einer systematischen Evaluation von U25-Leistungen im SGB II und SGB III zum Einsatz kommen muss. Gemäß der oben vorgenommenen Zweiteilung im Gesamtrahmen einer lernenden Evaluation wird zum einen die Seite der Implementationsanalysen (Abschnitt 5.2), zum anderen die Seite der kausalen Wirkungsforschung behandelt. Die Wirkungsforschung konzentriert sich typischerweise auf Effekte, die auf individueller Ebene entstehen (Abschnitt 5.3). Jedoch sind zumindest bei großen Programmen auch mögliche gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen zu untersuchen. Auf diesem Weg können auch mögliche Nebenwirkungen abgeschätzt werden (Abschnitt 5.4). Schließlich ist ein Konzept zu beschreiben, wie aufbauend auf den Ergebnissen der Wirkungsanalyse Kosten-Nutzen-Rechnungen angestellt werden können, um neben der Effektivität auch die Effizienz der U25-Leistungen zu prüfen (Abschnitt 5.5).

5.2. Implementationsanalysen

5.2.1. Allgemeines

Eine übliche Aufgabe von Implementationsanalysen ist, in der Phase der Umsetzung von Programmen Informationen zum Stand der Implementierung zu liefern, Entwicklungstrends zeitnah aufzuzeigen und ggf. die Möglichkeiten steuernder und korrigierender Eingriffe offen zu legen. Im Kontext einer systematischen Evaluation bestehender Leistungen erhalten sie aber zusätzliche Funktionen.

Erstens müssen Implementationsanalysen als Prozessanalysen ökonometrische Wirkungsanalysen vorbereiten, damit die eingesetzten empirischen Modelle die relevanten Wirkungszusammenhänge so gut wie möglich abbilden. Insbesondere sind unbeobachtete Faktoren in den Zusteuerungsprozessen, die zur Teilnahme an einer Maßnahme beitragen und erfolgsrelevant sind, herauszuarbeiten, damit für die Messung kausaler Effekte geeignete Kontrollgruppen identifiziert werden können.

Darüber hinaus gilt es, den Umsetzungsprozess und die Rahmenbedingungen der Programmdurchführung im Rahmen einer Implementationsanalyse zu prüfen und zu bewerten. So liefern Implementationsanalysen Informationen zu nicht beobachteten Rahmendaten und Effekten, die für die Interpretation der Ergebnisse von Wirkungsanalysen wichtig sind. Beispielsweise könnten gravierende Akzeptanzprobleme einer Maßnahme die ursprünglich unterstellte Wirkung beeinflussen, weil das Treatment in der Praxis nicht oder zumindest anders als intendiert durchgeführt wird. Implementations- und Prozessanalysen können also auch in einer späteren Phase, die einer quantitativen Wirkungsanalyse nachgelagert ist, dazu beitragen, ursächliche Faktoren hinter den gefundenen Wirkungen zu ermitteln.

Der Begriff der Implementationsanalyse wird in unterschiedlichen Facetten verwendet. Daher ist es sinnvoll, an dieser Stelle zunächst eine Definition vorzunehmen. Nach unserem Verständnis

umfasst die „Implementationsanalyse“ neben der Beschreibung der unmittelbaren Umsetzung des politischen Handlungsauftrags (vgl. u.a. Windhoff-Héretier 1987) auch die Analyse der Rahmen- und Handlungsbedingungen, unter denen dieser Umsetzungsprozess erfolgt, sowie die Politikannahme durch die Adressaten. Diesem Verständnis liegt die Vorstellung eines komplexen Handlungssystems zugrunde. Dessen Struktur gilt es zu beleuchten und die analysierten Prozesse und Akteure modellhaft aufeinander zu beziehen.

Wir verwenden den Terminus „Prozessevaluation“ im Sinne von Schmid (1996) für eine umfassende Art der Implementationsanalyse, die ausdrücklich Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen Einzelinstrumenten im Kontext multipler (nicht eindimensionaler) Zielsetzungen beachtet. Gerade im hier betrachteten Feld, das durch eine extrem vielfältige (teils kooperierende, teils konkurrierende) Angebots- und Akteursstruktur gekennzeichnet ist, bedarf es besonderer Kenntnisse und Transparenz, um Datenanalysen einordnen und instrumentengruppenspezifische Studien aufsetzen zu können.

Implementationsanalysen sollen die Programmumsetzung und Rahmenbedingungen einer systematischen Analyse unterziehen. Entlang der jeweiligen strategischen Ansätze der verschiedenen Instrumente bzw. Instrumentengruppen gilt es, Hypothesen sowie die Wirkungen der Programmelemente prozessorientiert empirisch zu überprüfen. In dem hier zu betrachtenden komplexen Feld gilt es dabei, einen Mix aus Berufsbildungsforschung, Sozial- und Biographieforschung, Jugendforschung sowie Arbeitsmarkt- und Berufsforschung abzudecken. Eine gute Implementationsanalyse auf der Basis qualitativer Erhebungsmethoden kann ein wichtiger Schritt zur Gewinnung von Hypothesen mit durchaus beachtlicher empirischer Evidenz sein.

Zentrale übergeordnete Fragestellungen der Implementationsanalysen in unserem Kontext wären:

- Wie werden die jeweiligen Instrumente und Maßnahmen umgesetzt? Wie erfolgt insbesondere der Zugang?
- Wie sind teilweise zwar kooperierende, vielfach aber auch konkurrierende Förderbereiche miteinander verknüpft? Wie steht eine Leistung innerhalb des Gesamtförder-systems?
- Welche Akteure sind beteiligt, und wie arbeiten sie zusammen? Welche Rolle spielen Netzwerke?
- Wie erfolgt die Auswahl von Trägern und Dritten? Wie entwickelt sich die Trägerland-schaft?
- Was sind Faktoren, die die Wirksamkeit einer Maßnahme oder Leistung potenziell hemmen oder fördern?

Um diese und weitere Fragen beantworten zu können, müssen im Rahmen der Implementati-onsanalysen qualitative Erhebungen bei unterschiedlichen Akteuren durchgeführt werden, die teilweise weit über die direkt im jeweiligen Instrumentarium involvierten Akteure hinausgehen.

Die Basismethode der Implementationsanalysen ist das leitfadengestützte Experteninterview. Die individuelle Gesprächsführung mit Hilfe eines Leitfadens ermöglicht insbesondere, die Motive, Wahrnehmungen und Entscheidungsstrukturen zu ergründen, die hinter dem Handeln von Personen und Organisationen stehen. Erfolgsbedingungen wie Störfaktoren und Dysfunktionen von Handlungssystemen werden dadurch genauer analysierbar. Für solche Analysezwecke eignet sich auch die Methode der Gruppendiskussion.

In der Regel können Interviews nur in ausgewählten regionalen Einheiten durchgeführt werden (Fallstudien), da bundesweite Erhebungen in allen Regionen zu aufwendig und damit auch zu teuer wären. Daher empfiehlt es sich, ergänzend standardisierte Befragungen in einer repräsentativen Stichprobe der relevanten Zielgruppe einzusetzen, um die in Fallstudien erhobenen Ergebnisse auf eine verallgemeinerbare Basis stellen zu können.

Neben diesen Kernmethoden sehen wir drei mögliche ergänzende qualitative Methoden in der Implementationsanalyse. Zum einen die Methode der nicht-teilnehmenden Beobachtung zur vertiefenden Analyse beispielsweise der Praxis der Arbeitsverwaltung oder von Maßnahmeträgern. Der wichtigste Vorzug besteht in zusätzlichen Einsichten über konkrete Sachverhalte, die im Interview mit Expertinnen und Experten nicht oder häufig nur abstrakt thematisiert werden (können). Gemeinsamkeiten und Unterschiede können deutlicher erfasst werden, als es allein mit Interviews möglich ist. Analog zur Methode des Interviews mit Fachleuten können nicht-teilnehmende Beobachtungen mit Beobachtungsleitfäden vorbereitet und unterstützt werden.

Zum zweiten kann die Delphi-Methode eingesetzt werden. Bei der Delphi-Methode handelt es sich im Kern um eine strukturierte iterative Expertenbefragung. Das Verfahren ist eine Kombination aus schriftlicher Online-Befragung und Face-to-Face-Veranstaltungen (vgl. WZB und infas 2005, 2006). Gerade im Bereich der Berufsorientierung, in dem momentan eine Vielzahl neuer Maßnahmen implementiert wird und ein starker Diskussionsprozess zu zukünftigen Gestaltungsmodellen läuft, könnte diese Methode dazu beitragen, „latente Themen“ zu ermitteln, die sich als erfolgskritisch erweisen können. Darüber hinaus könnte mittels systematischer Meinungsäußerung der verschiedenen beteiligten Akteure die „Implementationsfestigkeit“ aktueller Reformschritte geprüft werden.

Um die Strukturen und das Handeln der Akteure besser nachzeichnen zu können, regen wir drittens eine Netzwerkanalyse an, mit der sich Vernetzungs- und Kooperationsbeziehungen identifizieren lassen. Dies erscheint wegen der vielfältigen Förderinstrumente und der zahlreichen beteiligten Akteurinnen und Akteure bei fehlendem übergeordnetem Gesamtmanagement besonders wichtig. Der Grad der Kooperation könnte ein Erklärungsfaktor für den Wirkungsgrad von Maßnahmen sein (Lundin 2007, Hess u.a. 2003), während sich Kooperationseffekte mit Instrumenten der kausalen Wirkungsmessung schwierig nachweisen lassen.

Über die Vorbereitung des Einsatzes von Vergleichsgruppenansätzen zur kausalen Wirkungsforschung hinaus kann die Implementationsanalyse einen eigenständigen Wert entfalten, um plausible Einschätzungen abzugeben, in welchem Ausmaß ein Programm oder Instrument zur Erreichung der angestrebten Wirkungen beiträgt. Voraussetzung ist, dass sie umfassend angelegt ist und alle Stufen des Programms (und auch möglicher vorgelagerter oder anderer Programme) im Detail erfasst. Tabelle 3 illustriert den Beitrag, den gute Implementationsanalysen zur Bewertung von Programmen leisten können, am Beispiel einer Untersuchung von außerbetrieblicher Ausbildung.

Tabelle 3: Anwendungsbeispiel einer Implementationsanalyse: Außerbetriebliche Ausbildung

Konzeptentwicklung	Strukturierung und Bewertung der Befunde anhand der Interventionslogik			Ergänzende Erhebung	Analyse und Bewertung
Identifizierung der Evaluationsfrage(n)	Recherche vorhandener empirischer Befunde	Entwicklung einer passenden Interventionslogik	Bewertung der Relevanz alternativer Erklärungen	Erhebung von zusätzlichen Daten/ neuen Befunden	Analyse und Berichtslegung
Eingrenzung der Evaluationsfrage(n)	Aufarbeitung des Forschungsstandes Ableitung von Hypothesen zur Programmwirkung Entwicklung der Interventionslogik	Bestimmung von Erfolgs- und Misserfolgs- sowie weiteren Einflussfaktoren Abgleich der Befunde mit den Erklärungsmustern der Interventionslogik	Entwicklung von alternativen Erklärungen der empirischen Befunde Bewertung der Relevanz der Interventionslogik gegenüber alternativen Erklärungen	Entwicklung weiterführender Forschungsfragen und Hypothesen Erhebung von zusätzlichen Daten	Abgleich dieser Daten und Befunde mit den weiteren Hypothesen Zusammenfassende Bewertung der Implementation und Wirkung des Programms
Inwiefern können BaE zu einer verbesserten Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt beitragen?	Benachteiligte Jugendliche brechen überproportional häufig eine betriebliche Ausbildung ab. Diese Jugendlichen benötigen besondere Betreuung in der Ausbildung.	BaE in kleinen Gruppen führt zu niedrigeren Abbrecherquoten. Dort kann eine bessere Betreuung gewährleistet werden; folglich schließen diese Jugendlichen ihre Ausbildung häufiger ab.	Selektionseffekte führen zu Unterschieden in der Zusammensetzung der TN bei großen und kleinen Gruppen. Diese Effekte könnten u. U. relevant sein.	Gibt es spezielle Selektionsmechanismen in den verschiedenen Varianten der BaE? Analyse der Zusteuerungsprozesse Vergleich der TK-Merkmale	Es lassen sich keine Unterschiede zwischen den TN erkennen BaE tragen durch die intensive Betreuung zur Qualifizierung benachteiligter Jugendlicher bei.

Ausgehend von einer vertieften Analyse der Umsetzung und Kontextfaktoren, wird vor allem die Frage beantwortet, in welchem Ausmaß die beobachteten Effekte eher auf die politische Intervention als auf externe Faktoren zurückgeführt werden können. Entlang einer auf die Intervention zugeschnittenen Logik wird zunächst untersucht, inwiefern und auf welche Weise die einzelnen Aktivitäten implementiert wurden. In einem nächsten Schritt wird überprüft, ob sich die erwartete Folge von Outputs und Wirkungen beobachten lassen. Parallel dazu werden mögliche externe Einflussfaktoren systematisch hinsichtlich ihrer Effekte auf die Wirkung der Intervention bewertet. Im Ergebnis lassen sich begründete Aussagen treffen, ob die durch die Intervention beabsichtigten Effekte eingetreten sind und inwiefern sich diese auch tatsächlich auf die implementierte Maßnahme zurückführen lassen.

Nach diesen allgemeinen Überlegungen gehen wir in den folgenden Abschnitten auf die spezifischen Themen und Leitfragen ein, die bei Implementationsanalysen zur Untersuchung der vier von uns unterschiedenen Haupttypen von Interventionen im U25-Segment beachtet werden müssen.

5.2.2. Beratung, Information, Mentoring

In Feld von Beratung, Information, Mentoring liegt die besondere Herausforderung darin, dass beraterische Arbeit nur schwer quantifiziert werden kann. Dennoch können Kriterien guter Dienstleistung aufgestellt und überprüft werden. So kann die Qualität der Beratung, die Qualität der „Werkzeuge“, die Ressourcenausstattung, Rahmenbedingungen und Möglichkeiten, Strukturen, Zufriedenheit der Beratenden, aber auch der Berater/innen erfasst werden. Ein Untersuchungsdesign kann sich auf das Qualitätssicherungs-Paradigma von Donabedian (Messung der Qualität von Dienstleistungen an der Qualität der Struktur, des Prozesses und der Ergebnisse sowie möglicher Nebenwirkungen) stützen.²²

Anzusprechende handelnde Akteure in diesem Feld sind insbesondere: die Bundesagentur für Arbeit (Zentrale, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit) und die Grundsicherungsstellen, die Jugend(berufs)hilfe, die Kammern, Schulsozialarbeiterinnen und -arbeiter, Lehrerinnen und Lehrer, Schülerinnen und Schüler, Unternehmen, regional im Bereich der Berufsorientierung aktive Akteure, Akteure der Länderministerien sowie Maßnahmeträger. Qualitative Interviews sollten gerade in diesem Feld ergänzt werden durch nicht-teilnehmende Beobachtungen bei Berufsorientierungsmaßnahmen in Schulen sowie insbesondere bei Beratungsgesprächen der Berufsberatung.

Angesichts der Vielfalt der Strukturen ist zu empfehlen, sich hierbei auf Fallstudien zu beschränken. Bereits eine Auswahl von 10-20 Fallstudienregionen ermöglicht es, systematisch empirische Evidenzen zu Umsetzungsprozessen in unterschiedlichem Umfeld zu generieren und die Gewinnung von Hypothesen zu ermöglichen. Diese können ggf. durch standardisierte Befragungen (schriftlich postalisch oder Internet) bei den relevanten Zielgruppen (auf der Angebots- und Nachfrageseite) auf eine verallgemeinerbare Basis gestellt werden.

Zentrale Fragen der Implementationsanalyse zur Unterstützung einer kausalen Wirkungsanalyse in diesem Interventionsfeld wären:

- Ist eine strukturierte, koordinierte und transparente Angebotslandschaft etabliert? Welche regionalen Lücken gibt es in den Angebotsstrukturen vor Ort? Wo zeigen sich Redundanzen?
- Welche Kooperationsformen zwischen den Hauptakteuren der Berufsorientierung und -beratung haben sich herausgebildet? Welche Ebenen der Leistungserbringung werden einbezogen? Inwieweit werden Beziehungsverhältnisse zu anderen Akteuren berücksichtigt?
- Welche Formen der Arbeitsmarktberatung für Arbeitgeber haben sich etabliert?
- Welche Beratungsangebote außerhalb der Bundesagentur für Arbeit haben sich etabliert?
- Inwieweit sind die Leistungen auf zentrale Ziele der Beratungsleistungen wie „Förderung der Handlungskompetenz der Jugendlichen“, „Stärkung des Selbstwertgefühls“,

²² Vgl. Donabedian (1966, S. 167ff, 1982, S. 70ff) ; vgl. auch Beywl et al. (2004, S. 25ff).

„Förderung von Sozialkompetenzen“, „Verbesserung der Berufswahlkompetenz“ oder „Erweiterung des Berufswahlspektrums“ hin orientiert?

- Welche Definitionen des Begriffs der „Ausbildungsreife“ haben sich etabliert?
- Inwieweit werden seitens der Berufsberatung zur Abklärung entsprechender Kenntnisse und Fähigkeiten auch eignungsdiagnostische Instrumente der Fachdienste der BA (Ärztlicher Dienst und Psychologischer Dienst) eingesetzt? Wie fließen die Diagnosen in den Beratungsprozess zurück?
- Welche Wirkungen zeigen die neu organisierten Prozessabläufe innerhalb der BA (Einführung der Handlungsprogramme U25; Ablösung der Handlungsprogramme durch das 4-Phasen-Modell; anvisierte Einführung einer neuen Beratungskonzeption)?

5.2.3. Vermittlung und Matching

Implementationsanalysen zu Ausbildungsvermittlung und Matching können sich an der Begleitforschung zur Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung in der BA orientieren (vgl. WZB und infas 2005, 2006). Sie sollen Programmumsetzung und Rahmenbedingungen der Programmumsetzung einer systematischen Analyse unterziehen, um Art und Stand der Umsetzung nachzuvollziehen und nicht intendierte Wirkungen zu verdeutlichen. Zu beachten sind bei dieser Kategorie von Maßnahmen insbesondere die unterschiedlichen Organisationsformen der öffentlichen Ausbildungsvermittlung:

- Ausbildungsvermittlung durch die Agenturen für Arbeit
- Ausbildungsvermittlung durch ARGEN
- Ausbildungsvermittlung durch „Optionskommunen“
- Übertragung der Ausbildungsvermittlung für jugendliche erwerbsfähige Hilfebedürftige von den Grundsicherungsstellen auf die Agenturen für Arbeit
- Teilauslagerung der Ausbildungsvermittlung an Dritte

Berücksichtigt werden muss zudem, dass Maßnahmeträger, Kammern sowie Akteure der Jugendhilfe in die Vermittlungsprozesse involviert sein können. Anzusprechen wären daher Akteure der Bundesagentur für Arbeit (Zentrale, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit), die Akteure der Grundsicherungsstellen, der Jugend(berufs)hilfe, die Kammern, Unternehmen, Ausbildungsuchende, Maßnahmeträger, sowie weitere regional wichtige Akteure.

Die zentralen Fragestellungen in diesem Untersuchungsfeld wären:

- Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel von Agenturen für Arbeit und Grundsicherungsstellen bei der Ausbildungsstellenvermittlung? Welche Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Trägerform im SGB II?

- Welche Matching-Strategien und -Ziele verfolgen die Akteure? Wie transparent ist der Matching-Prozess? Kommt es zu nachvollziehbaren und logischen Ergebnissen?
- Wie unterscheiden sich Vermittlungsprozesse im U25- und Ü25-Segment?
- Wie werden Zumutbarkeitsregeln eingesetzt?
- Welche Funktion hat die Eingliederungsvereinbarung im Rahmen der Ausbildungsstellenvermittlung?
- Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel von Berufsberatung und Arbeitgeberservice bei der Ausbildungsstellenvermittlung?
- Welche Auswirkungen hat die Einführung des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit auf die Ausbildungsstellenvermittlung der Agenturen für Arbeit und der ARGEN?
- Welche institutionellen Aspekte der Kooperation zwischen den für die Umsetzung der drei Leistungsgesetze zuständigen lokalen Akteuren könnten Einfluss auf den Erfolg bei der Vermittlung von Jugendlichen in Ausbildung haben?
- Welche Wirkungen zeigen die neuen Ablaufstrukturen in der Ausbildungsvermittlung in den Agenturen für Arbeit?

5.2.4. Qualifizierung und Bildung

Der Bereich der Qualifizierung und Bildung, inklusive der Benachteiligtenförderung, beinhaltet das mit Abstand größte Spektrum an Einzelinterventionen und involviert die unterschiedlichsten Akteure sowie Organisationen. Daraus ergeben sich für die Implementationsanalysen bei diesem Interventionstyp besondere Herausforderungen. Viele der einzelnen Maßnahmen können sich an die gleiche Zielgruppe richten und parallel oder in zeitlichen aufeinanderfolgenden Maßnahmeketten durchlaufen werden.

Mit Blick auf diesen „Förderdschungel“ müssen die den Maßnahmen zugrundeliegenden Zusteuierungsprozesse sorgfältig aufgearbeitet werden, um die Zielgruppen von Einzelmaßnahmen sauber abzugrenzen. Gerade im Bereich der Benachteiligtenförderung sind Förderketten oder die Betreuung durch verschiedene Stellen keine Seltenheit. Aus diesem Grund gilt es, im Rahmen der Implementationsanalysen mögliche Maßnahmeketten oder parallel laufende Kombinationen von Förderinstrumenten zu systematisieren und im Hinblick auf das Zusammenspiel der beteiligten Akteure sowie der unterschiedlichen Interventionstypen zu untersuchen. Grundlage hierfür wäre eine umfassende Recherche der beteiligten Akteurskonstellationen. Anschließend müsste beleuchtet werden, welche Akteure für die Selektion verantwortlich zeichnen, und an welche Voraussetzungen die Maßnahmeteilnahme im jeweiligen Fall geknüpft ist.

Werden Fördermaßnahmen aufgrund mangelnder Kooperation der beteiligten Akteure nur unzureichend umgesetzt, kann dies die eigentlichen Wirkungen überlagern. Darum sollte die Untersuchung der Kooperationsbeziehungen ein zentraler Bestandteil der Implementationsanalyse sein. Damit können nicht nur wertvolle Erkenntnisse hinsichtlich einer summativen Bewertung

der Effekte, sondern auch Anhaltspunkte für eine verbesserte Umsetzung der Kooperationsprozesse gewonnen werden.

Schließlich kann die Implementationsanalyse herangezogen werden, um die zu evaluierenden Maßnahmen in ihrer inhaltlichen Tiefe detailliert zu erfassen und so die einzelnen Umsetzungsschritte nachvollziehbar zu machen. Auf Basis einer ausdifferenzierten Programmtheorie kann untersucht werden, wie sich die Umsetzung der Instrumente im Maßnahmeverlauf konkret vollzieht, und welche äußeren Rahmenbedingungen an welcher Stelle auf diese Einfluss nehmen. Die Analyse sollte sich in diesem Kontext nicht nur auf Zusteuerungs- und Abgangsprozesse beschränken, sondern eine inhaltliche Analyse der durchgeführten Einzelaktivitäten inklusive des zugrundeliegenden pädagogischen Konzepts enthalten. Auf dieser Basis können dann detaillierte Wirkungsketten beschrieben werden, die wiederum Ausgangspunkt einer Wirkungsanalyse sein können.

Zur Vorbereitung quantitativer kausaler Wirkungsanalysen wären vor allem folgende Fragen über die Analyse von Implementation und Prozessen zu klären:

- Wie gestalten sich die Zugangswege in die einzelnen Maßnahmen? Was sind „typische“ Maßnahmeketten?
- Ist eine strukturierte, koordinierte und transparente Angebotslandschaft etabliert? Existieren regionale Lücken in den Angebotsstrukturen vor Ort?
- Welche Steuerungs-, Kommunikations- und Abstimmungsstrukturen binden die beteiligten Akteure vor Ort zusammen?
- Welche Auswirkungen haben die Vergabemodalitäten und die Ausschreibungspraxis der BA? Wie hat sich mit einer stärkeren Wirkungsorientierung die Qualität der Maßnahmen entwickelt? Wie wird mit „Creaming“ umgegangen?

5.2.5. Subventionen

Die Subventionsinstrumente des SGB III sind vergleichsweise jung. Drei der vier arbeitgeberseitigen Subventionen sind zudem bislang nur befristet in das SGB III integriert. Implementationsanalysen kommt in diesem Kontext daher zunächst die Aufgabe zu klären, wie die Instrumente von den handelnden Akteuren überhaupt umgesetzt werden. Darüber hinaus können sie beschreiben, wie aus den Handlungen und Entscheidungen der Akteure heraus Förder- und Beschäftigtenstrukturen entstehen. Zu den Akteuren, die dabei in den Blick zu nehmen sind, zählen insbesondere: Akteure der Bundesagentur für Arbeit (Zentrale, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit), Akteure der Grundsicherungsstellen, geförderte und ungeförderte Unternehmen, geförderte und ungeförderte Jugendliche, sowie die Kammern.

Zentrale Fragen, deren Antworten beim Design einer quasi-experimentell ausgerichteten kausalen Wirkungsanalyse helfen könnten, wären:

- Wie nehmen die Adressaten die Subvention wahr? Welche Faktoren und Entscheidungslogiken bestimmen ihr Handeln?

- Wie werden bestehende Ermessensspielräume bei der Vergabe von Subventionen eingesetzt?
- Wie werden/sind die Adressaten der Subvention informiert?
- Gibt es bindende Budgetbeschränkungen? Gibt es andere Faktoren, die zu einer regionalen Variation im Mitteleinsatz führen?
- Wie gut gelingt die Konzentration auf förderbedürftige Sachverhalte? Gibt es Hinweise auf Mitnahmeeffekte?
- Sind Subventionen Teil einer typischen Förderkette?

5.3. Wirkungsanalysen auf der Individualebene

5.3.1. Methodenproblematik

Da die Erstellung eines adäquaten methodischen Konzepts für jede einzelne Maßnahme die Ergebnisse einer eingehenden Implementationsanalyse voraussetzt, ist klar, dass an dieser Stelle noch keine konkreten Empfehlungen gegeben werden können, welche Methoden im Rahmen eines später gegebenenfalls zu realisierenden systematischen Evaluationsprogramms zum Einsatz kommen sollten. Die Entscheidung darüber ist gemäß dem vorgeschlagenen konzeptionellen Rahmen auf die Zeit nach Abschluss der vorbereitenden ersten Phase der Implementationsanalysen verschoben.

Generell steht ein größeres Spektrum von Identifikationsstrategien zur Verfügung, um kausale Wirkungsanalysen vorzunehmen. Die Aufgabe späterer Evaluatoren wird sein, aus dem „Methodenkasten“ diejenige auszuwählen, die auf Grundlage der verfügbaren Informationen über Strukturen und Prozesse des Programms am besten geeignet erscheint, sich einer quasi-experimentellen Situation anzunähern. Dabei ist es keineswegs notwendig und im Übrigen auch nicht zu erwarten, dass für die Maßnahmen, die nach Interventionstyp zusammengefasst und in der Implementationsphase gemeinsam behandelt wurden, in der Evaluationsphase durchweg dieselben Methoden angeboten werden. Die Evaluationsstrategie zur kausalen Wirkungsmessung muss so gut wie möglich auf den spezifischen Einzelfall – allerdings gesehen im Kontext der gesamten Förderlandschaft – ausgerichtet sein, um das Risiko methodenbedingter Verzerrungen in den Messergebnissen so klein wie möglich zu halten.

Im Folgenden gehen wir darum allgemeiner vor und diskutieren die Chancen, mit den wichtigsten Methoden der empirischen Wirkungsforschung im Kontext einer Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche unter 25 Jahren zu belastbaren kausalen Wirkungsaussagen zu kommen. Die Ausgangsfeststellung unserer Überlegungen ist hierbei, dass das statistische Matching als Standardmethode der Programmevaluation in unserem spezifischen Zusammenhang nur eine untergeordnete Rolle spielen dürfte.

Die von Heckman, Ichimura und Todd (1997) vorgeschlagene Methode des statistischen Matching nutzt beobachtbare Merkmale und Charakteristika von Teilnehmenden sowie Nichtteilnehmenden, um statistische Zwillinge zu finden, die sich – quasi zufällig – ausschließlich hin-

sichtlich der Teilnahme an der Maßnahme unterscheiden. Unter dieser Voraussetzung lässt sich die kausale Wirkung der Maßnahme durch Vergleich der Zielgrößen bei Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit den Zielgrößen bei den vergleichbaren Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmern schätzen. Die grundlegende Annahme dieses Verfahrens ist, dass der Selektionsprozess in die Maßnahme nur anhand beobachtbarer Merkmale und Charakteristika erfolgt und damit kontrolliert werden kann. Die zur Herstellung der Vergleichbarkeit von Teilnahme- und Vergleichsgruppe relevanten individuellen Kennzeichen müssen demnach in den Daten beobachtet werden können.

Die Methode des Matching wurde im Rahmen der umfassenden Evaluation der Wirkungen der Hartz-Gesetze für verschiedene Fördermaßnahmen erfolgreich angewendet: zur Evaluation der beruflichen Weiterbildung (IZA et al. 2006), von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (IMU-Institut et al. 2006), Eingliederungszuschüssen (ZEW et al. 2006) und Existenzgründungen (IAB et al. 2006) sowie der vermittlungsnahen Dienstleistungen (WZB und infas 2006). Die Voraussetzung für solide Ergebnisse waren dabei umfassende administrative Daten in Kombination mit Information aus großflächig angelegten Befragungen von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden.

Diese Studien zeigen, dass die individuelle Arbeitsmarktbiographie die Selektion in bestimmte Fördermaßnahmen stark beeinflusst. Informationen über vergangene Perioden der Beschäftigung und Beschäftigungslosigkeit sowie vorangegangene Maßnahmenteilnahmen stellen also für den Evaluierenden bedeutende Merkmale dar. Neben diesen erscheinen andere individuelle Merkmale wie kognitive und nicht-kognitive Fähigkeiten oder Persönlichkeitsmerkmale (etwa die sogenannten „Big Five“²³), die zumindest nicht in administrativen Daten beobachtbar sind, sogar teilweise vernachlässigbar.

Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich die im Kontext der Evaluation der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik gemachten Erfahrungen nicht ohne weiteres auf den Kontext der Maßnahmen für Jugendliche übertragen lassen.

Ein fundamentales Problem ist, dass bei den Jugendlichen, die gerade erst in den Arbeitsmarkt einsteigen, Erwerbsbiographien, wie sie bei der Evaluation der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik eingesetzt werden, nicht oder nur rudimentär vorhanden sind. Anders gesagt erscheinen die Jugendlichen anhand der Erwerbshistorie vielfach noch identisch. Auch für die handelnden Akteure dürfte Variation in dieser Dimension darum kein relevantes Kriterium darstellen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in den arbeitsmarktrelevanten Datensätzen nicht oder zumindest nur summarisch beobachtbare Merkmale (Persönlichkeit, Schulbiographie, familiärer Hintergrund) für die Zusteuerung eine ganz wesentliche Rolle spielen.

Der Einsatz von Matching-Verfahren würde also voraussetzen, dass ein ausreichender Kranz von Variablen, die für die Zusteuerung in die Maßnahme verantwortlich sind, durch ergänzende Befragungen zusätzlich erhoben werden kann. Dieser Weg wäre allerdings wenig datensparsam. Da in den für eine Stichprobenbildung zu verwendenden administrativen Daten, wenn überhaupt, nur wenige für die Zusteuerung relevante Merkmale vorliegen, kann die potenzielle Kontrollgruppe kaum vor der individuellen Befragung eingegrenzt werden. Damit ergeben sich deutlich schlechtere Relationen von Teilnehmer- und potenzieller Kontrollgruppe als im Rahmen

²³ Die „Big Five“ (Fünf-Faktoren-Modell) umfassen die Persönlichkeitsmerkmale Offenheit, Gewissenhaftigkeit, Extraversion, Verträglichkeit und Neurotizismus (siehe Borghans et al. 2008, S. 982ff).

der Hartz-Evaluationen. Hier konnte über die Erwerbshistorien bereits vor Durchführung der Umfrage eine gute Eingrenzung der Kontrollgruppe erreicht werden, so dass mit vertretbaren Stichprobenzahlen gearbeitet werden konnte.

International finden sich nur vergleichsweise wenige Studien, die – unter Einsatz sehr reichhaltiger Individualdatensätze – Fördermaßnahmen für Jugendliche mit der Hilfe von Matchingverfahren evaluieren. Larsson (2003) evaluiert schwedische Qualifizierungsmaßnahmen, die entweder in Form von Unterricht oder praktischer Tätigkeit durchgeführt werden. Dorsett (2006) evaluiert die relative Wirksamkeit der verschiedenen Optionen des „New Deal for Young People“ (NDYP), ein nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit verpflichtendes Programm (bestehend aus Mentoring, Qualifizierung und Subventionen) für Jugendliche von 18-24 Jahren in Großbritannien. Zugrunde gelegt sind dabei Umfragedaten des NDYP, die zusammen mit einer 5 Prozent-Stichprobe der administrativen Arbeitslosenstatistik die „New Deal Evaluation Database“ bilden.

Aus diesen internationalen Erfahrungen lässt sich lernen, dass Matchingverfahren grundsätzlich auch im U25-Segment belastbare Ergebnisse liefern können. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Informationen über schulische Leistungen oder die Fähigkeiten der Jugendlichen verfügbar sind. Umgekehrt betrachtet scheitert der Einsatz dieses Routineverfahrens im Kontext der Förderung Jugendlicher oft am „Datenhunger“ der Methode.

Im deutschen Kontext spricht neben dem fundamentalen Datenproblem noch ein zweites Argument gegen Matching-Ansätze als Methode zur kausalen Wirkungsanalyse. Wegen der Vielzahl von eingesetzten Maßnahmen mit ähnlicher Zielgruppe ist es praktisch schwierig, eine geeignete Kontrollgruppe zu bilden. Im Idealfall wären nämlich Jugendliche, die auf der Landes- oder kommunalen Ebene organisierte Maßnahmen durchlaufen, aus der für das Matching gebildeten Vergleichsgruppe auszuschließen. Andernfalls würde nicht allein die Wirkung der zu bewertenden Maßnahme der Bundesebene gemessen, sondern zusätzlich die Wirkung der Maßnahme(n), die die Jugendlichen in der Kontrollgruppe durchlaufen haben.

Das Problem lässt sich anhand einiger Beispiele veranschaulichen:

- Angenommen, das zu evaluierende Bundesprogramm entfalte keine Wirkung auf die Zielgröße, ein verwandtes Programm auf Landesebene mit derselben Zielgruppe dagegen eine negative Wirkung. Würde man nun Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bundesprogramms mit den – wegen der ähnlichen Zielgruppe in ihren Kennzeichen wahrscheinlich ähnlichen – Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Länderprogramms „matchen“, würde das Verfahren fälschlich eine positive Wirkung des Bundesprogramms anzeigen, weil die Jugendlichen in der Teilnahmegruppe systematisch besser abschneiden in der Kontrollgruppe.
- Angenommen, das zu evaluierende Bundesprogramm entfalte eine positive Wirkung, das verwandte Länderprogramm aber ebenfalls und zwar stärker. In diesem Fall würde das Matching-Verfahren fälschlich eine negative Wirkung des Bundesprogramms anzeigen.
- Angenommen, das zu evaluierende Bundesprogramm entfalte eine positive Wirkung, das verwandte Länderprogramm aber ebenfalls und zwar in derselben Stärke. Dann

würde das Matching-Verfahren fälschlich anzeigen, dass das Bundesprogramm nicht wirkt.

Anders gesagt können, wenn in die Kontrollgruppe Jugendliche aufgenommen werden, die an anderen Maßnahmen teilnehmen, nur relative Wirkungen gemessen werden. Das Ergebnis zeigt, wie das Bundesprogramm im Vergleich zu den anderen verwandten Programmen wirkt, an denen die Zielgruppe sonst üblicherweise teilnimmt. Die obigen Beispiele machen deutlich, dass hierbei die Richtung des absoluten kausalen Effekts der Maßnahme der Bundesebene nicht angegeben werden kann, es sei denn, es gäbe zusätzliche Information über die kausale Wirkung der konkurrierenden Programme auf Länder- und kommunaler Ebene.

Um absolute Maßnahmeneffekte per Matching-Verfahren zu messen, müsste es genügend Jugendliche geben, die hinsichtlich der individuellen Kennzeichen, die die Wahrscheinlichkeit beeinflussen, an der zu evaluierenden Maßnahme teilzunehmen, hinreichend ähnlich sind und darüber hinaus nicht an einer anderen Maßnahme teilnehmen. Doch selbst wenn diese Voraussetzung gegeben wäre, ist es fraglich, ob aus den vorhandenen Daten eine entsprechende Auswahlbasis für die Bildung der Vergleichsgruppe destilliert werden kann. Es ist zu bedenken, dass in den amtlichen Daten, die zumindest im ersten Schritt für die Implementation eines Matching herangezogen werden müssen, die Maßnahmen der Länder- und kommunalen Ebene nicht lückenlos dokumentiert sind. Darum dürften sich unter denjenigen, die in den Daten erkennbar an der zu evaluierenden Maßnahme der Bundesebene nicht teilnehmen, etliche Jugendliche befinden, die konkurrierende Maßnahmen durchlaufen.

Diese Jugendlichen ließen sich erst ausscheiden, indem

- für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des zu evaluierenden Programms anhand der verfügbaren Daten potenzielle Vergleichspersonen gesucht werden,
- die potenziellen Vergleichspersonen angesprochen werden, um Informationen über durchlaufene Maßnahmen, die in den Daten nicht beobachtbar sind, zu erheben,
- das Matching auf Basis der als geeignet erkannten Vergleichspersonen ohne Teilnahme an konkurrierenden Maßnahmen wiederholt wird.

Diese Vorgehensweise wäre jedoch äußerst aufwendig, denn es muss mit einem hohen Ausfall an potenziellen Vergleichspersonen gerechnet werden. Um am Ende noch ausreichende Fallzahlen für die Evaluation zu erhalten, müsste daher im ersten Schritt eine sehr große Bruttostichprobe an potenziellen Vergleichspersonen gezogen werden, die im zweiten Schritt zum genaueren Screening zu interviewen wäre.

Im Übrigen ist nicht gewährleistet, dass dieses aufwendige Verfahren zu verwertbaren Ergebnissen führt. Bei den Jugendlichen mit besonderen Vermittlungshemmnissen etwa ist davon auszugehen, dass fast alle in der einen oder anderen Form durch eine Maßnahme erreicht werden. In diesem Fall würde es für die Anwendung des Matchingverfahrens am sogenannten „common support“ fehlen. Dies bedeutet, dass es in den Daten nicht ausreichend Fälle von Personen gibt, die an der Maßnahme nicht teilnehmen, aber Kennzeichen aufweisen, die eine hohe Teilnahmewahrscheinlichkeit an der zu evaluierenden Maßnahme begründen. Entspre-

chend kann das kontrafaktische Ergebnis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht anhand der Ergebnisse vergleichbarer Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmer abgeschätzt werden.

Nach diesen grundsätzlichen Überlegungen erscheinen Matching-Ansätze zur Evaluation der U25-Maßnahmen im SGB II und SGB III nicht als bevorzugte Methode für kausale Wirkungsanalysen. Die folgenden Abschnitte widmen sich Alternativen, die unbeobachtbare Selektionsprozesse anders als durch beobachtbare Variablen kontrollieren. Diese Verfahren identifizieren kausale Wirkungen in der Regel über eine gewisse exogene Variation. Diese kann durch Variation des Mitteleinsatzes entlang rechtlicher Grenzen (Abschnitt 5.3.2), durch Variation im Zeitpunkt des Instrumenteneinsatzes (Abschnitt 5.3.3) oder durch Variation des Mitteleinsatzes zwischen Regionen (Abschnitt 5.3.4) zustande kommen.

5.3.2. Gesetzlich fixierte Grenzen

Rechtlich klare Grenzen, die die Intensität oder die Zielgruppe des Maßnahmeneinsatzes variieren, sind grundsätzlich gute Ansatzpunkte für eine kausale Wirkungsanalyse.

Die einfachste Form sind Vorher-Nachher-Vergleiche. Diese ziehen die Einführung (oder Erhöhung/Senkung des Niveaus) einer Fördermaßnahme heran und betrachten die durch die Veränderung ausgelöste Variation. Bei einer zügigen Gesetzesänderung kann prinzipiell durch einen einfachen Vorher-Nachher-Vergleich der Effekt der Veränderung auf die Teilnehmer berechnet werden. Dazu müssen allerdings Antizipationseffekte bei den Jugendlichen ausgeschlossen werden können. Sind die Änderungen lange genug im Voraus bekannt, verhalten sich potentielle Maßnahmenteilnehmer anders als in Abwesenheit der Ankündigung.

Gibt es einen allgemeinen Zeittrend, der das Ergebnis verfälschen könnte, greift man auf einen zweifachen Differenz-in-Differenzen-Ansatz zurück: dabei wird der Vorher-Nachher-Vergleich um eine Kontrollgruppe ergänzt, deren Ergebnis ebenfalls vor und nach der Gesetzesänderung verglichen wird. Die Annahme ist dabei, dass ein Zeittrend zwar vorhanden, jedoch in beiden Gruppen identisch ist. Diese Vorgehensweise setzt voraus, dass eine entsprechende Kontrollgruppe identifiziert werden kann, für die diese Annahme „paralleler Trends“ plausibel gemacht werden kann. Dies setzt zunächst voraus, dass sich die Zielgruppe hinreichend genau eingrenzen lässt. Wie im Kontext des Matching diskutiert, ist fraglich, ob dies allein auf Basis administrativer Daten im U25-Segment ohne Weiteres gelingen kann. Die Kontrollgruppe für das Differenzen-in-Differenzen-Konzept kann prinzipiell auch mit dem Instrumentarium des Matching auf Basis einer Kombination beobachtbarer Merkmale hergestellt werden. Die oben angesprochenen praktischen Probleme beim Einsatz der Matching-Technik gelten aber natürlich auch hier.

Eine weitere Hürde, die die Einsatzmöglichkeiten von Politikänderungen über die Zeit als Identifikationsinstrument praktisch einschränken dürften, ist das komplexe Leistungsgeflecht auf mehreren Ebenen. Veränderungen der Ergebnisvariablen über die Zeit müssen einer spezifischen Maßnahme zugerechnet werden können. Dazu muss gewährleistet sein, dass zeitgleich keine wirksamen Veränderungen bei anderen Maßnahmen auftreten. Isolierte Regeländerungen sind natürlich umso weniger wahrscheinlich, je differenzierter das potenziell auf die Zielgröße wirkende Maßnahmensystem ist, und umso schwieriger zu finden, je mehr Regelungen einander überlappen.

Die Suche nach Reformen ist angesichts der Vielzahl an Maßnahmen und der Feinheiten bei deren Implementation demnach besonders aufwendig. Jedoch erscheint die Suche besonders dann lohnenswert, wenn der Zuweisungsprozess einer zu evaluierenden Maßnahme keine sonstige Variation aufweist und beispielsweise alle Jugendlichen gleichzeitig durch die Maßnahme betroffen sind. Ein denkbarer Fall ist der Berufsberatungstag in der Schule, der für alle Schüler in einem Jahrgang gleichzeitig stattfindet. Wenn es keinerlei Variation gibt, wie eine Veränderung im Programm (oder der Zuweisung) im Zeitablauf, lassen sich kausale Wirkungen der Maßnahme schlicht nicht abschätzen.

Eine Strategie zur kausalen Wirkungsmessung, die Vorher-Nachher-Vergleichen oder dem Differenzen-in-Differenzen-Ansatz verwandt ist, ist das sogenannte „Regression Discontinuity Design“. Um dieses Verfahren anwenden zu können, müssen allerdings ganz spezifische Voraussetzungen erfüllt sein:

- Der Zugangsprozess in die Maßnahme lässt sich anhand eines beobachtbaren, kontinuierlichen individuellen Merkmals eindeutig beschreiben; es existiert für diese Variable ein Schwellenwert, oberhalb dessen die Wahrscheinlichkeit, an der Maßnahme teilzunehmen, systematisch höher ist, als wenn der Schwellenwert unterschritten ist. Es existiert also eine Diskontinuität in der Zugangswahrscheinlichkeit, die dem Verfahren seinen Namen gibt.
- Die Individuen haben auf die Variable, die den Zugangsprozess steuert, keinen Einfluss, so dass die Zuweisung in die Maßnahme anhand dieser Variablen aus ihrer Perspektive quasi zufällig ist.
- Die Zielgröße der Evaluation ist entweder unabhängig von der den Zugangsprozess steuernden Variablen, oder der Zusammenhang zwischen der Variablen und dem Ergebnis lässt sich über eine vorzugebende funktionale Form (z.B. eine lineare Abhängigkeit) adäquat abbilden. Dieser funktionale Zusammenhang muss kontinuierlich sein, das heißt ohne die Intervention durch die Maßnahme könnte die Ergebnisvariable am Schwellenwert keine Sprungstelle aufweisen.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, lässt sich eine kausale Maßnahmenwirkung ermitteln, indem das durchschnittliche Ergebnis in der Gruppe der Individuen, bei denen die für den Zugang zur Maßnahme verantwortliche Variable einen Wert gerade oberhalb des Schwellenwerts annimmt, mit dem durchschnittlichen Ergebnis in der Gruppe der Individuen verglichen wird, bei denen die Variable einen Wert gerade unterhalb des Schwellenwertes annimmt.

Hierbei wird eine lokale Wirkung in dem Sinn gemessen, dass die Kausalaussage nur für den Bandbereich um den Schwellenwert gilt, in dem sich die zur Messung herangezogenen Individuen befinden. Dieser Bandbereich kann enger oder weiter gewählt werden. Je weiter er gewählt wird, um möglicherweise allgemeinere Aussagen zu erhalten, desto größer ist allerdings das Risiko der Fehlspezifikation beim festzulegenden Zusammenhang zwischen der den Zugangsprozess steuernden Variablen und der Ergebnisvariablen.

Institutionelle Grenzen, die zur Anwendung dieses Ansatzes in der Evaluationsforschung typischerweise genutzt werden, sind:

- Altersgrenzen – die Möglichkeit, von einer Maßnahme zu profitieren, kann daran gekoppelt sein, dass ein bestimmtes Ereignis eintritt, wenn die Jugendlichen ein bestimmtes Alter erreicht haben. Die geeignete Kontrollgruppe wären dann Jugendliche, bei denen dieses Ereignis gerade eintritt, bevor sie dieses Alter erreicht haben.
- Stichtage – dies setzt voraus, dass die Teilnahme an der Maßnahme an einen bestimmten Stichtag geknüpft ist, etwa indem Jugendliche nach einem bestimmten Datum geboren sein müssen, um von der Maßnahme zu profitieren. Die geeignete Kontrollgruppe wären dann Jugendliche, die gerade vor diesem Datum geboren sind.
- Gebietsgrenzen – dies setzt voraus, dass die Jugendlichen nur dann an einer Maßnahme teilnehmen können, wenn sie in einer bestimmten Region wohnen. Die geeignete Kontrollgruppe wären dann Jugendliche von außerhalb der Region, die aber möglichst nah an der Grenze wohnen.

Die ökonomischen Schätzungen bei einem Regression Discontinuity-Design zur Messung kausaler Wirkung sind technisch relativ einfach. Ein Beispiel für die Anwendung eines solchen Designs liefert De Giorgi (2005), der eine Altersschränke bei 25 Jahren im NDYP, nach der Jugendliche nicht mehr in das Programm aufgenommen werden, zur Messung der Beschäftigungseffekte nutzt.

Ein zentraler Vorteil des Ansatzes ist, dass der Selektionsprozess an einer einzelnen beobachtbaren Variablen festgemacht ist, so dass bei der Analyse keine weiteren Maßnahmen zur Kontrolle beobachteter und unbeobachteter individueller Heterogenität erforderlich sind. Dennoch sind die Datenanforderungen insofern nicht klein, als ausreichende Fallzahlen in einem nicht zu breiten Band um den Schwellenwert (etwa Personen mit Geburtstagen einen Monat vor und nach der Stichtagsregel) vorliegen müssen.

Darüber hinaus müssen die genannten Anforderungen an den Zusteuerungsprozess erfüllt sein. Zumindest hinsichtlich Alters- und Stichtagsregelungen besteht daher für ein Regression Discontinuity-Design zur Evaluation der SGB II- und SGB III-Leistungen kaum Spielraum. Anwendungsmöglichkeiten eröffnen sich allerdings bei der Analyse der regionalen Streuung in den Zugangswahrscheinlichkeiten, auf die wir in Abschnitt 5.3.4 zurückkommen.

5.3.3. Verweildauerverfahren

Zur Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen finden Verweildauermodelle wachsende Verbreitung. Diese Modelle zur kausalen Wirkungsmessung verwenden im Gegensatz zu Matching-Verfahren Längsschnittinformationen, also Informationen zur Entwicklung eines Individuums über die Zeit. Die Evaluation erfolgt dann durch Vergleich der Ergebnisvariablen zwischen Programmteilnehmerinnen und Programmteilnehmern, die mit der Teilnahme früher oder später beginnen. Verweildauermodelle haben den Vorteil, dass keine Kontrollgruppe abgegrenzt werden muss. Damit entfällt das Problem, dass sich Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmer in der Kontrollgruppe hinsichtlich nicht beobachtbarer, aber für das Ergebnis relevanter Kennzeichen unterscheiden könnten.

Da viele Varianten von Verweildauermodellen existieren, können hier nur die Grundzüge dargestellt werden. Die Kernidee besteht darin zu untersuchen, wie lange ein bestimmter Zustand –

etwa fehlende Berufsausbildung nach Ende der Schule – andauert, bis es zum Übergang in einen anderen Zustand – etwa Beginn einer Ausbildung – kommt. Grundsätzlich ist es dabei möglich, dass die Episode des Anfangszustands mit verschiedenen Abgangszuständen (Aufnahme einer Ausbildung; Beginn einer Beschäftigung ohne Ausbildung) endet. In diesem Fall spricht man von einem „competing risks“-Modell.

Die zeitliche Dauer des Anfangszustands bis zum Endzustand wird von der Übergangsrate zwischen den Zuständen bestimmt. Diese kann abhängen von

- der im bisherigen Zustand verbrachten Dauer: So kann sich die Wahrscheinlichkeit, eine Ausbildung zu beginnen, systematisch verschlechtern, je länger der Zustand ohne Ausbildungsplatz anhält; in diesem Fall spricht man von negativer Dauerabhängigkeit;
- persönlichen Kennzeichen des Betroffenen;
- ggf. der Teilnahme an einer Maßnahme.

Verweildaueransätze modellieren, wie diese Faktoren auf die Dauer, die in einem bestimmten Zustand verbracht wird, gegeben dieser Zustand hält bereits eine bestimmte Zeit an, wirken. Hierzu sind bestimmte Annahmen zu setzen, wodurch sich das Spektrum der gebräuchlichen Verweildauermodelle stark ausdifferenziert. Die Plausibilität der gewählten methodischen Vorgehensweise ist im Einzelfall für die jeweilige Untersuchungsaufgabe zu begründen und muss nach Möglichkeit durch Abgleich mit Modellen, die alternative Annahmen treffen, auch statistisch getestet werden.

Um Verweildauermethoden zur Schätzung kausaler Maßnahmenwirkungen zu nutzen, kommt vor allem der so genannte „Timing-of-Events“-Ansatz in Frage (Heckman und Singer, 1984). Allgemein gesagt modelliert dieser Ansatz simultan die zeitliche Dynamik, mit der die Teilnahme an einer Maßnahme auftritt, und die zeitliche Dynamik, mit der ein bestimmtes Ergebnis gegeben den Eintrittszeitpunkt der Maßnahme auftritt. Der Ansatz eignet sich grundsätzlich für Interventionen, deren genauen Zeitpunkt die Individuen nicht antizipieren können. Er ist daher nicht geeignet zur Bewertung von Maßnahmen, die immer zu einem bestimmten Zeitpunkt eintreten (wie etwa der Übergang von Arbeitslosengeld I zu Arbeitslosengeld II nach Auslaufen der gesetzlichen Anspruchsdauer). Gut zu behandeln sind dagegen beispielsweise Maßnahmen, die von Fallmanagern gesteuert werden. Da diese unterschiedliche Strategien fahren, kann dieselbe Maßnahme vergleichbare Individuen ohne eigenes Zutun zu unterschiedlichen Zeitpunkten erreichen.

Ein „Timing-of-Events“-Ansatz hat, wie Abbring und van den Berg (2003) in einer einflussreichen Studie für eine große Klasse von möglichen (und verbreiteten) Verweildauermodellen theoretisch gezeigt haben, großes analytisches Potenzial. Um kausale Wirkungsaussagen abzuleiten, genügt es, die Zeitdauern bis zum Eintritt der beiden Ereignisse – Eintritt der Maßnahme und Übergang in den interessierenden Endzustand – zu beobachten. Es ist nicht erforderlich, dass individuelle Merkmale beobachtet werden können, die zwar den Zugang in die Maßnahme steuern, nicht aber das Ergebnis der Maßnahme (es sei denn über die Maßnahmenteilnahme) beeinflussen. Technisch gesprochen, wird keine so genannte „exclusion restriction“ benötigt. Zweitens werden die Maßnahmenwirkungen selbst dann nicht verzerrt geschätzt,

wenn es unbeobachtbare Faktoren gibt, die sowohl die Selektion in die Maßnahme als auch das Ergebnis der Intervention beeinflussen. Der Zeitpunkt der Intervention enthält nämlich Information, die den selbst nicht beobachteten Prozess der Zusteuerung in die Maßnahme und die dabei relevanten beobachtbaren und unbeobachtbaren Merkmale der Teilnehmerinnen und Teilnehmer implizit abbildet.

Dieses sehr allgemeine Resultat lässt sich nicht ganz leicht intuitiv erfassen. Zum besseren Verständnis nehmen wir Bezug auf das von Abbring und van den Berg (2003) gewählte Anwendungsbeispiel, das sich mit der Evaluation der Wirkung von wirksam gewordenen Sperrzeiten zur Sanktionierung von Arbeitslosen auf die Beschäftigung befasst. Zu modellieren sind hierbei zwei aufeinanderfolgende dynamische Prozesse. Der erste Prozess ist die zeitliche Dauer bis zur Verhängung der Sanktion, der zweite Prozess ist die zeitliche Dauer nach Verhängung der Sanktion bis zum Übergang in Beschäftigung. Die Identifikation des gesuchten kausalen Effekts beruht in diesem Fall auf der Tatsache, dass die Verweildauer bis zum Eintritt der Sperrzeit, gegeben die Dauer der Arbeitslosigkeit, relevante Information über die Wirkung der Sperrzeit enthalten kann. Wenn eine Sperrzeit die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit erhöht, dann sollte – für eine gegebene Arbeitslosigkeitsdauer – die Abgangsrate in die Sperrzeit kurz vor dem Ende des Arbeitslosigkeitszustands sprunghaft steigen. Wenn man also beobachtet, dass die auf die Dauer der Arbeitslosigkeit konditionierten Übergangsraten in die Sperrzeit ansteigen, ist dies ein Indiz dafür, dass von der Sperrzeit ein kausaler Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ausgeht. Das Selektionsproblem wird durch die Konditionierung auf die gegebene Arbeitslosigkeitsdauer gelöst.

Verweildaueranalysen zur Evaluation allgemeiner aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind in Deutschland mittlerweile etabliert. Vermittlungs- und kurze Trainingsmaßnahmen bewerten Hujer, Thomsen und Zeiss (2006) mit einem multivariaten Verweildauermodell. Die Studie berücksichtigt dabei nicht nur den Startzeitpunkt der Maßnahme, sondern auch die Maßnahmendauer. Ein alternativer, verwandter Weg zur expliziten Modellierung der Dynamik der Ereignisse während einer Arbeitslosigkeitsperiode sind dynamische Matchingverfahren (Fredriksson und Johansson, 2008). Hiermit analysieren Fitzenberger, et al. (2010) die Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen mit besonderer Berücksichtigung des Zeitpunktes der Maßnahmenteilnahme. Durch Eintrittskohorten, die bis 1986/87 zurückreichen, können auch besonders langfristige Auswirkungen der Programmteilnahme untersucht werden.

Grundsätzlich erscheint der Verweildaueransatz zur Evaluation von Leistungen im U25-Bereich geeignet, auch wenn unserer Kenntnis nach Anwendungsbeispiele für Deutschland bislang fehlen. Ein internationales Beispiel ist die Evaluation des NDYP durch McVicar und Podivinsky (2009). Ihr Verweildauermodell unterscheidet zwischen den Abgangszuständen „Beschäftigung“ und „Weiterbildung“. Der Einfluss des Programms wird mit den Daten der „New Deal Evaluation Database“ geschätzt, indem die Übergangsraten in diese Zustände für Teilnehmerinnen und Teilnehmer (im Alter von 18-24 Jahren) mit den Raten von vergleichbaren Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmern (im Alter von 25-29 Jahren) verglichen werden.

Allerdings stellen neuere Verweildaueransätze hohe technische Anforderungen und erfordern fortgeschrittene ökonometrische Kenntnisse. Die Vorgehensweise erscheint für Nichtfachleute im Vergleich zu anderen Verfahren der kausalen Wirkungsmessung möglicherweise weniger transparent, was im Prozess der wirtschaftspolitischen Beratung ein Nachteil sein kann. Dieser Nachteil wird jedoch durch die größere Aussagekraft der Resultate, die durch den Verzicht auf

strenge und nicht testbare Annahmen identifizierende Annahmen über den Selektionsprozess erreicht wird, wettgemacht.

Zudem sind die Datenanforderungen, um Verweildauermodelle einzusetzen, vergleichsweise niedrig. Benötigt wird lediglich eine möglichst präzise Messung der jeweiligen zeitlichen Dauer bis zur Intervention und bis zum Abgang in den Endzustand. Die Jugendlichen müssen dafür über ein bestimmtes Zeitfenster hinweg im Längsschnitt beobachtet werden können. Diese Anforderung ist, solange auf administrative Daten zurückgegriffen werden kann, die den Zeitpunkt der Maßnahme sowie den Übergang in den relevanten Abgangszustand enthalten, sehr gut zu erfüllen. Müssen dagegen Übergänge und die Zeitpunkte der zu analysierenden Intervention aus Umfragedaten rekonstruiert werden, steigt der Aufwand erheblich. Grundsätzlich lassen sich Ereignishistorien zwar auch retrospektiv mit einiger Genauigkeit aufzeichnen, allerdings eignen sich, wenn längere Zeiträume im Rückblick zu erfassen sind, nur schriftliche Erhebungen und Face-to-Face-Interviews.

Jedoch sind im Kontext einer Evaluation von Maßnahmen für Jugendliche unter 25 Jahren wichtige Unterschiede zur etablierten Vorgehensweise bei der Bewertung allgemeiner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hervorzuheben:

- Der Ausgangszeitpunkt, von dem an Jugendliche potenziell von einer Maßnahme betroffen werden können, liegt hier beim Abgang aus dem Schulsystem, nicht beim Zugang in Arbeitslosigkeit. Gemäß den verfügbaren administrativen Daten wäre der Zeitpunkt, ab dem die Dauer bis zum potenziellen Eintritt in eine Maßnahme modelliert werden kann, bei einer pragmatischen Vorgehensweise auf den Termin zu setzen, an dem Schulabgängerinnen und Schulabgänger erstmals in der Berufsberatungsstatistik auftauchen. Allerdings könnte die individuelle Zeitspanne zwischen Schulabgang und erstmaliger Erfassung der Jugendlichen in den Daten selber durch einen Verweildauerprozess gekennzeichnet sein. Ggf. müsste darum das relevante Ende des letzten vollendeten Schuljahres als Nullzeitpunkt für ein Verweildauermodell gesetzt werden.
- Das Spektrum der relevanten Abgangszustände ist bei der Analyse der Entwicklung von Jugendlichen am Beginn des Erwerbslebens tendenziell weiter als im späteren Lebensverlauf. Zu beachten sind hier Abgänge in Ausbildung, in Beschäftigung (ohne Ausbildungsabschluss), in Arbeitslosigkeit, in Nichtaktivität (etwa durch Familiengründung), in weiter führende Bildung und möglicherweise in den Wehrdienst oder Ersatzdienst. Die Modellierungsanforderungen steigen mit der Zahl der möglichen Abgangszustände.
- Es wäre teilweise sinnvoll, aufeinanderfolgende Übergänge zwischen mehreren Zuständen zu modellieren. Ein erster Übergang wäre die Aufnahme einer Ausbildung, der folgende Zustand wäre der Übergang von Ausbildung in Erwerbstätigkeit, wobei davor erneut eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme liegen kann. Diese Erweiterung führt zu sogenannten „multiple spell“-Modellen mit entsprechendem zusätzlichem Aufwand, um die potenziell ablaufenden dynamischen Prozesse vollständig zu erfassen.²⁴

²⁴ Bei einem „single spell“-Modell wird im Gegensatz dazu nur ein einziger Übergang analysiert: der Übergang von einem Anfangszustand – etwa der Arbeitslosigkeit – in einen Endzustand – etwa Beschäftigung. Zwischen dem Eintritt

- Es ist in vielen Fällen mit ganzen Maßnahmenketten zu rechnen, das heißt, an eine Maßnahme kann sich eine weitere Maßnahme anschließen. Bei jeder weiteren Maßnahme in einer Kette muss das Verweildauermodell zur Beschreibung der zeitlichen Dynamik eine weitere Dimension erhalten. Auch dies führt zu erhöhten Modellierungsanforderungen.

Fasst man zusammen, scheint der Verweildaueransatz vom Prinzip her wichtige Vorteile aufzuweisen. Insbesondere die vergleichsweise niedrigen Datenanforderungen und die schwachen identifizierenden Annahmen sprechen für die Methode. Wegen der durch eine hohe Dynamik gekennzeichneten vielfältigen Übergangs- und Interventionsprozesse an der Schwelle Schule-Ausbildung (und ggf. der Schwelle Ausbildung-Beruf) könnten die noch relativ neuen und methodisch anspruchsvollen Verfahren in der Praxis jedoch leicht an technische Grenzen stoßen. Zudem ist damit zu rechnen, dass die zeitliche Variation im Beginn von Maßnahmen vielfach zu gering ist, denn das Zeitfenster an der Schwelle Schule-Ausbildung ist allgemein nicht groß. Darum ist nicht gewährleistet, dass immer ausreichend zufällige Elemente im Zeitpunkt des Beginns der Intervention beim Adressaten der Maßnahme wirken, um mit dem Verfahren kausale Wirkungen identifizieren zu können.

in den Anfangszustand und dem Übergang zum Endzustand kann die zu evaluierende Maßnahme liegen. Während der Teilnahme an der Maßnahme verweilt das Individuum jedoch im ersten Zustand.

5.3.4. Homogene regionale Arbeitsmärkte mit heterogenen Treatments

Im Zusammenhang mit der Diskussion des Regression Discontinuity-Ansatzes oben wurde bereits deutlich, dass regionale Unterschiede in den Zugangswahrscheinlichkeiten, die auf institutionell bedingt unterschiedlichen Einsatzhäufigkeiten einer Maßnahme beruhen, einen guten Ausgangspunkt zur Abschätzung kausaler Maßnahmenwirkungen bilden können. Bereits im Rahmen der Evaluation der Hartz-Reformen wurden regional unterschiedliche Strategien in der Aufgabenwahrnehmung genutzt, um die Experimentierklausel nach § 6c SGB II zu evaluieren (Arntz et al. 2006). WZB und infas (2006) und Boockmann, Thomsen und Walter (2009) verwenden die regionale Variation in Sperrzeitenquoten, um die Effekte von Sanktionsmechanismen abzuschätzen. Da hierbei die regionale Sperrzeitenquote von den regionalen Arbeitsmarktbedingungen beeinflusst wird, muss dieser Effekt herausgerechnet werden, um konsistente Ergebnisse zu erhalten.

Tatsächlich ist die zentrale Voraussetzung, damit regionale Variation erfolgreich zu Evaluationszwecken genutzt werden kann, dass die Gründe für die regionalen Unterschiede im Zuweisungsprozess in keinem direkten Zusammenhang zu den zu analysierenden Ergebnisvariablen stehen.

Am sichersten wäre diese Voraussetzung gewährleistet, wenn regionale Differenzen per Gesetz vorgeschrieben sind. Ein Beispiel wäre ein Programm, das ausschließlich zur Förderung der neuen Bundesländer dient und damit für Bewohnerinnen und Bewohner der alten Bundesländer nicht zugänglich ist. In diesem Fall ließe sich das Regression-Discontinuity Design zur kausalen Wirkungsanalyse völlig scharf durchsetzen. Hierzu müssten, anschaulich gesprochen, die Ergebnisse von Westdeutschen und Ostdeutschen, die als Nachbarn auf der ehemaligen innerdeutschen Grenze leben, miteinander verglichen werden.

Warum dieser Ansatz funktioniert, versteht man vielleicht am besten, wenn man sich das Dorf Mödlareuth vorstellt. Dieses kleine Dorf liegt exakt auf der Grenze zwischen Bayern und Thüringen und war zu Zeiten von Bundesrepublik und DDR durch die innerdeutsche Grenze geteilt. Heute darf man aber davon ausgehen, dass sich die Jugendlichen des Dorfes einen Arbeitsmarkt teilen. Dies bedeutet, dass Jugendliche im Durchschnitt dieselben Chancen auf einen Ausbildungsplatz haben sollten, unabhängig davon, ob sie in der West- oder der Osthälfte des Dorfes leben. Würde nun jedoch ein wirksames Programm existieren, an dem nur die in der Osthälfte lebenden Jugendlichen teilnehmen können, würde sich das Bild verändern. Erhält der Ostjugendliche nach der Teilnahme schneller einen Ausbildungsplatz als der Westjugendliche, könnte man aus dieser Beobachtung unmittelbar schließen, dass der zutage tretende Unterschied ein Effekt der Teilnahme an der Maßnahme ist.

Damit diese Interpretation haltbar ist, sind zwei Aspekte zu beachten:

- Es wäre zu zeigen, dass die beiden Jugendlichen ohne die Maßnahme tatsächlich die gleichen Ausbildungschancen hätten, unabhängig davon, ob sie im West- oder Ostteil des Dorfes leben. Hierzu kann man auf die Erfahrungen von Jugendlichen zurückgreifen, die eine Ausbildung begonnen haben, bevor die Maßnahme in Ost-Mödlareuth eingeführt wurde.

- Um auszuschließen, dass es sich bei dem gemessenen Effekt um einen rein zufälligen statistischen Ausreißer nach oben handelt, muss sich der Vergleich der durchschnittlichen Arbeitsergebnisse mit einer größeren Zahl von Fällen durchführen lassen. Bei einem Programm für die neuen Bundesländer könnten alle unmittelbaren Nachbarn an der innerdeutschen Grenze in den Vergleich einbezogen werden.

Das stilisierte Beispiel ist nützlich, um die Anforderungen und Voraussetzungen einer idealen Wirkungsanalyse auf Basis regionaler Variation im Zuweisungsprozess zu verstehen. Es trägt für die Praxis allerdings noch nicht sehr weit. Zumindest bei den zu evaluierenden Leistungen des SGB II und SGB III für Jugendliche unter 25 Jahren bestehen praktisch keine gesetzlich vorgegebenen regionalen Unterschiede im Zuweisungsprozess. Sofern es sich bei den gesetzlichen Leistungen nicht um Ermessensleistungen handelt, dürfte es regionale Variation, die nicht mit den Bedingungen des Arbeitsmarkts einschließlich der sozialen und demographischen Zusammensetzung vor Ort zusammenhängt, eigentlich nicht geben.

So sollte es zum Beispiel bei den Leistungen der Berufsberatung bzw. Berufsorientierung, die praktisch alle Jugendlichen erreichen, keine systematische regionale Variation in der Teilnahmehäufigkeit geben. Allerdings sind auch hier Formen der räumlichen Variation denkbar, wenn nämlich die Maßnahmen in bestimmten Regionen etwa mit mehr Ressourcen, größerer Intensität oder zu einem früheren Zeitpunkt durchgeführt werden als in anderen Regionen. So entsteht zwar keine regionale Streuung in der Teilnahmehäufigkeit, wohl aber in der Qualität der Maßnahmedurchführung, aus der sich Wirkungsaussagen ableiten lassen.²⁵

Damit auf Grundlage regionaler Streuung unverzerrte Effekte gemessen werden können, muss die Variation im Instrumenteneinsatz im Hinblick auf die Zielgrößen möglichst exogen sein. Dies bedeutet, dass die Maßnahmen in bestimmten Regionen nicht oder zumindest nicht ausschließlich deshalb intensiver genutzt werden, weil hier Zielgrößen systematisch schlechter erreicht werden, etwa weil die Jugendarbeitslosigkeit wegen lokaler Arbeitsmarktbesonderheiten höher ist. Mehrere Argumente sprechen dafür, dass diese Voraussetzung im Kontext der SGB II- und SGB III-Leistungen für Jugendliche unter 25 Jahren sichergestellt werden kann:

- Die Untersuchungen im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Hartz-Kommission (Modul 1f) durch RWI und ISG (2006: 11) haben zumindest für das Feld der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik gezeigt, dass die geschäftspolitische Ausrichtung der Agenturen für Arbeit auf bestimmte Ergebnisgrößen des Arbeitsmarkts nur höchst selten einen systematischen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik aufweist. Die konkrete Ausgestaltung des Politikeinsatzes vor Ort erscheint vielmehr sehr stark davon beeinflusst, dass ein zentral vorgegebener Katalog von Maßnahmen von den Agenturen für Arbeit und Grundsicherungsstellen interpretiert und dementsprechend unterschiedlich umgesetzt wird.
- Durch die große Zahl von Maßnahmen auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche unter 25 Jahren, die auf der Länder- und kommunalen Ebene initiiert und

²⁵ Speziell für den Fall der Berufsberatung/-orientierung könnte sich als Alternative allerdings der Timing-of-Events-Ansatz anbieten, vorausgesetzt es gäbe auf der individuellen Ebene genügend Variation darin, wann genau im Übergang Schule-Ausbildung diese sehr allgemeinen Maßnahmen stattfinden. In einem „single spell“-Modell wären der Zeitpunkt der Maßnahme der erste zu modellierende dynamische Prozess, und der Zielzustand, der am Ende des zweiten zu modellierenden dynamischen Prozesses steht, der Übergang in Ausbildung oder Beschäftigung.

durchgeführt werden, dürften lokale Traditionen und Besonderheiten, die nicht vollkommen mit den Ergebnisgrößen der Evaluation korrelieren, die Struktur der eingesetzten SGB II- und SGB III-Leistungen beeinflussen. Zu denken ist etwa an spezielle Konstellationen der lokalpolitischen Akteure, eine historisch gewachsene Trägerlandschaft oder bestimmte Praktiken im Einkaufsprozess der Maßnahmen vor Ort.

Wenn aus diesen Gründen quasi-zufällige Elemente den Zuweisungsprozess auf der regionalen Ebene beeinflussen, lässt sich diese Information nicht nur für makroökonomische Untersuchungen, sondern auch auf mikroökonomischer Ebene zur Identifikation kausaler Effekte nutzen.

Ein Vorbild für diese innovative Herangehensweise ist eine Studie von Frölich und Lechner (2010), die die Wirkungen von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit für die Schweiz analysiert. Genutzt werden hierbei lokale Unterschiede innerhalb räumlich abgegrenzter Arbeitsmärkte. Diese kommen dadurch zustande, dass regionale Arbeitsmärkte aus mehreren zusammenhängenden Regionen bestehen können, für die verschiedene Institutionen der Arbeitsverwaltung mit unterschiedlichen Strategien verantwortlich sind. In diesem Beispiel liegt dies an der starken Autonomie der Schweizer Kantone in Verbindung mit der Tatsache, dass die Kantonsgrenzen, wie sich am Pendlerverhalten feststellen lässt, räumlich zusammenhängende Arbeitsmärkte durchschneiden. Somit sehen sich die Personen innerhalb eines zwei Kantone berührenden regionalen Arbeitsmarkts zwar grundsätzlich denselben Beschäftigungsmöglichkeiten gegenüber, denn diese sind durch Pendeln von überall gut zu erreichen. Die Wahrscheinlichkeit, bei Arbeitslosigkeit an einer bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilzunehmen, richtet sich dagegen danach, ob der oder die Arbeitslose zufällig auf der einen oder der anderen Seite der Kantonsgrenze wohnt.

Dies ermöglicht es, den Wohnort als sogenanntes Instrument zur Erklärung der Maßnahmenbeteiligung einzusetzen. Die Indikatorvariable, die den Wohnort anzeigt, erklärt zwar sehr gut die Wahrscheinlichkeit, an der Maßnahme teilzunehmen, ist selbst jedoch völlig unabhängig von der Zielgröße der kausalen Wirkungsanalyse, also der individuellen Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Anders gesagt ist die Größe exogen und eignet sich daher, konsistente kausale Effekte anzuzeigen. Wie im oben erörterten fiktiven Beispiel des Dorfes Mödlareuth, kann in dieser Konstellation nämlich davon ausgegangen werden, dass die Beschäftigungsfähigkeit für arbeitslose Nachbarn, die an der Grenze der Kantone wohnen, deren Regionen de facto einem gemeinsamen Arbeitsmarkt angehören, wenn keiner an der Maßnahme teilnahm, im Durchschnitt gleich wäre.

Die Daten, die Frölich und Lechner (2010) für ihre Evaluationsstudie auswerten, sind administrative Individualdaten angereichert durch Regionalinformationen für die gesamte Schweiz. Dieser Weg erscheint wegen der im Vergleich viel weniger differenziert vorliegenden administrativen Daten für Deutschland allgemein schwierig und dürfte erst recht wegen der noch einmal besonderen Datenerfordernisse zur Evaluation von Leistungen im U25-Segment kaum zu realisieren sein.

Als machbare Alternative schlagen wir vor, der Grundidee des Ansatzes zu folgen und lokale Unterschiede in der Häufigkeit der Maßnahmen innerhalb räumlich abgegrenzter Arbeitsmärkte, die durch die Aktivität verschiedener Agenturen für Arbeit bzw. Grundsicherungsstellen zustande kommen, zur Schätzung kausaler Effekte zu nutzen. Dabei soll sich die Analyse jedoch auf

wenige, gezielt ausgewählte regionale Arbeitsmärkte beschränken, in denen die Variation innerhalb des regionalen Arbeitsmarkts besonders stark ausgeprägt ist.

Die Fokussierung auf einzelne Regionen hat den Vorteil, dass das Datenproblem vergleichsweise sparsam gelöst werden kann. Zudem verbessern sich durch die Einbindung der umsetzenden Akteure und die Orientierung an der spezifischen Situation auf lokaler Ebene die Möglichkeiten, wirklich passgenaue Umfragen auf der Individualebene durchzuführen. Jugendliche aus dem ausgewählten Arbeitsmarkt müssen angesprochen werden, um Informationen, die für die Wirkungsanalyse erforderlich sind, aber in den administrativen Daten fehlen, zu erheben. Hierzu gehören etwa folgende Informationen:

- Biographie
- Verlauf der Schulzeit und schulische Ergebnisse
- Familiärer Hintergrund und aktuelle Familiensituation
- Haushalts- und Wohnkonstellation
- Teilnahme an konkurrierenden oder ergänzenden Maßnahmen der Bundes-, Länder- und kommunalen Ebene.

Da für differenzierte Wirkungsanalysen, bei denen auch Aussagen für Teilgruppen (Personen mit/ohne Migrationshintergrund, Männer/Frauen) gemacht werden, auf hinreichend große Fallzahlen zu achten ist – gerechnet werden sollte mit Netto-Fallzahlen von etwa 1.000 – empfiehlt sich zur Durchführung der Befragung das Instrument des computerassistierten Telefoninterviews (CATI), um einen befriedigenden Rücklauf zu erhalten. Schriftliche Erhebungen erscheinen in der Zielgruppe der Jugendlichen, die zudem häufig eher bildungsfern sein dürften, kaum praktikabel. Kontaktdaten zur gezielten Ansprache der Jugendlichen sind gut verfügbar, nicht zuletzt in den administrativen Aufzeichnungen der BA.

Um entsprechende Umfragen effizient durchzuführen, ist darüber hinaus eine Konzentration auf die eigentliche Zielgruppe der zu evaluierenden Maßnahme anzustreben. Hierzu wären im ersten Schritt die Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmer in den regionalen Arbeitsmärkten anhand der administrativen Daten zu identifizieren und ihre typischen beobachteten Merkmale (Geschlecht, Qualifikation, Alter, etc.) zu beschreiben. Anschließend wären aus den administrativen Daten Nichtteilnehmerinnen und -teilnehmer aus demselben regionalen Arbeitsmarkt und mit möglichst denselben Merkmalen auszusuchen, die die potenzielle, per CATI anzusprechende Kontrollgruppe zu bilden. Nach Durchführung der Umfrage kann und sollte das Matching von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden auf Grundlage der zusätzlich erhobenen Daten weiter verfeinert werden.

Die Konzentration auf ausgewählte regionale Arbeitsmärkte hätte den weiteren Vorteil, dass die ökonometrische Wirkungsanalyse gut durch eine Implementationsanalyse begleitet werden kann. Diese muss unter anderem die speziellen lokalen Konstellationen, die für die Variation der Zugangswahrscheinlichkeiten innerhalb des ausgesuchten räumlichen Arbeitsmarkts verantwortlich sind, zu beschreiben. Denkbare Gründe wären etwa unterschiedliche Strategien der Akteure vor Ort oder unterschiedlich verfügbare konkurrierende oder komplementäre Maßnah-

men auf der lokalen Ebene, wie etwa die Verfügbarkeit einer Möglichkeit der Kofinanzierung bei erweiterter (vertiefter) Berufsorientierung.

Das durch eine Implementationsanalyse zu gewinnende vertiefte Verständnis der regionalen Besonderheiten kann einerseits einer differenzierteren Interpretation der ökonometrischen Schätzergebnisse zur kausalen Wirkungsmessung dienen. Darüber hinaus erlaubt es, besser einzuschätzen, inwieweit und unter welchen Bedingungen die beobachteten Effekte verallgemeinerbar sind, sich also auf die Regionen übertragen lassen, die bei der vorgeschlagenen Herangehensweise völlig außen vor bleiben.

Prinzipiell sind die mit dieser Strategie zu schätzenden Effekte nämlich, wie in mikroökonomischen Evaluationsstudien allerdings die Regel, nur sogenannte „lokale Effekte“.²⁶ Das bedeutet, die gefundenen Effekte gelten nur für diejenigen Jugendlichen, die durch die aktivere Zuweisungsstrategie der zuständigen Agentur für Arbeit oder Grundsicherungsstelle in die evaluierte Maßnahme gelangen. Anders ausgedrückt bezieht sich die gemessene Wirkung nur auf die Regionen, die durch eine stärkere Zuweisungsstrategie tatsächlich mehr Jugendliche in Maßnahmen bringen. Für Regionen, in denen die Teilnehmerzahl der Jugendlichen also nicht auf die Zuweisungsstrategie reagiert, könnten andere als die auf diese Weise ermittelten Auswirkungen auftreten.

Um angesichts dieser methodisch bedingten grundsätzlichen Einschränkung besser einschätzen zu können, inwiefern sich die erzielten Resultate verallgemeinern lassen, sollte zum einen festgestellt werden, wie heterogen oder homogen die gefundenen Effekte bei verschiedenen, nach sozio-demographischen Merkmalen getrennten Teilgruppen innerhalb eines betrachteten räumlichen Arbeitsmarkts sind. Die Wirkungshomogenität bzw. -heterogenität für sich genommen ist informativ, denn die sozio-demographische Struktur der erwerbsfähigen Bevölkerung ist ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal zwischen regionalen Arbeitsmärkten. Falls in einer Region eine Maßnahme quer durch alle Bevölkerungsgruppen, die zur Zielgruppe gezählt werden können, in die gleiche Richtung und sogar in ähnlicher Stärke wirkt, kann mit einiger Plausibilität angenommen werden, dass das Ergebnis auch auf anderen Arbeitsmärkten auftritt, in denen die Mischung der Bevölkerungsgruppen in der Zielgruppe eine andere ist als in der analysierten Region.

Zum anderen sollte der naheliegende Weg beschritten werden, die ökonometrische Wirkungsanalyse nicht auf einen einzelnen regionalen Arbeitsmarkt mit interner lokaler Variation in der Zuweisungswahrscheinlichkeit auf Maßnahmen zu beschränken, sondern mehrere geeignete regionale Arbeitsmärkte zu untersuchen. Um ein möglichst differenziertes Bild zu erhalten, sollte bei der Auswahl der Fälle eine möglichst starke Streuung in den regionalen Arbeitsmarktbedingungen erreicht werden. Die ausgewählten Regionen sollten daher geschichtet werden und insbesondere folgende Dimensionen abbilden:

- Hohes/niedriges Angebot an betrieblichen Ausbildungsstellen
- Hoher/niedriger Anteil von Personen mit niedrigem bzw. ohne Schulabschluss,

²⁶ Der technische Begriff „lokal“ bezieht sich hierbei nicht darauf, dass die Effekte über räumliche Variation in den Daten identifiziert werden. Vielmehr gelten die Ergebnisse „lokal“ nur für die Personen, bei denen das eingesetzte Instrument – hier die Region innerhalb eines räumlichen Arbeitsmarkts – überhaupt die Wahrscheinlichkeit der Selektion in die Maßnahme verändern kann.

- Eher städtischer/ländlicher Raum,
- West-/Ostdeutschland

Die beiden ersten genannten Dimensionen sollen dabei mit getrennten Indikatoren die Bedingungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarkts für Jugendliche annähern. Zur Vereinfachung könnte auch die Rate der Jugendarbeitslosigkeit als Ergebnis des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage herangezogen werden.

Allerdings wird sich die vorgeschlagene Schichtung in der Praxis nur näherungsweise erreichen lassen, denn die Zahl der mit der vorgeschlagenen Methode zu analysierenden regionalen Arbeitsmärkte ist sehr begrenzt. Erstens dürfte es nur eine begrenzte Zahl von Fällen geben, in denen die für die Identifikation kausaler Effekte notwendigen institutionellen Voraussetzungen erfüllt sind. Zweitens muss sich die Analyse auf wenige ausgewählte Fälle konzentrieren, weil die Untersuchungskosten mit der Anzahl der Fälle wachsen. Die begleitenden Implementationsanalysen sollten möglichst in allen gewählten Regionen durchgeführt werden, so dass die Kosten hier proportional zunehmen. Auch die vorzusehenden CATI-Erhebungen müssen für jede Region ausreichend große Fallzahlen erreichen, damit für die einzelnen Regionen spezifische Effekte mit ökonometrischen Verfahren geschätzt werden können. Hierbei könnte die Fallzahl pro Region jedoch mit steigender Gesamtfallzahl leicht abnehmen, so dass der erwartete Kostenanstieg bei einer Erhöhung der Zahl der analysierten Regionen leicht unterproportional ausfällt.

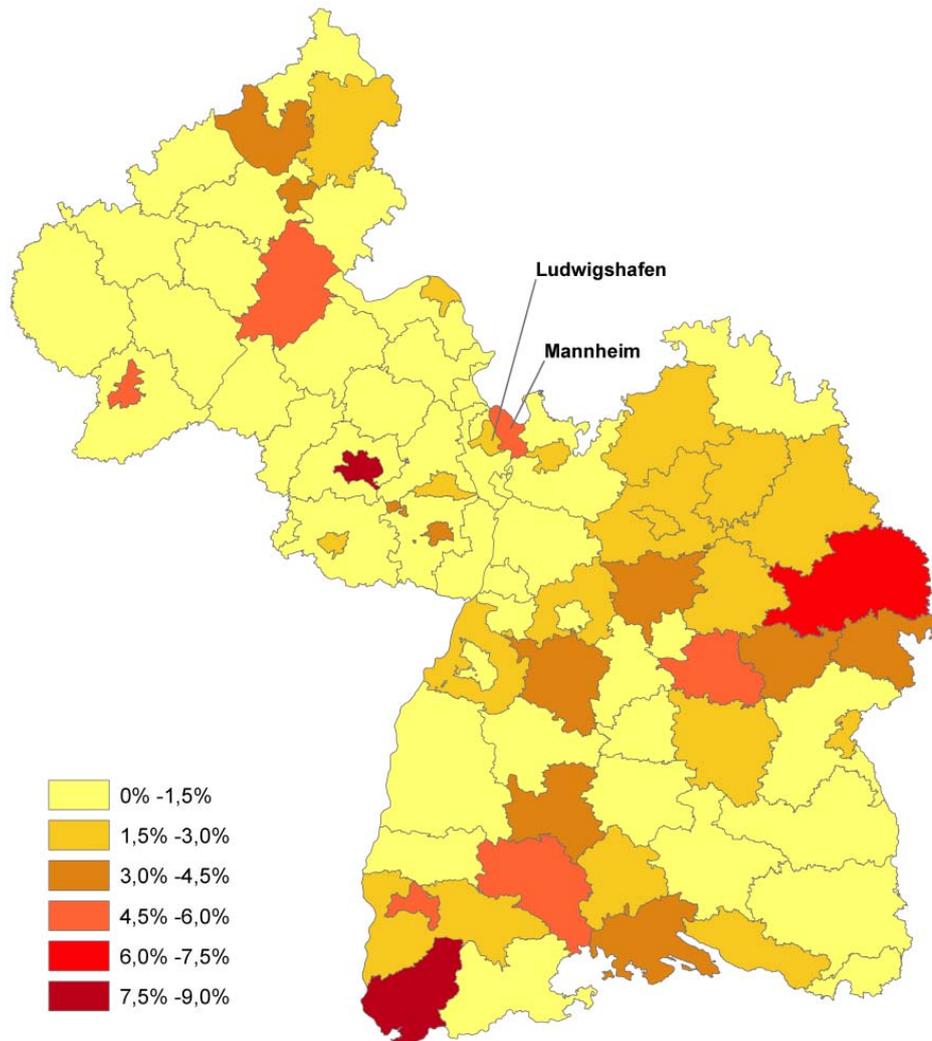
Angesichts des Kostenaspekts empfehlen wir, im Regelfall nicht mehr als fünf Regionen in den Blick zu nehmen, wenn homogene regionale Arbeitsmärkte mit heterogenen Treatments zur Evaluation kausaler Effekte analysiert werden sollen. Diese Begrenzung erfordert eine sehr sorgfältige Vorauswahl der Regionen. Es sollten – unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Schichtung – nach Möglichkeit die Fälle analysiert werden, in denen zu erwarten ist, dass die Instrumentvariable besonders stark ist. Dies ist dann der Fall, wenn sich die Zuweisungspraxis innerhalb der Region besonders stark unterscheidet. Welche Regionen dies im Einzelfall sind, lässt sich allgemein nicht beantworten und wird je nach zu evaluierender Leistung variieren. Die Auswahl geeigneter regionaler Arbeitsmärkte ist vielmehr im Rahmen des Evaluationsprozesses selber vorzunehmen. Erste Anhaltspunkte können dazu die in den Verwaltungsdaten dokumentierten Unterschiede in den Zuweisungsquoten der Agenturen für Arbeit und ggf. der Grundsicherungsstellen geben. Von dieser Basis ausgehend, erfordert eine endgültige Auswahl jedoch vorbereitende Implementationsanalysen, die den Ursachen für auffällige Streuung innerhalb der Regionen nachgehen und vorab prüfen, inwieweit verallgemeinerbare Konstellationen vor Ort vorliegen.

Das folgende Beispiel soll zeigen, dass die vorgeschlagene Strategie zur Nutzung vorhandener regionaler Variation im Zuweisungsprozess von Leistungen in Deutschland gutes Potenzial hat. Abbildung 3 zeigt hierzu die Intensität der Zuweisung (erweiterter) vertiefter Berufsorientierung in den Kreisen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.

Die Intensität des Maßnahmeneinsatzes, gemessen an den Teilnahmequoten der Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren im jeweiligen Kreis, schwankt bei dieser Fördermaßnahme in besonders starkem Maß: In vielen Kreisen findet die Maßnahme überhaupt keine Anwendung, in anderen hingegen in bis zu 9 Prozent der Fälle. Es bestehen zudem offenkundig unterschiedli-

che Zuweisungsstrategien in benachbarten und damit ökonomisch vergleichbaren Kreisen über die Bundesländer hinweg.

Abbildung 3: (Erweiterte) vertiefte Berufsorientierung in den Landkreisen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, anteilig an Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren



Im Kreis Ludwigshafen etwa wurden zwischen Oktober 2008 und September 2009 nur 373 Jugendliche durch die Maßnahme gefördert, das sind 1,8 Prozent der dort lebenden 21.000 Jugendlichen im Alter zwischen 15 und 25 Jahren. Im unmittelbar angrenzenden Kreis Mannheim, der wegen der geografischen Nähe einen gemeinsamen Arbeitsmarkt mit Ludwigshafen bildet, wurden dagegen im gleichen Zeitraum immerhin 1.839 der 35.000 Jugendlichen in eine (erweiterte) vertiefte Berufsorientierung vermittelt, was einem Anteil von 5,2 Prozent entspricht. Die Zuweisungswahrscheinlichkeit zu der Maßnahme ist für einen Jugendlichen in Mannheim also dreimal so hoch wie in Ludwigshafen.

Allerdings erfasst die hier verwendete Zuweisungsquote die jeweilige lokale Strategie nur grob. Erstens ist die Bezugsgröße der Gesamtheit der Personen zwischen 15 und 25 Jahren ungenau, weil nicht alle Jugendlichen förderfähig im Sinne der Maßnahme sind. Wichtiger noch ist aber, dass der reine Zahlenwert möglicherweise bestehende Unterschiede in der Qualität und Intensität der Maßnahme nicht berücksichtigt. Möglicherweise bietet die Stadt Ludwigshafen die Maßnahme zwar seltener an, führt sie dafür aber bei den zum Zuge kommenden Jugendlichen mit höherer Qualität durch.

Die hinter den Zahlenwerten stehenden Unterschiede müssten dazu im Rahmen einer vorbereitenden Implementationsanalyse mit Fokus auf Mannheim und Ludwigshafen näher beleuchtet werden. Im genannten Beispielfall lässt sich aber bereits anhand von Aussagen der örtlichen Entscheidungsträger relativ leicht belegen, dass die gemessenen Unterschiede tatsächlich ein Ergebnis unterschiedlicher lokalpolitischer Aktivierungsstrategien sind. Darum wäre diese regionale Konstellation für eine kausale Wirkungsanalyse prinzipiell geeignet. Als weiterer Schritt müsste dann, wie oben dargestellt, eine größere Erhebung unter den Jugendlichen der beiden Städte durchgeführt werden, um die zur Ableitung von Wirkungsaussagen erforderlichen Daten zu gewinnen.

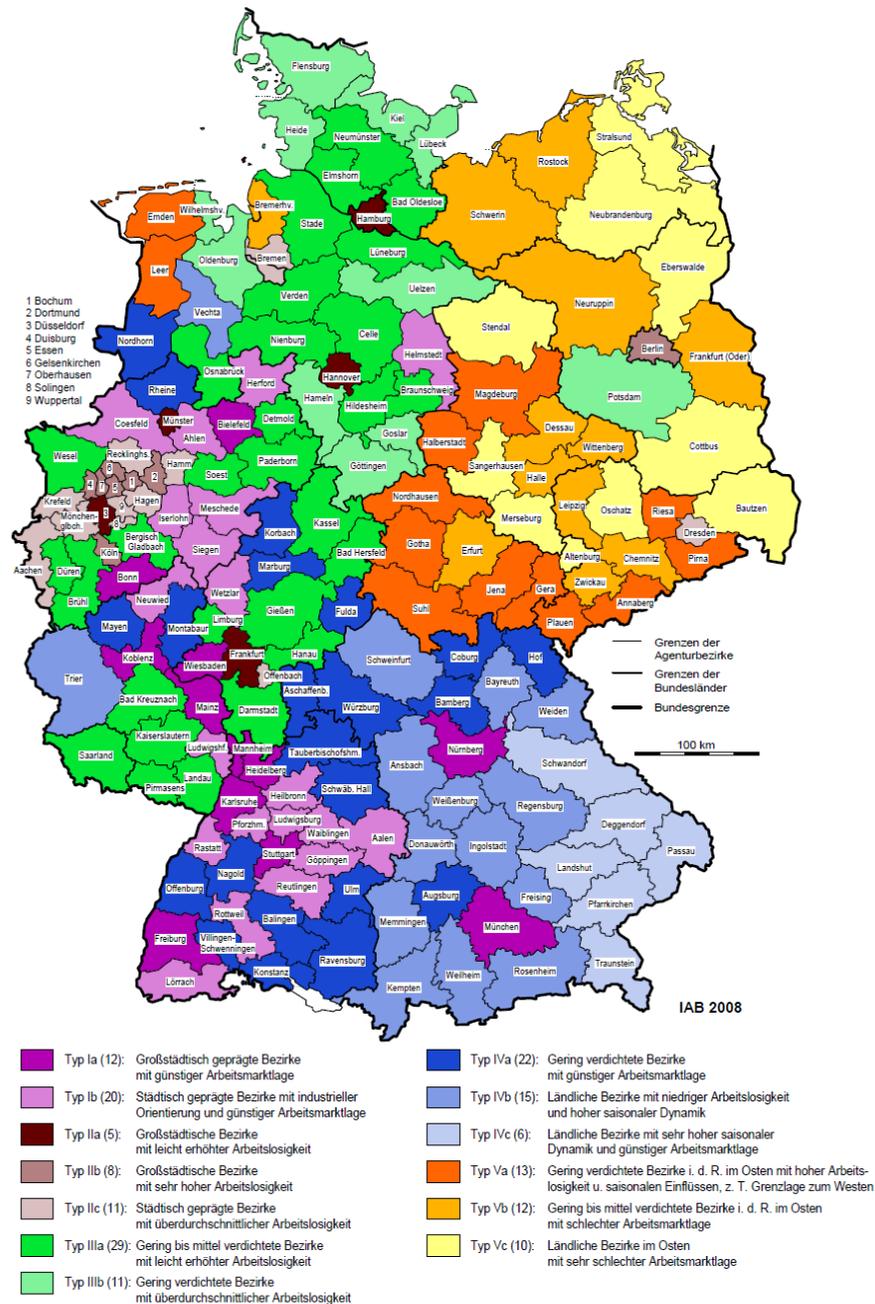
Die Evaluation erfolgt dann vereinfacht gesagt so, dass zu den Jugendlichen, die die Maßnahme durchlaufen, weil sie in Mannheim leben, in den Daten Jugendliche aus Ludwigshafen gesucht werden, die in möglichst vielen beobachteten Merkmalen mit den Mannheimer Jugendlichen übereinstimmen. Diese Jugendlichen haben wegen der lokalpolitischen Konstellation allein deshalb, weil sie in Ludwigshafen leben, keine oder zumindest eine geringere Chance, in den Genuss der Maßnahme zu kommen. Die kausale Wirkung der Maßnahme lässt sich dann abschätzen, indem der durchschnittliche Erfolg der Vergleichsgruppe von Ludwigshafener Jugendlichen mit dem durchschnittlichen Erfolg der geförderten Mannheimer Jugendlichen verglichen wird.

Dass der regionale Ansatz das Potenzial birgt, eine kausale Wirkungsanalyse im U25-Segment zu tragen, zeigt sich auch, wenn man von etablierten Gliederungen des deutschen Arbeitsmarkts in lokale Arbeitsmärkte ausgeht.²⁷ Stellvertretend betrachten wir die in Abbildung 4 dargestellte Typisierung der Agenturbezirke für das Jahr 2008 von Dauth et al. (2008). Diese unterteilt Deutschland anhand lokaler Kontextbedingungen nach Regionen, die in ihren Arbeitsmarktcharakteristika miteinander vergleichbar sind, dabei aber über das ganze Land verteilt sein können.

Die gezeigte Typisierung berücksichtigt die Arbeitslosenquote, die Saisonquote, die Bevölkerungsdichte, den Tertiärisierungsgrad, den Arbeitsplatzbesatz und Umgebungsvariablen. So lassen sich 13 Raumtypen klassifizieren. Innerhalb dieser Typen betrachten wir im Folgenden beispielhaft benachbarte Agenturbezirke, die sich in den Arbeitsmarktbedingungen ähnlich sind, jedoch durch Ländergrenzen getrennt sind und Fördermaßnahmen für Jugendliche in unterschiedlicher Intensität einsetzen. In dieser Kombination besteht a priori eine gute Chance, die regionale Variation wie beschrieben als Instrument zu nutzen, um kausale Wirkungen der Maßnahmen zu identifizieren.

²⁷ Siehe Blien et al. (2004), Blien und Hirschenauer (2005) sowie Rüb und Werner (2008). Sämtliche Gliederungen beziehen sich auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, nicht den spezifischen Arbeitsmarkt für Jugendliche unter 25 Jahren. Es wäre allerdings aufwendig, zunächst eine spezifische Einteilungen von lokalen Arbeitsmärkten für Jugendliche zu erstellen.

Abbildung 4: Typisierung der Agenturbezirke nach Dauth, Hirschenauer und Rüb (2008)



Unser erstes Beispiel bezieht sich auf einen Arbeitsmarkt, der sich über zwei gering bis mittel verdichtete Agenturbezirke erstreckt, die eine schlechte Arbeitsmarktlage aufweisen.²⁸ Dies sind Halle in Sachsen-Anhalt und Leipzig in Sachsen. Die beiden Bezirke unterscheiden sich kaum in ihren Charakteristika; die Arbeitslosenquote in Leipzig ist geringfügig höher, ebenso die Einwohnerdichte. Nach Tertiarisierungsgrad (Beschäftigtenstruktur nach Sektoren) und Arbeitsplatzbesatz betrachtet sind die beiden Bezirke jedoch nahezu identisch. Die Umgebungsvariab-

²⁸ Typ Vb: gering bis mittelverdichtete Bezirke, in der Regel in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitslage.

le deutet an, dass Leipzig eine im Vergleich zu Halle leicht erhöhte regionale Verflechtung aufweist.

Bei grundsätzlich ähnlichen Arbeitsmarktkonditionen werden in Halle anteilig mehr Jugendliche gefördert als in Leipzig. Dies gilt für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, die das Ziel der Qualifizierung verfolgen, und ganz besonders für die (erweiterte) vertiefte Berufsorientierung. Der Anteil der Jugendlichen, die in Sachsen-Anhalt an einer solchen Maßnahme teilnehmen, ist mehr als doppelt so hoch wie in Sachsen.

Man stelle sich nun zwei Jugendliche vor, von denen einer im Kreis Halle und der andere im Kreis Leipzig wohnt, jeweils möglichst nahe an der Grenze zum benachbarten Bundesland. Beide sehen sich praktisch demselben Arbeitsmarkt gegenüber und haben, gegeben ihre persönlichen Charakteristika, die gleichen Beschäftigungschancen. Jedoch werden die beiden Jugendlichen von verschiedenen Agenturen beziehungsweise Grundsicherungsstellen betreut. Allein dadurch hat der Jugendliche in Halle eine erwartete Wahrscheinlichkeit von 3,8 Prozent, durch (erweiterte) vertiefte Berufsorientierung gefördert zu werden, ein Jugendlicher in Leipzig dagegen nur eine erwartete Wahrscheinlichkeit von 1,4 Prozent.

Das nächste Beispiel bezieht sich auf gering verdichtete Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage. Hier betrachten wir Tauberbischofsheim in Baden-Württemberg und Aschaffenburg in Bayern.²⁹ Die Arbeitslosenquote ist im Süden Deutschlands unterdurchschnittlich, die Arbeitsmarktlage entsprechend günstig. Die beiden Agenturbezirke Tauberbischofsheim und Aschaffenburg unterscheiden sich in ihrer Einwohnerdichte, sind sich jedoch in der weiteren Arbeitsmarktstruktur sehr ähnlich. In beiden Bezirken ist die Intensität von (erweiterter) vertiefter Berufsorientierung und Berufsausbildungsbeihilfe fast gleich. Eine Evaluation mit Hilfe eines regionalen Instruments wäre hier also nicht sinnvoll. Etwas anders verhält es sich bei den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen. Hier ist die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme in Tauberbischofsheim rund 40 Prozent geringer als im bayrischen Aschaffenburg.

Insgesamt betrachtet lässt auch die offenbar gegebene Variation in der Maßnahmenzuweisung über die Bundesländer und Landkreise hinweg eine gute Anwendbarkeit des regionalen Ansatzes zur Evaluation von Fördermaßnahmen für Jugendliche erwarten.

5.4. Wirkungsanalysen auf der gesamtwirtschaftlicher Ebene

5.4.1. Untersuchungsgegenstand

Wirkungsanalysen auf mikroökonomischer Ebene zeigen die unmittelbaren kausalen Folgen von Fördermaßnahmen für den einzelnen geförderten Jugendlichen (oder einzelne geförderte Unternehmen) auf. Durch Anwendung von Hochrechnungsfaktoren auf die Stichprobenbasis lassen sich diese mikroökonomischen Wirkungen auch als Effekte auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene angeben. Wirkungsanalysen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gehen allerdings hierüber hinaus. Sie suchen nach den indirekten Effekten der Maßnahme. Diese können Akteu-

²⁹ Typ IVa: gering verdichtete Bezirke mit günstiger Arbeitslage.

re – positiv oder negativ – betreffen, die gar nicht selbst an der Maßnahme teilnehmen, weil die Förderung gesamtwirtschaftliche Rückkopplungen erzeugt.³⁰

Diese Rückkopplungen sind wesentlich auf Markt- oder Finanzierungsinterdependenzen zurückzuführen. Sie sind insbesondere dann von Bedeutung, wenn die zu analysierenden Programme ein großes Volumen haben. Im vorliegenden Kontext betrifft dies weniger die Höhe der aufgewandten Mittel, deren Refinanzierung über Steuern (oder die Staatsschuld) indirekte Effekte auf die Nichtteilnehmer oder die Gesamtwirtschaft auslösen könnte. Zumindest im Verhältnis zu den Ausgaben für allgemeine aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erscheint das gesamte finanzielle Volumen der Leistungen im U25-Segment klein. Dies gilt erst recht bei der Betrachtung von Einzelleistungen.

Eher ist damit zu rechnen, dass Programme gemessen an der Teilnehmerzahl im Verhältnis zum relevanten Arbeitsmarkt – hier normalerweise der relativ klar abgegrenzte Arbeitsmarkt für Jugendliche – groß sind. Dies gilt erst recht, wenn man noch feinere Untergliederungen des Arbeitsmarkts betrachtet und etwa den Arbeitsmarkt für benachteiligte Jugendliche in den Blick nimmt.

Da mikroökonomische Evaluation partialanalytisch angelegt ist, lassen sich ggf. gefundene positive Effekte auf der Ebene individueller Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht notwendig auf die gesamtwirtschaftliche Ebene übertragen. Durch den Übergang von einer mikro- zu einer makroökonomischen Perspektive kann sich sogar das Vorzeichen der Wirkungen umkehren, falls die indirekten Effekte stark in die entgegengesetzte Richtung wirken.

Mögliche negative indirekte Effekte sind im vorliegenden Kontext vor allem durch Mitnahme- und Substitutionseffekte (Calmfors, 1994) zu erwarten. Von Mitnahmeeffekten spricht man, wenn eine Maßnahme keine Wirkung auf die zu erreichende Zielgröße hat. In diesem Fall schlagen allein die tendenziell negativen Refinanzierungsfolgen der Maßnahme zu Buche. Ansonsten ist die zu erwartende gesamtwirtschaftliche Wirkung Null. Von Substitutionseffekten spricht man, wenn die positive Wirkung der Teilnahme an einer Maßnahme nur erreicht wird, indem die Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmer in ihren Ergebnissen negativ beeinflusst werden. So könnte etwa ein Lohnkostenzuschuss Jugendliche, die keinen Anspruch auf die Förderung haben, vom Arbeitsmarkt verdrängen, weil die Nachfrage der Unternehmen nach ungeförderter Beschäftigung angesichts einer Verschiebung der relativen Preise abnimmt. Substitutionseffekte bedeuten eine Umverteilung von Beschäftigungschancen.

Positive Nebeneffekte von Fördermaßnahmen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene können theoretisch aus zwei Modellen abgeleitet werden, in die sich die Wirkungen von Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik integrieren lassen (Hujer et al. 2002). Das theoretische Grundgerüst dieser Modelle kann auch für das Arbeitsmarktsegment der Jugendlichen unter 25 Jahren angewendet werden.

³⁰ Die Möglichkeiten und Ansatzpunkte makroökonomischer Analysen zur Bewertung der Wirkungen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen werden bereits in den Machbarkeitsstudien zur Vorbereitung der umfassenden Evaluation der Wirkungen Hartz-Gesetze ausführlich beschrieben. Die damals angestellten Überlegungen lassen sich weitgehend auf den jetzigen Kontext übertragen. Die Darstellung in diesem Abschnitt profitiert insbesondere von Caliendo, Hagen und Hujer (2004).

Das Modell von Layard und Nickell (1986) beschreibt Arbeitslosigkeit als Folge von Lohnverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt. Maßnahmen der aktiven Arbeitspolitik können dazu beitragen, diese Verzerrungen abzubauen und so die Beschäftigung erhöhen. Das Suchmodell von Pissarides (2000) bildet den zeit- und kostenintensiven Prozess der Stellenvermittlung ab, wodurch im Marktgleichgewicht Arbeitslosigkeit bestehen kann. Fördermaßnahmen, die darauf angelegt sind, die Kosten des Vermittlungsprozesses zu verringern, können zu einer leichteren Zusammenführung von offenen Stellen und geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern führen. Hierdurch steigt das gleichgewichtige Beschäftigungsniveau.

Aus den bisherigen Überlegungen folgt, dass die indirekten makroökonomischen Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente in ihrer Richtung unbestimmt sind. Deshalb geht es im Kern makroökonomischer Wirkungsanalysen darum festzustellen, wie der Einsatz bestimmter Instrumente die Gesamtzahl der Beschäftigungsverhältnisse beeinflusst, und inwiefern sich die Struktur der Beschäftigung verändert. Dabei ist zu beachten, dass eine Umverteilung der Beschäftigungschancen – etwa zugunsten benachteiligter Jugendlicher – durchaus ein politisches Ziel sein kann.

Wie gut volkswirtschaftliche Beschäftigungs- oder Umverteilungsziele durch eine Maßnahme erreicht werden, lässt sich allerdings nur beurteilen, wenn den geschätzten Wirkungen auf der makroökonomischen Ebene die entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten gegenübergestellt werden. Makroökonomische Analysen bilden damit auch eine Basis für eine Effizienzanalyse zur Bewertung gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtswirkungen (vgl. Abschnitt 5.5).

5.4.2. Methodische Grundsätze

Im Verhältnis zur kausalen Wirkungsforschung auf der mikroökonomischen Ebene sind entsprechende Analysen mit makroökonomischen Daten zur Abschätzung indirekter gesamtwirtschaftlicher Effekte eher selten und erscheinen methodisch nach wie vor weniger entwickelt. Auch in der umfassenden Evaluation der Hartz-Reformen spielten makroökonomische Analysen insgesamt betrachtet eine eher untergeordnete Rolle. Zudem fehlte es den statistischen Ergebnissen im Vergleich zu den mikroökonomischen Analysen etwas an Aussagekraft. Trotz dieser Erfahrungen sollte auf eine Wirkungsanalyse in der makroökonomischen Dimension im Kontext einer systematischen Evaluation der U25-Leistungen im SGB II und SGB III aber nicht verzichtet werden. Allerdings sollte das Gewicht, das dieser Analyseebene gegeben wird, angesichts der zu erwartenden praktischen Schwierigkeiten nicht zu hoch angesetzt werden.

Eine zunehmend genutzte Methode, die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf den gesamten Arbeitsmarkt abzubilden, ist die Simulation makroökonomischer Modelle, vgl. etwa Lalive, Zender und Zweimüller (2006) für die Schweiz. Zu diesem Zweck muss ein theoretischer Rahmen entwickelt werden, der die Dynamik des gesamten Arbeitsmarktes abbildet und dabei zentrale Instrumente der Arbeitsmarktpolitik integriert. Das theoretische Modell muss unter Berücksichtigung abgesicherter empirischer Parameter so kalibriert werden, dass wesentliche Kennziffern des Arbeitsmarkts, insbesondere die Arbeitslosenquote, die Transitionsraten in und aus Arbeitslosigkeit, die Zugangsraten in Arbeitsmarktprogramme sowie die mikroökonomischen Erfolgsraten der Programme abgebildet werden. Gesamtwirtschaftliche Aussagen können dann gewonnen werden, in denen das Ergebnis einer den Status quo repräsentierenden Basissimulation mit den Resultaten kontrafaktischer Simulationen verglichen wird, bei der ein-

zelne arbeitsmarktpolitische Instrumente ganz beendet oder zumindest im Niveau variiert werden.

Ein solches Modell eigens für den Zweck einer Evaluation der U25-Leistungen zu entwickeln, wäre aber zu ambitioniert. Nach unserem Kenntnisstand fehlt für Deutschland ein entsprechendes Modell selbst zur Evaluation allgemeiner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Im vorliegenden Kontext würde ein zusätzlicher Entwicklungsaufwand notwendig, um die speziellen Dynamiken im Arbeitsmarkt für Jugendliche empirisch und theoretisch fundiert abzubilden. Nicht leicht zu modellieren wären auch die bestehenden Interaktionen zwischen diesem Teilsegment des Arbeitsmarkts und dem übrigen Arbeitsmarkt.

Darum wird vorgeschlagen, prinzipiell dem Ansatz zu folgen, der schon bisher in Deutschland zur makroökonomischen Analyse der Wirkungen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen genutzt wurde (RWI und ISG, 2006), und Variation auf regionaler Ebene auszuwerten. Diese Vorgehensweise wird dadurch unterstützt, dass zunehmend differenziertere Regionaldaten verfügbar werden.

Grundsätzlich ist bei dieser Vorgehensweise ökonometrisch zu schätzen, wie sich das Ergebnis am Arbeitsmarkt ändern würde, wenn eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme stärker oder weniger stark eingesetzt wird. Die Wirkung des Instrumenteneinsatzes in einer Region zu einem Zeitpunkt kann dabei nur durch Vergleich der Ergebnisse bei anderem Instrumenteneinsatz in anderen Regionen und zu anderen Zeitpunkten abgeschätzt werden. Um zu kontrollieren, dass sich die Regionen in beobachteten und unbeobachteten Merkmalen unterscheiden, die die relevante Zielgröße der makroökonomischen Wirkungsanalyse beeinflussen können, sind geeignete ökonometrische Methoden einzusetzen. Dazu müssen die Regionaldaten als Zeitreihen verfügbar sein.

Die erklärende (Treatment-)Variable wäre das Niveau des Einsatzes einer Maßnahme im Bereich des SGB II und SGB III für Jugendliche unter 25 Jahren, gemessen an der Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer oder dem eingesetzten finanziellen Aufwand. Potenzielle Ergebnisvariablen sind die Zahl der beschäftigten Jugendlichen unter 25 Jahren, die Zahl der begonnenen betrieblichen und/oder außerbetrieblichen Ausbildungen, die Quote der Ausbildungsabbrüche, die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit und die Übergangsraten in und aus Arbeitslosigkeit im U25-Bereich. Diese Größen sind auf Grundlage der regulären Regionalstatistik der BA und weitgehend in hoher zeitlicher Frequenz gut verfügbar.

Bei der ökonometrischen Schätzung sind mehrere Probleme, die zu verzerrten Wirkungsaussagen führen könnten, zu beachten.

Erstens besteht ein klassisches Simultanitätsproblem. Es ist damit zu rechnen, dass der Einsatz der Instrumente in einer Region von der lokalen Arbeitsmarktsituation abhängt. Damit wirkt die relevante Treatment-Variable (Intensität des Instrumenteneinsatzes) nicht nur auf die zu analysierenden Ergebnisgrößen (Beschäftigungsniveau, Arbeitslosenrate). Vielmehr wirken die Ergebnisgrößen umgekehrt auch auf das Niveau der Treatment-Variablen. Diese wechselseitige Beeinflussung führt zu einer inkonsistenten Schätzung des Einflusses der Treatment-Variablen auf die Ergebnisgrößen. Um das Problem zu lösen, bedarf es so genannter Instrument-Variablen, die ausschließlich das Niveau der Treatment-Variablen erklären, aber selbst keinen direkten Zusammenhang mit den Ergebnisgrößen aufweisen.

Entsprechende Instrument-Variablen lassen sich vergleichsweise einfach finden, weil man davon ausgehen muss, dass Arbeitsmärkte (und damit die Ergebnisgrößen) träge sind und daher nur mit Verzögerung auf Änderungen der Treatment-Variablen reagieren. Um diesem Phänomen Rechnung zu tragen, sind verzögerte abhängige Variablen in das zu schätzende Modell aufzunehmen. Um danach zu konsistenten Schätzungen zu kommen, sind geeignete Panel-Schätzer wie der GMM-Schätzer (Arellano und Bond, 1991) oder der System-GMM-Schätzer (Blundell und Bond, 1998) einzusetzen. Mit GMM-Ansätzen lässt sich die Instrumentierung der Treatment-Variablen vornehmen, indem verzögerte Niveaus dieser Variablen genommen werden. Allerdings ist mit statistischen Verfahren zu testen, ob eine entsprechende Spezifikation für die konkret zu analysierenden Daten geeignet ist.

Zweitens könnten zwischen den räumlichen Einheiten, für die regionale Daten zur Verfügung stehen, nämlich den Agenturbezirken, räumliche Spillover-Effekte auftreten. Das heißt, der Mitteleinsatz in einem Agenturbezirk könnte die Ergebnisgrößen nicht nur in der eigenen Region, sondern auch in den benachbarten Regionen beeinflussen. Eine Methode, räumliche Spillover zu modellieren, besteht darin, mit Instrumenten räumlicher Ökonometrie („spatial econometrics“) die Abhängigkeiten zwischen den Ergebnissen verschiedener Regionen explizit durch Annahmen zur Fehlerstruktur des Modells zu modellieren (Fertig, Schmidt und Schneider, 2006). Eine alternative Möglichkeit ist, mehrere Arbeitsmarktbezirke so zusammenzufassen, dass ein als Einheit abgeschlossener regionaler Arbeitsmarkt entsteht.

Zum Beispiel konstruieren RWI und ISG (2006) für den Zweck der makroökonomischen Evaluation durch hierarchisches Clustering aus 176 Agenturbezirken 91 regionale Arbeitsmärkte unter Berücksichtigung der Pendlerverflechtungen. Diese Vorgehensweise lässt sich im Kontext einer Evaluation von Maßnahmen im U25-Segment allerdings nicht ohne weiteres anwenden. Die relevanten Arbeitsmärkte für Jugendliche dürften wegen geringerer räumlicher Mobilität kleiner ausfallen.

Da weitergehende Daten fehlen, um eine passende räumliche Abgrenzung vorzunehmen, empfiehlt sich eine pragmatische Vorgehensweise. Hierzu wären die makroökonomischen Analysen zum einen mit Regionaldaten auf der Ebene der Agenturbezirke, zum anderen mit Regionaldaten auf der Ebene der regionalen Arbeitsmärkte vereinter Agenturbezirke durchzuführen. Ein Abgleich der Ergebnisse liefert Hinweise, inwiefern räumliche Spillovers die Ergebnisse beeinflussen könnten.

Drittens könnte das lokale Niveau der U25-Leistungen im Rahmen des SGB II und SGB III dadurch beeinflusst sein, welche sonstigen Länder- und kommunalen Instrumente vor Ort noch eingesetzt werden. Im Idealfall wären Aggregatwerte für den Einsatz beider Arten von Instrumenten in die zu schätzenden ökonometrischen Modelle aufzunehmen. Diese Vorgehensweise lässt sich wegen fehlender Informationen zu den konkurrierenden Maßnahmen der Länder- und kommunalen Ebene praktisch aber nicht umsetzen. Somit entsteht eine Verzerrung durch ausgelassene Variablen („omitted variable bias“). Das bedeutet, die geschätzte Wirkung der in der Gleichung enthaltenen Variablen auf die Zielgröße erfasst zusätzlich die Wirkung der ausgelassenen, mit der enthaltenen Variablen korrelierten Variablen auf die Zielgröße. Das Ausmaß der dadurch entstehenden Verzerrung hängt wesentlich von zwei Faktoren ab:

- von der Stärke des spezifischen Einflusses der ausgelassenen Variablen auf das Ergebnis,

- von der Stärke und Richtung der Korrelation zwischen der eingeschlossenen und der ausgelassenen Variablen. Auszugehen ist hier in der Tendenz von einem negativen Zusammenhang. Die Intensität des Mitteleinsatzes dürfte in Regionen systematisch niedriger sein, in denen stärker konkurrierende Programme eingesetzt werden.

Angenommen, eine Variation im Niveau der nicht berücksichtigten Maßnahmen der Länder- und kommunalen Ebene wirke genauso stark wie eine Variation der berücksichtigten Maßnahmen der Bundesebene. In diesem Fall ergäbe sich lediglich ein Niveaueffekt durch die Korrelation der beiden Größen: der geschätzte Effekt einer marginalen Erhöhung des Einsatzes von Bundesmitteln reflektiert auch die Wirkung des gleichzeitigen Rückgangs an eingesetzten Landes- und kommunalen Mitteln. Der tatsächliche Effekt einer isolierten Erhöhung der Bundesmittel (also ohne den Rückgang der anderen Mittel) wäre demnach höher. Davon ausgehend gilt weiterhin: Die Abweichung des geschätzten Einflusses vom wahren Einfluss wäre unter sonst gleichen Umständen größer (kleiner), wenn der spezifische Einfluss der ausgelassenen Variablen auf das Ergebnis stärker (schwächer) wäre als der spezifische Einfluss der eingeschlossenen Variablen.

Ohne zusätzliche Information gibt es keine Möglichkeit, den potenziellen „omitted variable bias“ zu korrigieren. Um eine bessere Interpretation der Evaluationsergebnisse auf der makroökonomischen Ebene zu erhalten, sollte zumindest versucht werden, eine Abschätzung vorzunehmen, wie stark Veränderungen im Einsatz von Maßnahmen des SGB II und SGB III die Intensität des Einsatzes konkurrierender Maßnahmen verändern. Dies könnte zum Beispiel durch die Sammlung entsprechender Informationen im Rahmen der Implementationsanalysen erfolgen. Für eine verbesserte Interpretation der Schätzergebnisse würde eine Durchschnittszahl auf der Bundesebene bereits helfen.

Nach diesen grundsätzlichen Vorüberlegungen zu Ansatzpunkten für eine makroökonomische Wirkungsanalyse mit Regionaldaten diskutieren wir im Folgenden Möglichkeiten für eine konkrete empirische Umsetzung, die zu den vier das Konzept zur Gesamtevaluation strukturierenden Interventionstypen passt.

5.4.3. Beratung, Information, Mentoring

Im Bereich der Förderung von Jugendlichen unter 25 Jahren sind Maßnahmen zur Qualifizierung und Bildung einerseits und Maßnahmen zur Verbesserung der Such- und Informationsprozesse auf dem Ausbildungsstellen- oder Arbeitsmarkt andererseits oftmals eng verzahnt. Maßnahmen im Feld „Beratung, Information, Mentoring“ stellen daher aus makroökonomischer Perspektive eine Mischung aus Qualifikation steigernden und Stellen vermittelnden Maßnahmen dar. Von der Theorie und Empirie her kann daher prinzipiell auf die unten ausgeführten Überlegungen zu den Interventionstypen „Qualifizierung und Bildung“ sowie „Vermittlung und Matching“ zurückgegriffen werden.

Praktisch bestehen bei diesem Interventionstyp allerdings große Hürden für entsprechende makroökonomische Analysen. Die Inhalte der Programme sind im Aggregat schwierig zu fassen – insbesondere ist das Mischungsverhältnis von qualifizierenden und vermittelnden Elementen nicht bekannt. Darum dürften sich makroökonomische Wirkungen spezieller Programme im Feld von Beratung, Information, Mentoring auch nur schwer von parallel laufenden Wirkungen von

Maßnahmen auf den Feldern Qualifizierung und Bildung oder Vermittlung und Matching trennen lassen.

Von daher überrascht es nicht, dass nach unserem Kenntnisstand zu diesem Interventionstyp bislang keine empirischen Wirkungsanalysen auf makroökonomischer Ebene vorliegen.

5.4.4. Vermittlung und Matching

Maßnahmen, die dem Typ Vermittlung und Matching zuzurechnen sind, wirken auf Stellensuch- und Stellenbesetzungsprozesse. Das Instrument, diese Prozesse auf makroökonomischer Ebene abzubilden, ist die so genannte Matching-Funktion (Petrongolo und Pissarides 2001). Diese bildet die zentrale Zielgröße der zwischen Jugendlichen und Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt ablaufenden Prozesse, nämlich die Anzahl neuer Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisse, ab, ohne dass auf den genauen Ablauf des Vermittlungsprozesses im Einzelnen eingegangen wird.

Eine spezifische Matching-Funktion beschreibt die Anzahl der Übergänge in reguläre Beschäftigung in Region i zum Zeitpunkt t , H_{it} , als Funktion der Anzahl der Arbeitslosen, U_{it} , und der offenen Stellen, V_{it} , wie folgt:

$$H_{it} = A_{it} m(U_{it}, V_{it})$$

Hierbei ist A_{it} ein Mismatch-Parameter, der die Effizienz des Arbeitsmarkts in der Region zu einem bestimmten Zeitpunkt repräsentiert. Das Ziel von Maßnahmen vom Interventionstyp Vermittlung und Matching liegt darin, diesen Parameter zu erhöhen. Gelingt dies, wächst unter sonst gleichen Umständen die Zahl der Übergänge aus Arbeitslosigkeit. Hiermit wiederum steigt im Gleichgewicht die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse.

Um aus dieser allgemeinen Form der Matching-Funktion ein schätzbares Modell abzuleiten, muss eine konkrete funktionale Form unterstellt werden. Boeri und Burda (1996) wählen etwa eine Cobb-Douglas-Funktion, die unter Einschluss einer Variablen zur Messung der Intensität des Instrumenteneinsatzes, P_{it-1} , zu einer Schätzgleichung folgender Art führt:

$$h_{it} = b_1 u_{it-1} + b_2 v_{it-1} + d p_{it-1} + a_{it} + e_{it}$$

Kleine Buchstaben der oben eingeführten Größen bezeichnen hierbei logarithmierte Werte. e_{it} ist ein klassischer Fehlerterm. Der Mismatch-Parameter a_{it} sollte zur Schätzung weiter in einen über die Regionen konstanten Zeiteffekt und einen regionenspezifischen fixen Term zerlegt werden. Die übrigen erklärenden Variablen gehen in die Schätzgleichung in verzögerter Form ein, um einer gewissen Trägheit des Arbeitsmarkts Rechnung zu tragen.

Der zentrale interessierende Parameter des Modells ist d , der den Einfluss des Instrumenteneinsatzes auf die Matching-Effizienz erfasst. Ein geschätztes positives Vorzeichen bedeutet eine Erhöhung der Matching-Effizienz, so dass die wirtschaftspolitische Intervention bei gegebenem Bestand an Arbeitssuchenden und offenen Stellen die Zahl der Beschäftigten erhöht. Dabei misst der Parameter einen gesamtwirtschaftlichen Nettoeffekt, das heißt die Wirkung unter Einschluss möglicher Substitutionseffekte der Maßnahme, die für bestimmte Gruppen von Jugendlichen einen Übergang von Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung erschweren.

Der gezeigte Ansatz ist in Deutschland, beginnend mit der Arbeit von Puhani (1999), gut etabliert. Er ist auch geeignet, die Wirkungen verschiedener Maßnahmen auf den Matching-Prozess empirisch zu untersuchen.

Alternativ zur Matching-Funktion kann bei der Wirkungsmessung von Fördermaßnahmen auf den Vermittlungsprozess von Jugendlichen auf die Schätzung einer modifizierten Beveridge-Kurve zurückgegriffen werden (Hujer et al, 2006). Die Beveridge-Kurve beschreibt üblicherweise den Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der Anzahl von offenen Stellen. In einer erweiterten Form zur makroökonomischen Evaluation ist die regionale Anzahl der Arbeitssuchenden zusätzlich durch Strukturvariablen zur Beschreibung des regionalen Arbeitsmarkts und durch (verzögerte) Variablen zur Messung der Intensität des lokalen Einsatzes der zu evaluierenden Maßnahmen zu erklären. Dieser alternative Ansatz hat gegenüber der Schätzung einer Matching-Funktion den Vorteil, dass auch negative Beschäftigungseffekte, die durch eine steigende Entlassungswahrscheinlichkeit nicht Geförderter zustande kommen, abgebildet werden können.

Für ein Gesamtbild sollten jedoch beide Ansätze verfolgt werden. In jedem Fall lassen sich mit den genannten Verfahren die genauen Wirkungskanäle, die ggf. geschätzte indirekte Effekte begründen, nicht aufklären. Darum empfiehlt es sich, die gewonnenen Ergebnisse im Rahmen der Implementationsanalysen auch qualitativ zu unterfüttern.

5.4.5. Qualifizierung und Bildung

Qualifizierungsmaßnahmen, die die Fähigkeiten der Jugendlichen verbessern oder als Ersatz für praktische Arbeitserfahrung dienen, können sich makroökonomisch betrachtet auf den gesamten Arbeitsmarkt auswirken. Indem beispielsweise die gesteigerte Qualifikation der Jugendlichen zu einer erhöhten erwarteten Produktivität auf Seiten der Unternehmen führt, kann sich die aggregierte Arbeitsnachfrage verändern. Bei gegebenen Löhnen führt wachsende Produktivität zu mehr Beschäftigung. Nach Calmfors et al. (2002) kann eine erhöhte Produktivität jedoch durch wachsende Anspruchslöhne auch zu Lohnsteigerungen führen, die die Beschäftigung hemmen.

Auch die Arbeitsangebotsseite kann sich durch ein Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen verändern, indem mehr Jugendliche dazu veranlasst werden, sich auf dem Arbeitsmarkt zu bewerben und dort gegenüber ungeforderten Jugendlichen in Vorteil geraten. Zudem könnte ein insgesamt gestiegenes Qualifikationsniveau arbeitssuchender Jugendlicher zu einem verbesserten Match mit den Arbeitgebern führen, da offene Stellen mit weniger Verzögerung besetzt werden können. Damit verbundene Lohnzuwächse können mit mehr Beschäftigung einhergehen.

Zusammengefasst sagt die ökonomische Theorie, dass die Anwendung von Fördermaßnahmen zur Qualifizierung der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt Auswirkungen sowohl auf die Beschäftigung und die Löhne als auch auf den Matchingprozess nach sich ziehen kann. Eine direkte Übertragung der Theorie auf die empirische Evaluation von Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik führt einerseits zur Schätzung von Matching-Funktionen, wie sie oben bereits beschrieben wurden.

Zum anderen sollte eine erweiterte makroökonomische Lohnkurve geschätzt werden, um aggregierte Lohneffekte herauszuarbeiten. Die von Blanchflower und Oswald (1994) postulierte

Lohnkurve geht von einem negativen Zusammenhang zwischen der regionalen Arbeitslosenquote und dem durchschnittlichen regionalen Lohnniveau aus. Durch Erweiterung der Lohnkurve um eine Variable zur Abbildung der regionalen Intensität der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann abgeschätzt werden, inwieweit diese zu einer Verschiebung der Lohnkurve beitragen, so dass bei gegebener Arbeitslosenquote das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau steigt. Allerdings ist bei stark zentralisierter Lohnsetzung wie in Deutschland die Wahrscheinlichkeit, aggregierte Lohneffekte anhand lokaler regionaler Variation zu finden, eher begrenzt. Darum sollten nach Möglichkeit alternativ auch um regionale Indikatoren erweiterte individuelle Lohngleichungen, wie in Pannenberg und Schwarze (2000), geschätzt werden.

Weiterhin können unter Berücksichtigung des negativen Zusammenhangs zwischen der Arbeitslosenquote und dem Lohnniveau die Auswirkungen von Fördermaßnahmen im Bereich der Qualifizierung und Bildung von Jugendlichen auf die Anzahl der geschaffenen Stellen geschätzt werden. Schließlich besteht die Möglichkeit, die indirekten Auswirkungen von Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen auf die Erwerbsbeteiligung mit Hilfe einer Arbeitsangebotsfunktion zu schätzen. Hierzu wäre die regionale Erwerbsquote durch das durchschnittliche regionale Lohnniveau, Strukturindikatoren des Arbeitsmarkts und schließlich die Kennzahlen für die Intensität des Einsatzes der Maßnahmen zu erklären (Isserman et al, 1986).

5.4.6. Subventionen

Im U25-Segment sind vor allem die makroökonomischen Wirkungen verschiedener Formen von Lohnkostenzuschüssen an die Unternehmen zu analysieren. Diese zielen, wie etwa der Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer, auf der individuellen Ebene überwiegend auf die reguläre Beschäftigung von Jugendlichen. Auf der Bundesebene werden Ausbildungsverhältnisse derzeit nur durch den – allerdings auslaufenden – Ausbildungsbonus nach §421r SGB III unmittelbar gefördert.

Lohnsubventionen können sich recht unmittelbar auf der makroökonomischen Ebene auswirken, weil sie die Lohnkosten der Unternehmen direkt senken. Aufgrund der abnehmenden Lohnkosten entstehen für die Betriebe generell Anreize, zusätzliche Mitarbeiter einzustellen. Dies kann sich auf dem Teilarbeitsmarkt der Jugendlichen sowohl auf die Zahl der regulären Beschäftigungsverhältnisse als auch auf Zahl der angebotenen Ausbildungsverhältnisse auswirken.

Darum könnte beispielsweise die finanzielle Förderung der regulären Beschäftigung von Jugendlichen über den genannten Qualifizierungszuschuss indirekt auch zu einem Mehr an Ausbildungsplätzen führen. Inwieweit es dazu kommt, hängt davon ab, wie groß die Nachfrageelastizität der Unternehmen in Bezug auf Ausbildungsplätze in Abhängigkeit von den Lohnkosten bei den Beschäftigten unter 25 Jahren ist. Da die genannte Förderung nicht auf die Lohnkosten bei den Auszubildenden zielt, ist hier eine Kreuzpreiselastizität in den Blick zu nehmen. Anders verhält es sich bei der Förderung durch den Ausbildungsbonus. Dieser verändert die Lohnkosten der angebotenen Ausbildungsplätze selbst, so dass die Eigenpreiselastizität des betrieblichen Ausbildungsplatzangebots abgeschätzt werden muss.

Darüber hinaus können Mitnahme- und Substitutionseffekte dafür verantwortlich sein, dass sich die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse der als Subventionen zu wertenden finanziellen Förder-

maßnahmen gegenüber den individuellen Ergebnissen qualitativ unterscheiden. Falls Mitnahmeeffekte auftreten, die Jugendlichen ihre Beschäftigung also auch ohne die Subvention erhalten hätten, ist die auf makroökonomischer Ebene zu beantwortende Frage, ob die Maßnahme insgesamt genommen überhaupt zusätzliche Stellen für Jugendliche schafft.

Davon zu trennen ist die Frage, ob die Förderung die Struktur der Beschäftigung der Jugendlichen verändert. Lohnkostenzuschüsse verändern die Relation der Lohnkosten von geförderten und nicht geförderten Jugendlichen zu Gunsten der ersten Gruppe, so dass ein Substitutionseffekt nicht auszuschließen ist. Es könnte für die Unternehmen attraktiver werden, mehr Stellen mit geförderten Jugendlichen zu besetzen und dafür weniger Stellen an nicht geförderte Jugendliche zu vergeben. Tritt dies ein, erhalten geförderte Jugendliche zwar leichter eine Stelle, allerdings zu Lasten verschlechterter Arbeitsmarktchancen der nicht geförderten Jugendlichen. Die auf makroökonomischer Ebene zu beantwortende Frage ist dann, ob sich die Zahl der Stellen für bestimmte Typen von Jugendlichen verändert.

Der beste Weg, Verdrängungseffekte empirisch zu greifen, ist die Schätzung von Arbeitsnachfragefunktionen auf regionaler Ebene. Die Schwierigkeit besteht hierbei darin, für alle Produktionsfaktoren Löhne bzw. Preise zu ermitteln. In einfacher Form lässt sich die regionale Nachfrage nach regulärer Beschäftigung, n_{it} , als Funktion der regionalen Durchschnittslöhne, w_{it} , der Kapitalkosten, k_{it} , dem Output, y_{it} , regionalen Strukturmerkmalen, s_{it} , und der Intensität der Nutzung von Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, p_{it} , wie folgt beschreiben (Hagen, 2003):

$$n_{it} = a n_{it-1} + b_1 y_{it} + b_2 w_{it} + b_3 k_{it} + b_4 s_{it} + d p_{it-1} + r + ct + e_{it}$$

Hierbei bezeichnen r einen für jede Region über die Zeit fixen Effekt, t einen für die Regionen fixen Zeiteffekt und e_{it} einen klassischen Störterm. Der zu schätzende Parameter d gibt den interessierenden Einfluss des Instrumenteneinsatzes auf die Beschäftigtennachfrage der Unternehmen an. Mit einem ähnlichen Modell schätzen Hujer, Caliendo und Radic (2001) auf Grundlage des IAB-Betriebspanels die Wirkungen von Lohnsubventionen auf die Arbeitsnachfrage in Westdeutschland. Die Studie findet keine langfristigen positiven Effekte von Lohnsubventionen auf die Arbeitsnachfrage, was für die Existenz von Substitutions- und/oder Mitnahmeeffekten sprechen könnte. Eine Unterscheidung zwischen den beiden Effekten ist mit diesem Ansatz allerdings nicht möglich.

Analog zu dem gezeigten Schätzansatz ließe sich die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse für Jugendliche unter 25 Jahren in Abhängigkeit von der Nutzung von Maßnahmen zur finanziellen Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen schätzen. Allerdings ergeben sich im Vergleich zu den oben zitierten Analysen für den gesamten Arbeitsmarkt zusätzliche Schwierigkeiten. Da der Arbeitsmarkt für Jugendliche nicht völlig abgeschlossen ist, sind eigentlich die Substitutions- und Komplementaritätsbeziehungen zu anderen Beschäftigtengruppen in den Blick zu nehmen. Beschäftigungsveränderungen bei den Jugendlichen könnten mit Beschäftigungsveränderungen bei den Arbeitskräften über 25 Jahren einhergehen. Darum wären im Idealfall Nachfragesysteme zu schätzen, die unter Vorgabe bestimmter technologischer Restriktionen im Produktionsprozess die Nachfrage nach verschiedenen Beschäftigtengruppen in Abhängigkeit von den relativen Entgelten sowie der relativen Bedeutung von Lohnkostenzuschüssen in den verschiedenen Segmenten des Arbeitsmarkts schätzen.

Noch schwieriger wäre eine spezifische Analyse der denkbaren Substitutionsprozesse zwischen regulären Beschäftigungsverhältnissen für Jugendliche und den (nicht geförderten bzw. nicht mit geförderten Jugendlichen besetzten) Ausbildungsplätzen. Eine entsprechende Erweiterung des Nachfragesystems dürfte bereits am Fehlen geeigneter Regionaldaten zu den Ausbildungskosten scheitern.

5.5. Effizienzanalysen

Aufbauend auf die Wirkungsanalysen auf individueller und makroökonomischer Ebene ist in einem weiteren Schritt die Effizienz einer Maßnahme zu bewerten. Es gilt, das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Maßnahmeinsatzes zu untersuchen. Nur wenn der Nutzen die Kosten einer Maßnahme übersteigt und das intendierte Ziel mit dem geringst möglichen Aufwand realisiert wird, kann von einer effizienten Maßnahme gesprochen werden. Effizienzanalysen sind daher ein Bestandteil der Bewertung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, der für die politische Entscheidungsfindung über den Einsatz von Aktivierungsinstrumenten besonders bedeutsam ist. In Deutschland wurden Effizienzanalysen beispielsweise im Rahmen der Hartz-Evaluationen umfassend durchgeführt (siehe Deutscher Bundestag 2006a und 2008a).

Effizienzanalysen setzen zunächst voraus, dass Kosten und Nutzen einer Maßnahme möglichst exakt bestimmt werden. Beim Nutzen lässt sich zwischen fiskalischem und nichtfiskalischem Nutzen differenzieren. Zum fiskalischen Nutzen einer erfolgreichen Integration eines Jugendlichen in den Arbeitsmarkt gehören zum einen die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, die durch einen in Beschäftigung integrierten Jugendlichen aufgebracht werden. Zum anderen sind die Einsparungen an Transferzahlungen wie zum Beispiel Arbeitslosengeld in die Berechnung aufzunehmen. Hinzu kommen vermiedene Kosten für weitere Eingliederungsleistungen und eingesparte Verwaltungskosten.

Zum nicht fiskalischen Nutzen gehören die durch die Integration ins Berufsleben generierten immateriellen Gewinne eines Jugendlichen. Hierzu lassen sich unter anderem die Knüpfung neuer sozialer Kontakte bei der Arbeit und eine verstärkte soziale Anerkennung zählen. Immaterielle Gewinne sind in der Regel schwierig zu beobachten und müssen daher geschätzt oder durch messbare Größen approximiert werden. Implementationsanalysen können grundlegende Hinweise für eine solche Abschätzung liefern.

Ein entsprechendes Bild ergibt sich bei den Kosten, bei denen auch zwischen fiskalischen und nicht fiskalischen Kosten unterschieden werden kann. Häufig wird hier auch von direkten und indirekten Kosten gesprochen. Die fiskalischen oder direkten Kosten sind die dem Staat entstehenden Kosten für die Erbringung einer Maßnahme. Je nach Maßnahmeart sind dies zum Beispiel die finanziellen Aufwendungen für eine Lohnsubvention oder die Teilnahmegebühren für Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen, die während der Maßnahmen zu zahlenden Unterstützungsleistungen an die Teilnehmer und die allgemeinen Verwaltungskosten zur Durchführung der Maßnahme.

Zu den nicht fiskalischen, indirekten Kosten zählen die Opportunitätskosten für Jugendliche und Arbeitgeber. Im Fall der Jugendlichen sind dies insbesondere Alternativkosten der Zeit, die andernfalls in nicht marktliche Tätigkeiten fließen könnte, infolge der arbeitsmarktpolitischen Aktivierung aber beispielsweise in Qualifizierungsmaßnahmen oder in geförderter Beschäftigung verbracht wird. Bei den Arbeitgebern entstehen Opportunitätskosten zum Beispiel dann, wenn

durch eine Lohnsubventionierung ein erhöhter Verwaltungsaufwand ausgelöst wird, der eine Umschichtung von Ressourcen erfordert. Wie beim nicht fiskalischen Nutzen müssen hinsichtlich der indirekten Kosten einer Maßnahme Abschätzungen vorgenommen werden.

Insgesamt ist eine möglichst genaue Berechnung und Abschätzung aller mit einer Maßnahme verbundenen Kosten und Nutzen notwendig, um diese anschließend gegenüberstellen zu können. Durch den Vergleich beider Größen ist dann eine abschließende Bewertung der Effizienz einer Maßnahme möglich.

Um ein Beispiel zu geben: Zeigt sich für eine Qualifizierungsmaßnahme, die auf individueller Ebene die Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöht und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene keine Mitnahme-, Substitutions- oder Verdrängungseffekte hervorruft, dass die Kosten dieser Maßnahme den daraus resultierenden Nutzen deutlich übersteigen, so ist vom Einsatz der Maßnahme abzuraten. Sollte hingegen der Nutzen die Kosten übersteigen, so ist die Maßnahme zunächst als positiv zu bewerten. Es ist dann allerdings weiterhin zu prüfen, ob das Maßnahmeziel mit dem geringst möglichen Aufwand erreicht wird, oder ob es möglicherweise eine andere Maßnahme gäbe, die denselben Wirkungsgrad und Nutzen hat, aber weniger Kosten verursacht. In diesem Sinne sollte sich ein optimierender Sozialplaner für den Einsatz der Maßnahme entscheiden, die Wirkung und Nutzen je investiertem Euro maximiert.

Da die betrachteten Maßnahmen für Jugendliche zu Beginn der Erwerbsbiographie einsetzen, ist bei der Effizienzanalyse besonders zu beachten, dass sich Kosten und Nutzen über einen sehr langen Zeitraum realisieren. Gelingt beispielsweise ein dauerhafter Übergang in eine stabile Beschäftigung, so ist der resultierende Nutzen besonders hoch, da der integrierte Jugendliche langfristig ein Einkommen erzielt, Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zahlt und auch persönlich von einer erfolgreichen Erwerbsbiographie ohne Unterbrechungen durch Arbeitslosigkeit profitiert. Scheitert eine Integrationsmaßnahme hingegen, kann dies langfristig zu hohen Kosten führen, da gegebenenfalls weitere Maßnahmen finanziert werden müssen und der Staat für Transferleistungen wie beispielsweise Arbeitslosengeld aufkommen muss.

Die langfristige Perspektive ist auch hinsichtlich der Bestimmung der Effizienz einer Maßnahme von zentraler Bedeutung, da je nach Messzeitpunkt ein unterschiedliches Ergebnis resultieren kann. Ist die Effizienzmessung kurzfristig angelegt und werden beispielsweise nur die ersten zwei Jahre nach Maßnahmebeginn betrachtet, so ist es nicht unwahrscheinlich, dass zu diesem Zeitpunkt die Maßnahmekosten den Nutzen übersteigen und die Maßnahme als nicht effizient bewertet wird, obwohl sich bei einer längerfristigen Betrachtung möglicherweise weiterer Nutzen realisiert hätte, der die Kosten aufwiegt. Andererseits ist es auch möglich, dass eine Maßnahme nur kurzfristig erfolgreich ist und die Effizienz bei einer zeitnahen Betrachtung überschätzt wird.

Es ist daher unerlässlich, dass die Effizienzanalyse den langfristigen Zeitraum, in dem sich Kosten und Nutzen einer Maßnahme für Jugendliche realisieren können, vollständig berücksichtigt. Dies bedeutet nicht, dass man einen Jugendlichen im Anschluss an eine Maßnahmenteilnahme über sein gesamtes weiteres Erwerbsleben beobachten muss. Vielmehr bietet sich gerade bei Fördermaßnahmen für Jugendliche, die auf eine Integration in Ausbildung beziehungsweise das Berufsleben ausgerichtet sind, die Gelegenheit, auf Erfahrungswerte über den langfristigen Nutzen einer Erwerbsintegration zurückzugreifen, um den langfristigen Nutzen zumindest anzunähern.

Diese Approximation lässt sich beispielsweise vornehmen, indem man repräsentative Individuen der Gesellschaft betrachtet, die sich lediglich in Bezug auf das Vorliegen eines Ausbildungsabschlusses unterscheiden, und analysiert, welchen Unterschied der Abschluss hinsichtlich der oben genannten, die Kosten und Nutzen determinierenden Einflussgrößen hervorruft. Dabei lassen sich diese repräsentativen Individuen auch zu verschiedenen Zeitpunkten ihrer jeweiligen Erwerbsbiographie vergleichen, so dass ein zeitlicher Entwicklungstrend in der Effizienz einer Maßnahme abgeschätzt werden kann. Auch über diesen zeitlichen Entwicklungstrend lassen sich verschiedene Maßnahmen mit identischer Zielsetzung vergleichen, wodurch dem politischen Entscheidungsträger Hinweise zum optimalen Einsatz einzelner Maßnahmen gegeben werden können.

6. Forschungspraktische Umsetzung

6.1. Ein Evaluationsprogramm für die kurze Frist

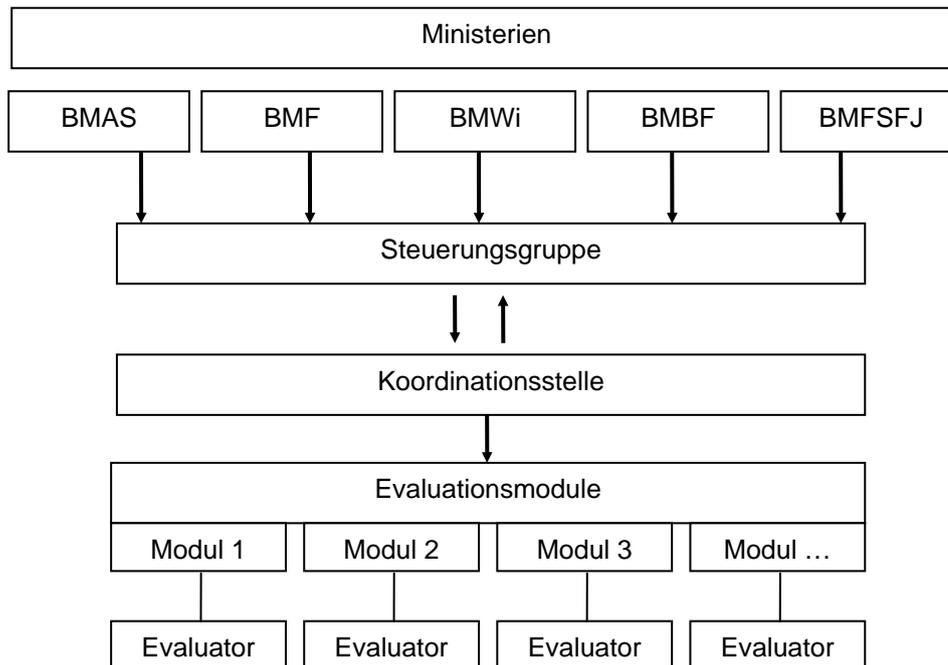
Für die praktische Umsetzung einer systematischen Evaluation eines größeren Bündels staatlicher Förderleistungen gibt es praktische Vorbilder. Prägend hierfür ist das von Fertig et al. (2004) entwickelte Konzept zur Durchführung einer umfassenden Evaluation der Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ihr Vorschlag einer modularen Herangehensweise, die viele Akteure unter dem Dach einer koordinierenden Leitung einbindet, hat sich in der Praxis der Hartz-Evaluationen bewährt. Darum folgt auch die angelaufene Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen, die inhaltlich bedingt überwiegend mit völlig anderen Methoden und Daten arbeitet als die Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, dieser Struktur.

Der nachfolgende Vorschlag zur Durchführung einer Gesamtevaluation der altersspezifischen Leistungen zur beruflichen Integration von Jugendlichen unter 25 Jahren im SGB II und im SGB III orientiert sich darum in den Strukturen an dem durch Fertig et al. (2004) entwickelten Modell. Dieses Modell ist dadurch gekennzeichnet, dass Einzelleistungen nicht völlig dezentral evaluiert werden. Stattdessen wird die gesamte Evaluationsaufgabe in eine kleinere Zahl von Modulen gegliedert, die unabhängig voneinander jeweils von einzelnen Anbietern oder, falls der Arbeitsumfang es erforderlich macht, auch von Anbietergemeinschaften bearbeitet werden können. Die Module müssen dazu soweit voneinander abgegrenzt werden, dass es möglichst wenige inhaltliche Überschneidungen gibt, damit der Koordinationsaufwand bei einer parallelen Bearbeitung nicht zu groß wird.

Dennoch fallen bei einer solchen Vorgehensweise Koordinationsaufgaben an, um sicherzustellen, dass die verschiedenen Module von der Grundkonzeption her in einem hinreichend einheitlichen Rahmen bleiben, so dass Bezüge zwischen den Resultaten der einzelnen Teilprojekte hergestellt werden können und ein Gesamtbild gezeichnet werden kann. Für diese Aufgaben bietet es sich an, eine Koordinationsstelle zu etablieren. Diese sollte auch die Mittlerfunktion zwischen den Akteuren, die die Projektmodule bearbeiten, und den Adressaten der Evaluation auf der Ebene der Ministerien des Bundes wahrnehmen. Die besondere Herausforderung dieses Arbeitsmodells wird sein, einen Akteur zu finden, der zugleich ausreichend fachliche Expertise im Hinblick auf die wissenschaftliche Seite des Evaluationsprogramms, Erfahrung mit der Praxis wissenschaftlicher Politikberatung und Erfahrung mit der Steuerung und Administration größerer wissenschaftlicher Projekte hat.

Auf ministerialer Ebene empfiehlt sich die Bildung einer Steuerungsgruppe zur Durchführung der Evaluation, die im Austausch mit der Koordinationsstelle die Leitlinien festlegt, an der sich die Gesamtkonzeption der Evaluation orientieren soll. Die Koordinationsstelle muss gewährleisten, dass diese Leitlinien auf der operativen Ebene der Projektmodule eingehalten werden. Abbildung 5 illustriert das Tableau der Akteure, die gemäß diesem Vorschlag in die Durchführung einer systematischen U25-Evaluation eingebunden wären.

Abbildung 5: Vorschlag für die institutionelle Organisation einer systematischen Evaluation

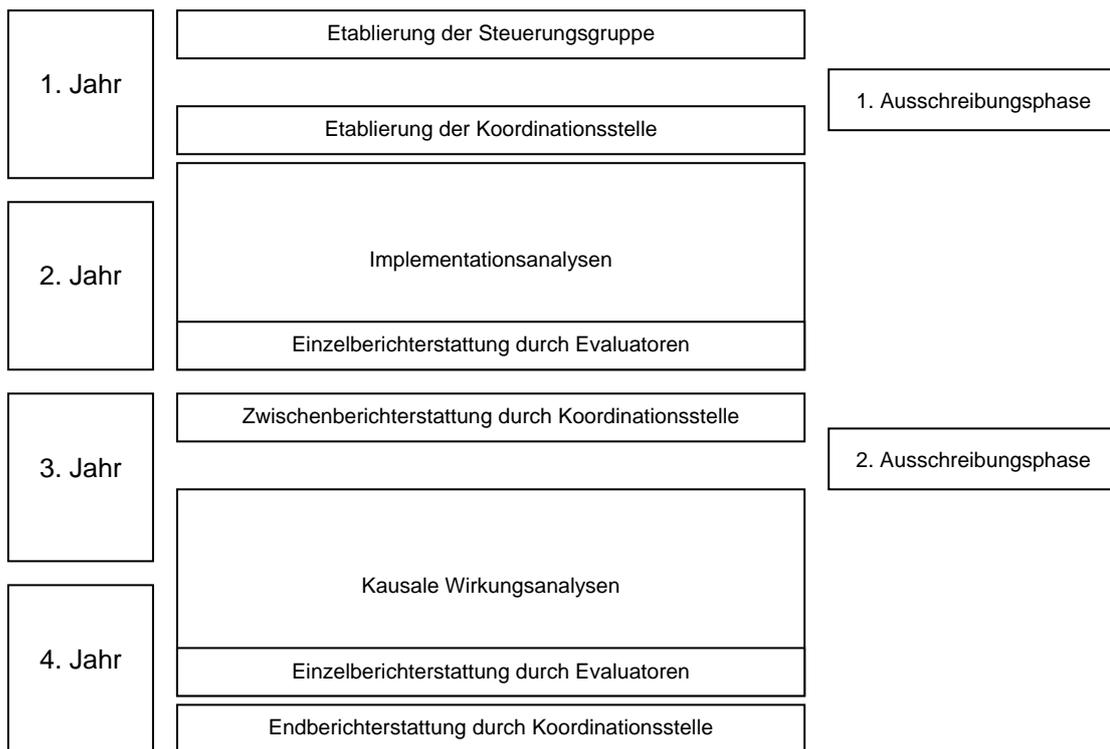


Wie gesehen, stellt eine umfassend angelegte Evaluation der U25-Leistungen, selbst wenn sie nur auf die Instrumente im SGB II und im SGB III fokussiert, wegen der Vielzahl der zu evaluierenden Instrumente, der schwierigen Identifikation quasi-experimenteller Situationen und der wegen der begrenzten amtlichen Datenbasis nur per Umfrage zu schaffenden Informationsbasis eine komplexe Aufgabe dar. Darum ist einzuplanen, dass vielfältige zeitliche und finanzielle Ressourcen gebunden werden.

Insbesondere sollte der vorgesehene Zeitrahmen nicht zu knapp bemessen sein. Aus dem Prinzip der lernenden Evaluation ergibt sich dabei eine stufenweise Vorgehensweise. Die Implementationsanalysen müssen als separate Module vorlaufen, damit Erkenntnisse und Resultate den potenziellen Evaluatoren im Zuge einer unabhängigen Ausschreibungsrunde zur Verfügung gestellt werden können. Diese gestufte Vorgehensweise hat den zusätzlichen Vorteil, dass das aus wirtschaftspolitischer Perspektive gewiss vorhandene Interesse, möglichst schnell relevante Ergebnisse aus dem Evaluationsprozess zu erhalten, auch wenn diese zunächst nur deskriptiver Natur sind, vergleichsweise zügig bedient wird.

Abbildung 6 präsentiert einen Vorschlag zum möglichen Ablauf eines Evaluationsprogramms, das auf einen Zeitraum von vier Jahren hin angelegt ist. Bei realistischer Zeitplanung ist damit zu rechnen, dass die eigentliche Evaluation nach der Etablierung von Steuerungsgruppe, Koordinationsstelle und der durchzuführenden Ausschreibungen zur Projektvergabe erst nach einem halben Jahr beginnt. Für die erste Evaluationsphase, die den vorbereitenden Implementationsanalysen gewidmet ist, ist ein Zeitraum von 15 Monaten einzuplanen. Die erste Projektphase endet mit einem zusammenfassenden Zwischenbericht durch den Koordinator, der die Einzelberichterstattung der verschiedenen mit Einzelmodulen betrauten Evaluatoren bündelt.

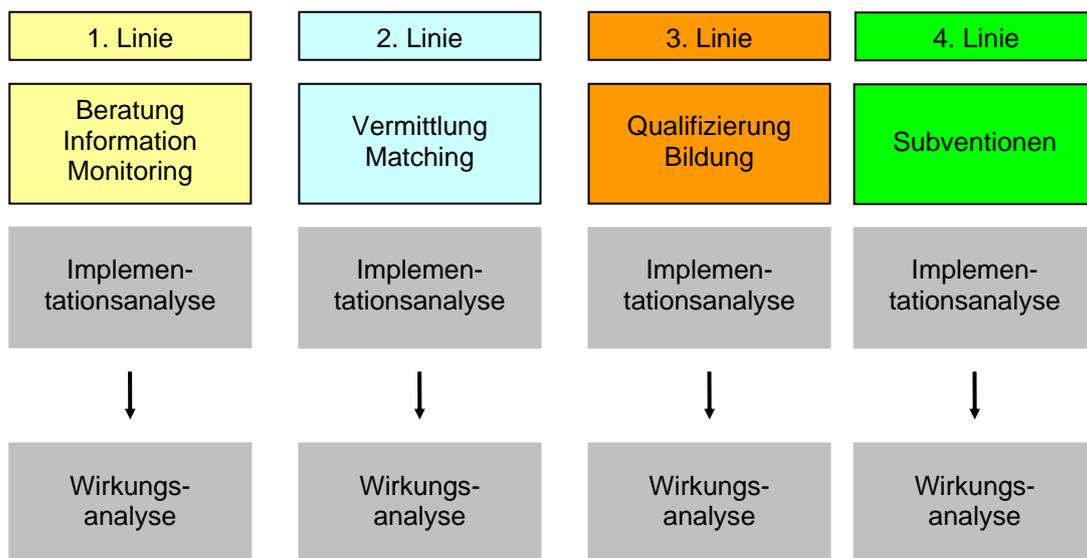
Abbildung 6: Vorschlag zum zeitlichen Gesamtablauf einer systematischen Evaluation



Die Einzelberichte aus den Implementationsanalysen sowie die Zwischenberichterstattung bilden die Grundlage für eine weitere Ausschreibungsphase zur Vergabe der auf kausale Wirkungsanalysen ausgerichteten zweiten Stufe des Evaluationsprogramms. Für diese Phase stehen bei einem 4-Jahres-Zeitrahmen etwa 18 Monate zur Verfügung. Am Ende des gesamten Projekts steht die zusammenfassende Berichterstattung durch den Koordinator, der die Einzelberichterstattung der verschiedenen mit Einzelmodulen betrauten Evaluatoren bündelt.

Der dargestellte Ablauf geht davon aus, dass das Evaluationsprogramm in einem relativ engen Zeitfenster abgewickelt werden soll. Eine solche Vorgehensweise hat gewiss den Vorteil, dass sie die Konzentration auf die Aufgabe verbessert und eine gute Dynamik im Zusammenspiel der beteiligten Institutionen ermöglicht. Es steht in Deutschland auch ein genügend großer Kreis von Akteuren bereit, die in der Lage wären, die Untersuchungen in allen Modulen zeitgleich durchzuführen. Sollten die finanziellen Ressourcen begrenzt sein, die als jährliches Budget zur Verfügung stehen, ließe sich das Evaluationsprogramm prinzipiell auch zeitlich strecken. Dazu müssten einzelne Linien der Evaluation zeitlich versetzt begonnen werden. Will man den Evaluatoren nach wie vor zeitlich genügend Raum belassen, könnte die Durchführung einer systematischen Evaluation bis zum vollständigen Abschluss so allerdings leicht sechs oder mehr Jahre benötigen. Bei einem so langen Zeitraum dürften die Schwierigkeiten, eine konsistente Durchführung des gesamten Evaluationsprogramms zu bewerkstelligen, zunehmen. Bei begrenzten Ressourcen sollte daher eher darüber nachgedacht werden, ob das Evaluationsprogramm in den einzelnen Untersuchungslinien reduziert werden kann, vorzugsweise, indem einzelne, von den Zahlen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer oder vom Budget her eher unbedeutende Programme herausgenommen werden.

Abbildung 7: Evaluationslinien bei modularem Aufbau des Evaluationsprogramms



Unabhängig davon, wie umfangreich die Evaluationsmodule mit Blick auf die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen gefüllt werden können, empfehlen wir, zur Strukturierung der Evaluationslinien die Typisierung der Programme nach ihrer Interventionslogik zu nutzen. Wie eingangs dieses Gutachtens gezeigt, führt diese Typisierung zu einer guten Abgrenzung von Programmen nach den handelnden Akteure, der Zielgruppe, dem Zeitpunkt der Intervention, der zu erreichenden Ziele und gegebenenfalls möglicher Nebenwirkungen. Somit lässt sich mit der vorgeschlagenen Gliederung die eingangs genannte Bedingung, dass es zwischen den Modulen möglichst wenige inhaltliche Überschneidungen gibt, um den Koordinationsaufwand und parallele Doppelarbeit zu verringern, gut erfüllen. Wie Abbildung 7 zeigt, besteht die Evaluationslinie für jeden Typ von Programmen, dem Prinzip der lernenden Evaluation gemäß, auf zwei aufeinander aufbauenden Modulen zur Implementations- und Wirkungsanalyse.

Ein wesentliches Kriterium, um zu beurteilen, inwieweit dieses ambitionierte Gesamtkonzept umzusetzen ist, ist der zu erwartende finanzielle Aufwand. Da die Kostenstrukturen der potenziellen Akteure, die an einer Durchführung des Evaluationsprogramms Interesse haben könnten, nicht offen liegen, ist allerdings nur eine grobe Schätzung möglich. Bei den Implementationsanalysen ist damit zu rechnen, dass eher privatwirtschaftlich organisierte Anbieter auftreten, während auf der Stufe der kausalen Wirkungsanalyse vermutlich eher Wirtschaftsforschungsinstitute anbieten dürften, die nicht gewinnorientiert arbeiten, was zu relativ niedrigeren Angebotspreisen auf der zweiten Stufe führen könnte. Allerdings ist auf der zweiten Analysestufe mit in Rechnung zu stellen, dass nicht leicht zu bestimmende Kosten für die Datenerhebung anfallen.

Im Folgenden kann daher nur eine grobe Überschlagsrechnung gemacht werden. Die angegebenen Zahlen sollten eher als Untergrenzen des Finanzrahmens gesehen werden, der für die Arbeitsaufgaben vorgesehen werden sollte. Prinzipiell sollte, da sich die evaluierenden Maßnahmen recht gleichmäßig auf die einzelnen Evaluationslinien verteilen (vgl. Abbildung 2), für

jede Linie mit einem ähnlichen Kostenrahmen gerechnet werden. Angesichts der Komplexität der zu erbringenden Leistungen erscheint folgendes Zahlengerüst durchaus realistisch:

- Implementationsanalyse: je Förderlinie 300 Beratertage à 1.000 Euro.
- Kausale Wirkungsanalysen: je Förderlinie 2,5 Stellen bei einer Laufzeit von 18 Monaten, erfahrungsgemischtes Team (E13-E14-E15) zzgl. Overhead 350.000 Euro
- Befragungen auf Individualebene: je Förderlinie bis zu 10.000 CATI-Interviews mit hohem Anspracheaufwand, Querschnittsbefragung, 30 Minuten: 500.000 Euro.

Insgesamt wäre bei dieser Kalkulation mit – sehr grob kalkulierten – Kosten von bis zu 1,150 Mio. Euro je Förderlinie zu rechnen, so dass sich ein Gesamtaufwand von knapp 5 Millionen Euro ergeben könnte. Dieser Kostenansatz ist eher knapp kalkuliert und liegt deutlich unter dem Aufwand, der im Rahmen der Hartz-Evaluationen betrieben wurde, oder der in der laufenden Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen betrieben wird.

Ein Vorteil des lernenden Evaluationsdesigns ist, dass die Kostenansätze im Verlauf der Durchführung korrigiert werden können. Im Ergebnis der auf die Möglichkeiten der kausalen Wirkungsforschung hin ausgerichteten Implementationsanalysen wird sich besser absehen lassen, wie hoch der im zweiten Schritt zu treibende Datenerhebungs- und Evaluationsaufwand ist. Daher könnten die Kostenvorgaben nach den ersten zwei Jahren des Evaluationsprojekts ggf. nach unten (aber auch nach oben) anzupassen sein. Weiterhin dürften sich, wenn mehr Informationen aus den Implementationsanalysen bekannt sind, die Mittelansätze zwischen den Evaluationslinien ausdifferenzieren, weil die kausalen Wirkungsanalysen sehr viel spezifischer gestaltet werden müssen als die Implementationsanalysen.

6.2. Mittel- und langfristige Perspektiven

In der Gesamtschau zeigt diese Expertise, dass die Hürden für kausale Wirkungsanalysen im Bereich der Fördermaßnahmen für Jugendliche relativ hoch sind. Dies hat verschiedene systematische Gründe:

- Die Zugangsprozesse in die verschiedenen Maßnahmen sind selten quasi-zufällig und darüber hinaus generell schwierig zu beobachten. Eine wichtige Voraussetzung für eine leichtere und vor allem von Verzerrungen freie kausale Wirkungsanalyse wäre aber die exakte Kontrolle der Zugangsprozesse. Statistische Verfahren zur Herstellung quasi-experimenteller Konstellationen ex post können wegen der strukturell bedingt begrenzten Zahl der Merkmale, die bei Jugendlichen beobachtet werden können, nur bedingt eingesetzt werden.
- Es können sich zahlreiche konkurrierende oder komplementäre Maßnahmen überlagern, was eine spezifische Messung der Wirkungen isolierter Maßnahmen erschwert. Die zahlreichen Treatments erschweren darüber hinaus eine exakte Abgrenzung der Zielgruppe. Der Zugang zu einer adäquaten Kontrollgruppe, die weder durch die zu evaluierende noch eine andere vergleichbare Maßnahme gefördert wird, ist generell nicht leicht, da die Förderlandschaft auf der Ebene der Individuen in den verfügbaren administrativen Daten zur Stichprobenziehung nicht vollständig abgebildet ist.

- Insgesamt ist die Datenbasis im U25-Segment eher schmal. Es stehen praktisch keine Daten am unmittelbaren Beginn des Prozesses der Integration in den Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt zur Verfügung, das heißt aus den Abgangsklassen der Schulen. Davor liegende biographische Informationen fehlen ebenso wie Informationen zum sozialen und vor allem familiären Hintergrund. Wirkungsanalysen, die die Einführungsphase von Leistungen in den Blick nehmen, sind rückblickend praktisch unmöglich, weil die administrative Datenbasis allein zur kausalen Wirkungsmessung nicht ausreicht.

Wegen dieser Schwierigkeiten sollten die Erwartungen an den Wissenszuwachs hinsichtlich Effektivität und Effizienz der bestehenden Leistungen, der im Rahmen des oben skizzierten Evaluationsprogramms in der kürzeren Frist erreicht werden kann, nicht zu hoch gesteckt werden. Hierin ist eher ein erster Schritt zu sehen, die Evaluationskultur, wie sie im Bereich der allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mittlerweile fast wie selbstverständlich gepflegt wird, auch für dieses spezielle Segment von Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern zu etablieren. Dies bedeutet, Evaluation als permanente Aufgabe zu begreifen und nicht nur einmalig den Bestand der Leistungen zu durchforsten.

Die Strategie „Evaluation als Daueraufgabe“ hat den Vorteil, dass neue Maßnahmen oder Veränderungen bestehender Maßnahmen bereits im Prozess der Veränderung begleitet werden. Wie die methodischen Überlegungen in Kapitel 5.3 gezeigt haben, verbessern sich damit fundamental die Chancen, durch Selektionsprozesse ausgelöste Variation in den Zielgrößen adäquat zu kontrollieren. Zugleich könnte mit dieser Strategie an einer langfristigen Verbesserung der Datenbasis gearbeitet werden. Die Evaluation in den Bestand der Programme hat das zusätzliche Problem, dass viele wichtige Daten zur Beschreibung von Selektionsprozessen fehlen und sich auch retrospektiv kaum mehr erheben lassen.

Zum Abschluss dieser Expertise sollen darum einige Überlegungen angestellt werden, wie die Möglichkeiten, kausale Wirkungen von Interventionen zur Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt zu erfassen, fundamental verbessert werden könnten, wenn Evaluation auch auf diesem Feld zur Daueraufgabe gemacht würde. Dabei ist uns bewusst, dass Fortschritte in der vorgeschlagenen Richtung nicht leicht zu erreichen sein werden. Teilweise würden dafür der bestehende gesetzliche Rahmen und Zuständigkeiten verändert werden müssen. Der Zweck der Überlegungen ist darum auch nicht, konkrete Forderungen aufzustellen. Vielmehr geht es darum, in welche Richtung langfristig gedacht werden sollte, um die Evaluationskultur – im Sinne einer quantitativ orientierten kausalen Wirkungsforschung – im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Menschen unter 25 Jahren nachhaltig zu verbessern.

Wie sehen hierfür zwei wesentliche Ansatzpunkte: die verstärkte Nutzung von Experimenten bzw. die gezielte Schaffung quasi-experimenteller Situationen (Abschnitt 6.2.1) und eine systematische Erweiterung der Datenbasis (Abschnitt 6.2.2).

6.2.1. Marginale Experimente

Das Ziel von marginalen Experimenten ist, Selektionsverzerrungen auszuschalten, indem die zu evaluierende Intervention unter möglichst vollständig kontrollierten Bedingungen abläuft. Im Idealfall können sowohl die Zielgruppe als auch das Treatment exakt definiert und gesteuert

werden. Die Auswahl der Teilnehmenden aus der Zielgruppe erfolgt nach einem reinen Zufallsprozess, und auch die Ergebnisse einer aus der Zielgruppe zufällig ausgewählten Kontrollgruppe können beobachtet werden. Durch die Zuweisung der Teilnehmenden über eine Lotterie lässt sich die kausale Maßnahmewirkung – für die Zielgruppe – über einen simplen Mittelwertvergleich bestimmen.

In der Praxis ist die Sicherung der internen Validität von Experimenten allerdings oft nicht leicht: Interne Validität ist nur gewährleistet, wenn die Randomisierung vollkommen gelingt, und wenn darüber hinaus der Verbleib ausfallender Teilnehmer keinen Zusammenhang zu ausfallenden Nichtteilnehmenden aufweist, sowie Geförderte nicht die Zielgrößen von Nichtgeförderten beeinflussen. In sozialen Experimenten kann auch der sogenannte Hawthorne-Effekt ein Problem darstellen, der auftritt, wenn die Geförderten die Förderung als Experiment erkennen und daraufhin falsche Angaben machen oder ihr Verhalten bewusst verändern.

Ein Grundprinzip von Experimenten, das über den skizzierten Idealfall hinaus verallgemeinert werden kann, ist die unmittelbare Verzahnung des Instrumenteneinsatzes mit der Evaluation des Instruments. Durch diese Verzahnung können die Verantwortlichen für die Evaluation auf die Gestaltung der experimentellen Situation und des Datenflusses Einfluss nehmen, um sie auf die Bedürfnisse der kausalen Wirkungsforschung auszurichten. Ggf. wirken sie sogar an der Gestaltung der Intervention selbst mit. In jedem Fall erfordert die verzahnte Vorgehensweise, dass das Evaluationskonzept bereits vor Implementation der Maßnahme mitgedacht wird.

Die Durchführung idealer sozialer Experimente ist allerdings schwierig. Selbst wenn man mögliche ethische Bedenken beiseite lässt, erscheint ein bewusster Ausschluss von Teilen der Zielgruppe von einer Leistung, die möglicherweise positive Effekte zeigt, auch politisch und gesellschaftlich heikel. Allerdings ist auch zu konstatieren, dass angesichts der Vielzahl von dezentral initiierten und ablaufenden Maßnahmen zur Förderung Jugendlicher mit sehr geringem Budget und Teilnahmezahlen viele Programme im U25-Segment die Zielgruppe nur marginal und vielfach wohl eher zufällig erreichen. Was zum sozialen Experiment noch fehlt, sind die Integration einer Kontrollgruppe und kontrollierte Zufallselemente bei der Zusteuerung. Das Problem, dass die Kontrollgruppe kein Treatment erhält, lässt sich dadurch umgehen, dass sie mit einer anderen Intervention versehen wird. Allerdings lässt sich dann nur der relative kausale Effekt zweier Maßnahmen im Vergleich ermitteln.

Dennoch stellt jede Variation durch ein marginales Experiment in irgendeiner Weise eine Einschränkung der Zuweisung einer Maßnahme dar. Die gemeinsame Aufgabe von ausführenden und evaluierenden Akteuren im konzeptionellen Vorfeld einer experimentell angelegten Evaluation ist es, die am wenigsten restriktiv wirkende Umsetzungsmöglichkeit ausfindig zu machen.

Selbst wenn es nicht zu sozialen Experimenten in Reinform reicht, gäbe es in der Praxis zahlreiche Ansatzpunkte, mehr kontrollierte Variation im Zugangsprozess zu schaffen, die für Evaluationszwecke genutzt werden kann. Teilweise wurden entsprechende Ansätze auch schon eingesetzt, systematisch wird das Prinzip zur Bewertung aktiver Arbeitsmarktpolitik aber noch nicht verfolgt.

Erstens besteht die Möglichkeit, auf lokaler Ebene Initiativen zu entwickeln, um echte soziale Experimente durchzuführen. Auf der lokalen Ebene sind die Manipulation und damit die Kontrolle des Zuweisungsprozesses am einfachsten. Es ist eine Kontrollgruppe zu bestimmen, die sich

von Geförderten einzig darin unterscheidet, dass sie zufällig von der Förderung ausgeschlossen werden. Dies kann durch randomisierte Zuweisung geschehen. Gelingt dies, ist die Gruppe der Geförderten mit der Kontrollgruppe hinsichtlich aller Charakteristika – mit Ausnahme des Treatments – im Mittel identisch. Voraussetzung für die Umsetzung ist ein Konzept, das von den durchführenden Akteuren vor Ort im Verbund mit den Evaluierenden gemeinsam entwickelt wird.

Das Risiko so angelegter Experimente ist wegen der geringen Teilnahmezahlen sehr niedrig. Insbesondere sind keine makroökonomischen Rück- und Nebenwirkungen zu erwarten. Dies kann jedoch auch ein Nachteil des Ansatzes sein: Wären solche Wirkungen bei einer flächen-deckenden Intervention relevant, fehlte es dem Experiment an externer Validität. Ein generelles Problem in diesem Zusammenhang ist, dass die auf lokaler Ebene gemessenen Wirkungen auch von regionalen Wirkungsfaktoren abhängen und daher nicht ohne Weiteres verallgemeinert werden können. Dieses Problem kann nur durch parallele soziale Experimente in verschiedenen lokalen Kontexten angegangen werden.

Ein zweiter Ansatzpunkt für marginale Experimente wäre ein „Benchmarking“ auf lokaler Ebene. Die Idee hierbei besteht darin, die „ideale“ Umsetzung einzelner Interventionssystematiken, also beispielsweise die Berufsberatung, mittels eines experimentellen Designs durchzuführen. Diese Idealumsetzung lässt sich dann relativ leicht mit der „normalen“ Intervention für die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer vergleichen. Auch hierfür bildet ein gemeinsames Konzept von durchführenden und evaluierenden Akteuren die Evaluationsgrundlage. Ein solcher Ansatz beantwortet nicht die Frage: „Wie wirken die derzeit implementierten Instrumente der Berufsberatung?“, sondern: „Was kann Berufsberatung unter den besten möglichen Bedingungen überhaupt erreichen?“. Insofern verschiebt sich das Erkenntnisinteresse von der Evaluation eines spezifischen Programms auf die Evaluation der dahinter stehenden Interventionslogik.

Ein Weg, aussagekräftige quasi-experimentelle Situationen zu generieren, der bereits über die lokale Ebene hinausweist, wären kontrollierte Pilot-Projekte. Hierbei geht es darum, neue Programme zunächst mit begrenzten Ressourcen einzuführen. Die praktische Durchführung ist beispielsweise denkbar, indem Fördermittel zwar im Wettbewerb an die ausführenden Akteure vergeben werden, dieser Wettbewerb aber mit Zufallselementen versehen ist. Das heißt, es kommen zwar die nach zu definierenden Kriterien geeigneten Bewerber (etwa: Kommunen) zum Zuge, aber von den geeigneten Bewerbern nur eine Zufallsausfall.

Eine Variation dieses Ansatzes wäre ein Optionsmodell. Hierbei erlaubt man den Kommunen (oder anderen relevanten Akteuren), sich zu entscheiden, ob sie eine Leistung gemäß Typ A oder Typ B durchführen wollen. Zwar ist die Entscheidung der Akteure für einen Programmtyp vermutlich nicht zufällig, für die Betroffenen der Leistung liegt dagegen eine quasi-zufällige Situation vor, da ihr Wohnort – zumindest kurzfristig – als exogen angesehen werden kann. Vorbild für eine solches Konzept ist die Experimentierklausel (ARGEn vs. zkT), auf deren Basis bereits vergleichende Evaluationen durchgeführt wurden, die die Entscheidung der Kommunen für die eine oder andere Form der Trägerschaft nutzen.

Der letzte Weg zu quasi-experimentellen Situationen ist die sequenzielle Einführung bzw. Änderung von Maßnahmen. Geplante Variation kann durch schrittweise und kontrollierte Ausweitung eines Programms von einer kleineren hin zu einer größeren Zielgruppe hin generiert werden. Wichtig dabei ist, dass die Kriterien, an denen die Veränderung der Zielgruppe über die Zeit

festgemacht wird, klar definiert und beobachtbar sind. Variablen, entlang derer ein Programm bei sequenzieller Veränderung erfahrungsgemäß gut evaluiert werden kann, wären zum Beispiel das Alter, die Region und Stichtage. Ein größeres Problem dieses Ansatzes ist aber, dass der systematische Ausschluss von Teilen der Zielgruppe anhand solcher Variablen unmittelbar öffentlich wird, so dass politische Widerstände zu erwarten sind.

6.2.2. Verbesserung der Datenlage

Wie die Bestandsaufnahme der zur Evaluation im U25-Segment verfügbaren Daten zeigt, sind die Voraussetzungen von der administrativen Seite relativ gut. Kurz gesagt betreffen die Lücken, die für eine Evaluation wesentlich sind, die differenzierte Dokumentation der Leistungen außerhalb des SGB II und III, sowie über Basismerkmale hinausgehende Merkmale der Jugendlichen, insbesondere zu ihrem schulischen und familiären Hintergrund.

Zwar hat sich mit den laufenden Dateninitiativen die administrative Datenlage für Evaluationen im U25-Segment verbessert. Hilfreich wären allerdings eine Dokumentation der Erstkontakte auf Schulebene, eine vollständige Erfassung aller Interventionen auch außerhalb der Rechtskreise SGB II und SGB III, sowie eine differenziertere Erfassung von Persönlichkeitsmerkmalen auf der Stufe der Berufsberatung.

Solche Erweiterungen der administrativen Datenbasis würden allerdings gegen den bestehenden Grundsatz der Datensparsamkeit verstoßen. Hinsichtlich der wichtigen Erfassung der gesamten auf einen Jugendlichen wirkenden Fördermaßnahmen stellt sich darüber hinaus das Problem, dass ausdifferenzierte Informationen, die der Vielfalt der Förder- und Trägerlandschaft gerecht werden würden, bei den datenerhebenden Stellen schlichtweg nicht einlaufen und daher nicht vorliegen. Abhilfe würde hier nur ein umfassendes U25 Monitoring-System schaffen, zu dem sämtliche Leistungen vergebenden Akteure ihre Maßnahmen einpflegen können. Ein solches System dürfte aber sowohl an datenschutzrechtlichen als auch Zuständigkeitsproblemen scheitern.

Prinzipiell vielversprechender als eine Ausweitung der administrativen Datenbasis erscheint eine Zusammenführung von bereits vorhandenen administrativen Daten, die an verschiedenen Stellen vorliegen. Wichtig wäre dabei, eine Datenbasis zu schaffen, die es erlaubt, die Einflussgrößen, die zur Teilnahme an einem Programm führen, ausreichend gut abzubilden. Zentrale Variablen der Heterogenität von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Maßnahmen für Jugendliche sind die Schulbiographie, die schulischen Leistungen und der familiäre Hintergrund. Um hier eine Verbesserung zu erzielen, wäre eine Verknüpfung der Schulstatistik der Länder mit der Teilnehmerstatistik der Agenturen wünschenswert. Dies scheitert derzeit allerdings an den verschiedenen Zuständigkeitsebenen und den rechtlichen Regelungen zum Datenschutz.

Darüber hinaus wäre der Versuch zu unternehmen, die Daten zu den Jugendlichen mit den Daten zur Erwerbshistorie und der Leistungsanspruchnahme der Eltern zu verknüpfen. Auf diesem Weg könnten der soziale Hintergrund und die ökonomischen Rahmenbedingungen, unter denen der Jugendliche aufwuchs, sehr gut abgebildet werden. Hierzu wären entsprechende Zeiger erforderlich, die eine Zuordnung verschiedener Personen zu einer Familie ermöglichen. Diese sind so generell nicht vorhanden, können aber vielleicht (teilweise) konstruiert werden. Ausgangspunkt hierfür wären Informationen zu Bedarfsgemeinschaften im SGB II, die

aus Jugendlichen und Eltern bestehen. Ggf. käme auch eine Verbindung über Wohnadressen in Frage. Allerdings müssten vor Umsetzung auch dieser Ideen erst hohe datenschutzrechtliche Hürden beseitigt werden.

Da die Möglichkeiten der Verbesserung der administrativen Datenlage, realistisch betrachtet, begrenzt sind, stellt sich die Frage, ob alternativ eine Datenbasis auf Basis von Befragungen aufgebaut werden sollte. Ideal wäre hier eine Wiederholungsbefragung von Eintrittskohorten auf Basis einer repräsentativen Stichprobe von Jugendlichen, die noch in der Schule erstmals erfasst werden. Eine engmaschige Wiederholungsbefragung zur Messung dynamischer Prozesse hinsichtlich der Interventionen und Zielgrößen rundet das Konzept ab. Dieser ideale „U25-Evaluationsdatensatz“ würde hinreichend große Fallzahlen bei Teilnehmerinnen und Teilnehmern für alle zu evaluierenden Leistungen enthalten und auch hinreichend groß sein, um ausreichende Fallzahlen bei den – mit den Daten zu konstruierenden – Kontrollgruppen liefern.

Ein unspezifisches Eintrittskohorten-Design stößt aber wegen der Vielfalt der Maßnahmen und der darauf aufbauenden Maßnahmekarrieren rasch an die Grenzen der Machbarkeit und würde vernünftige Kostengrenzen sprengen. Zu prüfen wäre allerdings, ob durch eine Erweiterung und Systematisierung bestehender Längsschnittbefragungen wenigstens ein Schritt in Richtung eines solchen Evaluationsdatensatzes gemacht werden kann. Hierzu müssten die laufenden Stichproben durch ein gezieltes Erhebungsdesign an die Anforderungen der Evaluation angepasst werden können. Zentral wäre es, die Stichprobengröße im U25-Segment – mit einem Übergewicht auf benachteiligte Jugendliche – so groß zu machen, dass zumindest für die zentralen Leistungen des SGB II und SGB III ausreichend große Teilnahmezahlen erreicht werden. Voraussetzung ist natürlich, dass auch die Teilnahme an den Maßnahmen selbst in den jeweiligen Panels zunächst erfasst wird. Daher muss der übliche Variablenkatalog der Umfragen ausgeweitet werden. Um die bestehenden Panels dabei nicht zu gefährden, wären Ergänzungsstichproben zu ziehen. Mit dieser Technik zur gezielten Stichprobenerweiterung für spezielle Untersuchungszwecke wurden beispielsweise beim SOEP gute Erfahrungen gemacht.

Prinzipiell geeignete bestehende Datensätze, auf die die skizzierte Erweiterung aufsetzen könnte, wären:

- das „Sozio-ökonomische Panel“ (SOEP) des DIW,
- das „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) des IAB, und
- das „Nationale Bildungspanel“ (NEPS) der Universität Bamberg.

Diese bilden alle die Einmündung von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt ab. Das SOEP hat den Vorteil des am längsten laufenden Panels, aber den Nachteil, dass die hauptsächlich zu erreichende Zielgruppe der Jugendlichen mit Benachteiligungen eher unterrepräsentiert ist. In dieser Hinsicht bieten die PASS-Daten, die auf Bedarfsgemeinschaften und Haushalte mit erhöhtem Armutsrisiko fokussieren, Vorteile. Auch hier gibt es jedoch keinen speziellen Schwerpunkt auf Jugendliche an der Schwelle Schule-Ausbildung.

In dieser Hinsicht ist das noch im Aufbau befindliche NEPS die günstigste Ausgangsbasis. Hier werden gezielt Eintrittskohorten verfolgt, um die dynamischen Prozesse im Übergang von Schule zu Ausbildung und im Ausbildungsverlauf – mit einem Schwerpunkt auf dem Kompetenzfort-

schritt – zu beobachten. Nachteil des NEPS ist der kleine Stichprobenumfang. Für die Zwecke der Evaluationsforschung im U25-Segment müssten unbedingt gezielt Erweiterungen vorgenommen werden, um ausreichende Fallzahlen von Jugendlichen zu generieren, die zumindest in die wichtigsten Maßnahmen einmünden.

6.3. Schlussbemerkung

Auch wenn es nicht leicht wird, die bislang bestehenden Wissenslücken über die Wirkung und Effizienz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Jugendliche unter 25 Jahren zu schließen: Die Ergebnisse einer systematischen, kausalanalytisch orientierten Evaluation könnten dazu beitragen, Ansatzpunkte zur Optimierung der Umsetzung und der Weiterentwicklung der gesetzlichen Instrumente des Bundes zu gewinnen. Vielmehr könnte eine Initiative des Bundes, eine systematische Evaluation der Regelleistungen im SGB II und SGB III anzustoßen, eine wichtige Vorbildfunktion entfalten.

Dies betrifft zum einen die zahlreichen Programme des Bundes zur Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen, bei denen eine Begleitforschung zwar der Regelfall, der Standard aber nach wie vor Bruttobetrachtungen sind, die aber keine valide Basis für politische Planungsentscheidungen darstellen. Selbst kann auch ein Programm, das scheinbar nur geringe oder gar keine Verbesserungen im Hinblick auf vorgegebene Zielgrößen erreicht, förderungswürdig sein, wenn nämlich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ohne die Teilnahme sogar eine negative Entwicklung durchgemacht hätten.

Zum anderen betrifft es die zahlreichen Programme auf der Länderebene, wo es – mit Ausnahme der ESF-geförderten Maßnahmen – vielfach noch ganz an einer wissenschaftlichen Begleitforschung fehlt. Auch hier können die mit einer quasi als Pilot durchgeführten systematischen Evaluation der Leistungen im SGB II und SGB III gemachten Erfahrungen helfen, methodische Abläufe zu etablieren, die einem wirkungsorientierten Monitoring näher kommen, damit ineffektive oder ineffiziente Interventionsansätze nicht unnötig weiter verfolgt werden.

Zur Unterstützung dieser Einschätzung kann gut auf das Vorbild der Hartz-Evaluationen verwiesen werden, das erstens dauerhaft bleibende Evaluationsstandards bei der wissenschaftlichen Begleitung von Programmen und Reformen etabliert und zweitens mit seinen Ergebnissen zu einer massiven Bereinigung der komplexen Förderlandschaft beigetragen hat.

7. Literatur

- Abbring, J. und G. J. van den Berg (2003). The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. *Econometrica*, 71, S. 1491-1517.
- Abbring, J. und G. J. van den Berg (2004). Analyzing the Effect of Dynamically Assigned Treatments Using Duration Models, Binary Treatment Models, and Panel Data Models. *Empirical Economics*, 29, S. 5-20.
- Antoni, M., H. Dietrich, M. Jungkunst, B. Matthes und H. Plicht (2007). Die Schwächsten kamen seltener zum Zug. Beim Zugang zu beruflicher Ausbildung und in Beschäftigung sind bildungsschwache Jugendliche benachteiligt – Auch in den Maßnahmen der BA waren sie bislang unterrepräsentiert. IAB-Kurzbericht 2/2007, Nürnberg.
- Arellano, M. und S. Bond (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *Review of Economic Studies*, 58, S. 277-297.
- Arntz, M., R. Wilke und H. Winterhager (2006). Regionenmatching im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel des § 6c SGB III: Methodische Vorgehensweise und Ergebnisse. ZEW Discussion Paper No. 06-061, Mannheim.
- BAG ÖRT (2006). Aufgabenfelder und Schnittstellen von SGB II, III und VIII. Eine Arbeitshilfe. Berlin.
- Baumgartner, H. J. und M. Caliendo (2008). Turning Unemployment into Self-Employment: Effectiveness of Two Start-Up Programmes. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 70, S. 347-373.
- Baumgartner, H. J. und V. Steiner (2005). Student Aid, Repayment Obligations and Enrolment in Higher Education in Germany – Evidence from a “Natural Experiment”. *Schmollers Jahrbuch*, 125 (1), S. 29-38.
- Baumgartner, H. J. und V. Steiner (2006). Does More Generous Student Aid Increase Enrolment Rates into Higher Education? Evaluating the German Student Aid Reform of 2001. DIW Discussion Paper No. 563, Berlin.
- Becker, C. und S. Ekert (2006). Begleitforschung des Sonderprogramms des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher. 3. Zwischenbericht, Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH (GIB), Berlin.
- Becker, C., S. Ekert, M. Kirbach und J. Asmus (2007). Begleitforschung des Sonderprogramms des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher. 6. Zwischenbericht, Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH (GIB), Berlin.

- Becker, C., T. Grebe und J. Asmus (2008). Begleitforschung des Sonderprogramms des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher. Abschlussbericht, Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH (GIB), Berlin.
- Beer, D. und E. Ternes (2008). Analysen zur Situation und zum Verbleib der an BUS beteiligten Schülerinnen und Schüler, Ergebnisbericht zur Befragung der Lehrkräfte der BUS-Klassen 2005/2006, Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung, Bottrop.
- Behncke, S., M. Frölich und M. Lechner (2010). Unemployed and their caseworkers: should they be friends or foes? *Journal of the Royal Statistical Society Series A*, 173(1), S. 67-92.
- Bell, B., R. Blundell und J. van Reenen (1999). Getting the Unemployed Back to Work – The Role of Targeted Wage Subsidies. *International Tax and Public Finance*, 6, S. 339-360.
- Beywl, W., S. Speer und J. Kehr (2004). Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Perspektivstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS).
- BiBB (2006). Empfehlung des Hauptausschusses des Bundesinstitutes für Berufsbildung zur Berufsorientierung und Berufsberatung. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* Nr. 1/2006, Bielefeld.
- Bieback, K.-J. (2009). Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsverwaltung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 30; Heft 2/2009; S. 185-214.
- Biewen, M., B. Fitzenberger, A. Osikominu und M. Waller (2007). Which Program for Whom? Evidence on the Comparative Effectiveness of Public Sponsored Training Programs in Germany. IZA Discussion Paper No. 2885, Bonn.
- Blanchflower, D. und A. Oswald (1994). *The Wage Curve*. Cambridge: University Press.
- Blau, P. M., J. W. Gustad, R. Jessor, H. S. Parnes und R. C. Wilcock (1956). Occupational choice: A conceptual framework. *Industrial & Labor Relations Review*, 9, S. 531–543.
- Blien, U. und F. Hirschenauer (2005). Vergleichstypen 2005 – Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirken. IAB Forschungsbericht Nr. 24/2005, Nürnberg.
- Blien, U., F. Hirschenauer, M. Arendt, H.-J. Braun, D.-M. Gunst, S. Kilcioglu, H. Kleinschmidt, M. Musati, H. Roß, D. Vollkommer und J. Wein (2004). Typisierung von

- Bezirken der Agenturen für Arbeit. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 37, S. 146-175.
- Blundell, R. und S. Bond (1998). Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models. *Journal of Econometrics*, 87, S. 115-143.
- Boeri, T. und M. C. Burda (1996). Active Labor Market Policies, Job Matching and the Czech Miracle. *European Economic Review*, 40, S. 805-817.
- Boockmann, B., S. L. Thomsen, und T. Walter (2009). Intensifying the Use of Benefit Sanctions - An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? ZEW Discussion Paper No. 09-072, Mannheim.
- Boockmann, B., T. Zwick, A. Ammermüller und M. Maier (2007). Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among the Elderly? Evidence From Two Natural Experiments. ZEW Discussion Paper No. 07-001, Mannheim.
- Borghans, L., A. L. Duckworth, J. J. Heckman und B. ter Weel (2008). The Economics and Psychology of Personality Traits. *Journal of Human Resources*, 43(4).
- Bosch, G. (2008). Zur Zukunftsfähigkeit des deutschen Berufsbildungssystems. *Arbeit* 17, S. 239-253.
- Braun, F., H. Förster, R. Kuhnke, H. Mittag, G. Prein, K. Schreier und J. Skrobanek (2005). Berufliche Förderung benachteiligter Jugendlicher durch eine Verbindung von Arbeit und Lernen: Das Modellprogramm Freiwilliges Soziales Trainingsjahr, Arbeitspapier No. 7/2005, Deutsches Jugendinstitut (DJI), Halle.
- Braun, F., U. Richter und E. Marquardt (2007). Unterstützungsangebote in Deutschland für bildungsbenachteiligte Jugendliche beim Übergang von der Schule in den Beruf. Expertise im Auftrag der Universität Luxemburg, Halle.
- Brussig, M. und M. Knuth (2009). Beschäftigungsfähigkeit: Messkonzept und Ansatzpunkte für arbeitsmarktpolitische Interventionen. In: Lange, Joachim (Hrsg.): *SGB II: die Lehren aus der Evaluationsforschung nach § 6c. Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 2. bis 4. März 2009 in Kooperation mit dem Zentrum für Sozialpolitik (ZeS) an der Universität Bremen*. Rehbürg-Loccum, S. 47-68.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006a). Übertragung der Ausbildungsstellenvermittlung von Jugendlichen im Rechtskreis SGB II. Leitfaden, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006b). Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“, (Stand 01.04.2005), Nürnberg.

- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006c). Fachkonzept für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen gem. § 61 SGB III, hier: Bekanntgabe des überarbeiteten Fachkonzepts, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007a). Bericht der Statistik der BA. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007b). Leitfaden zur Neuausrichtung der Beratung und Ausbildungsvermittlung Jugendlicher (U 25), Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007c). Organisatorische Unterstützung bei betrieblicher Berufsausbildung und Berufsausbildungsvorbereitung nach § 241a Abs. 2 SGB III; Geschäftsanweisungen (Stand Oktober 2007), Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007d). Mit Rückenwind ins Berufsleben — Partner Berufsberatung; Beratung, Vermittlung und Förderung der Berufsausbildung, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2009a). HEGA 03/09 - 04 - Bekanntgabe des überarbeiteten Fachkonzepts sowie der Geschäftsanweisung BvB. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2009b). Fachkonzept für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen nach §§ 61, 61a SGB III, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2010a). Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III). Leitkonzept für die Bereiche Ausbildungsvermittlung und berufliche Rehabilitation; Version 5.0, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2010b). Geschäftsanweisung Nr. 01/2010 vom 13.01.2010: Fallmanagement in der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Einführung von Kriterien für Zugang und Abgang; verbindliche Nutzung der Fallmanagement-Funktionalitäten in VerBIS. Nürnberg.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (2009). Gutachten zur Systematisierung der Fördersysteme, -instrumente und -maßnahmen in der beruflichen Benachteiligtenförderung. Band 3 der Reihe *Berufsbildungsforschung*, Berlin.
- Burchardt, S., H. Förster, C. Harmsen, T. Mögling und F. Tillmann (2006). Die Bundesmodellprogramme „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ und „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ im Kontext neuer kommunalpolitischer Strategien. Abschlussbericht, Deutsches Jugendinstitut (DJI), München.
- Caliendo, M. (2009). Start-Up Subsidies in East Germany - finally, a Policy that Works? *International Journal of Manpower*, 30 Issue 7, S. 625 - 647.

- Caliendo, M., R. Hujer und S. L. Thomsen (2008). The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: a Microeconomic Evaluation. In: Millimet, D., J. Smith und E. Vytlacil (Hrsg.): *Advances in Econometrics*, 21, Modelling and Evaluating Treatment Effects in Econometrics, S. 381-430.
- Caliendo, M., T. Hagen und R. Hujer (2004). Makroökonomische Methoden auf Basis von Regionaldaten. In: Hagen, T. und A. Spermann (Hrsg.): *Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung*. ZEW Wirtschaftsanalysen, Band 74. Nomos: Baden-Baden, S. 84-97.
- Calmfors, L. (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. *OECD Economic Studies*, 22, S. 7-47.
- Calmfors, L. und A. Forslund (1991). Real-Wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience. *Economic Journal*, 101, S. 1130-1148.
- Calmfors, L. und H. Lang (1995). Macroeconomic Effects of Active Labor Market Programmes in a Union-Wage-Setting-Model. *Economic Journal*, 105, S. 601-619.
- Calmfors, L., A. Forslund und M. Hemström (2002). Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences. IFAU Working Paper No. 2002:4, Uppsala.
- Dauth, W., F. Hirschenauer und F. Rüb (2008). Vergleichstypen 2008. Neufassung der SGB-III-Typisierung. IAB-Forschungsbericht 8/2008, Nürnberg.
- De Giorgi, G. (2005). Long-Term Effects of a Mandatory Multistage Program: The New Deal for Young People in the UK. IFS Working Paper No. 05/08, London.
- Deutscher Bundestag (2003). Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 15/1516, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006a). Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bundestagsdrucksache 16/3982, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006b). Evaluationsbericht über die Erfahrungen mit den neuen Gesetzen zur Förderung von einem freiwilligen sozialen Jahr bzw. einem freiwilligen ökologischen Jahr (FSJ-/FÖJ-Gesetze). Bundestagsdrucksache 16/2191, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Kurth, Irmgard Schewe-Gerigk, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/5332 – Schnittstellenprobleme zwischen Job Centern und Sozialbehörden. Bundestagsdrucksache 16/5717, Berlin.

- Deutscher Bundestag (2008a). Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Bundestagsdrucksache 16/11488, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2008b). Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Priska Hinz (Herborn), Kai Gehring, Krista Sager, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Bundestagsdrucksache 16/8590, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2008c). Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Bundestagsdrucksache 16/10810, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2010). Bericht der Bundesregierung 2010 über die Auswirkungen des Ausbildungsbonus auf den Ausbildungsmarkt und die öffentlichen Haushalte. Bundestagsdrucksache 17/2690, Berlin.
- Dietrich, H. (2001). JUMP, das Jugendsofortprogramm. Unterschiede in den Förderjahrgängen 1999 und 2000 und Verbleib der Teilnehmer nach Maßnahmeende. IAB Werkstattbericht, Diskussionsbeiträge des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung No. 3/2001, Nürnberg.
- Dietrich, H. (2003). Außerbetriebliche Ausbildung nach Artikel 4 Jugendsofortprogramm Richtlinien: Quantitative Befunde aus der IAB Begleitforschung, Nürnberg.
- Dietrich, H., H. Behle, R. Böhm, R. Eigenhüller und T. Rothe (2002). Design der IAB-Begleitforschung zum Jugendsofortprogramm im Kontext des IAB-Forschungsschwerpunkts School-to-Work-Transition, Nürnberg.
- Donabedian, A. (1966). Evaluating the Quality of Medical Care. *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, Vol. XLIV, No. 3, Part 2, S. 166-206.
- Donabedian, A. (1982). Explorations in Quality Assessment and Monitoring. Vol. 2: *The Criteria and Standards of Quality*. Ann Arbor, MI: Health Administration Press.
- Dornette, J. und M. Jacob (2006). Zielgruppenerreichung und Teilnehmerstruktur des Jugendsofortprogramms JUMP. IAB Forschungsbericht No. 16/2006, Nürnberg.
- Dorsett, R. (2006). The New Deal for Young People: Effect of the Options on the Labour Market Status of Young Men. *Labour Economics*, 13, S. 405-422.
- Dressel, K. und H. Plicht (2006). Das neue Fachkonzept der Berufsvorbereitung und sein Einfluss auf die Übergangswege jugendlicher Ausbildungssuchender. In: Übergänge zwischen Schule und Beruf und darauf bezogene Hilfesysteme in Deutschland. Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung; Abteilung Arbeit und Sozialpolitik; Bonn, S. 48-58.

- Ehrenthal, B., V. Eberhard und J. Ulrich (2005). Ausbildungsreife - auch unter den Fachleuten ein heißes Eisen - Ergebnisse des BIBB-Expertenmonitor, Bonn.
- Fay, R. (1996). Enhancing the Effectiveness of Active Labor Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries. Labour Market and Social Policy Occasional Papers, OECD, Paris.
- Fertig, M., Kluve, J., C. M. Schmidt, H. Apel, W. Friedrich und H. Hägele (2004). Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik – Ein umfassendes Evaluationskonzept, Berlin.
- Fertig, M., C. M. Schmidt und H. Schneider (2006). Active Labor Market Policy in Germany – Is there a Successful Policy Strategy? Regional Science and Urban Economics, 36, S. 399-430.
- Fertig, M., H. Webel und M. Puxi (2009). Evaluierung des „Zukunftsprogramms Arbeit“ des Landes Schleswig-Holstein für die Jahre 2007 und 2008, Endbericht, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Berlin.
- Fitzenberger, B., A. Osikominu und R. Völter (2010). Get Training or Wait? Long-Run Employment Effects of Training Programs for the Unemployed in West Germany. *Annales d'Economie et de Statistique*, im Erscheinen
- Fitzenberger, B., A. Osikominu, und M. Waller (2009). The Heterogeneous Effects of Training Incidence and Duration on Labor Market Transitions. Mimeo, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2007). Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany. *Empirical Economics*, 32, S. 529-573.
- Fredriksson, P. und P. Johansson (2008). Dynamic Treatment Assignment: The Consequences for Evaluations Using Observational Data. *Journal of Business & Economic Statistics*, 26, S. 435-445.
- Friedrich, M. (2002): Begleitforschung des Bundesinstituts für Berufsbildung zum Jugendsofortprogramm. Untersuchungsergebnisse zu Artikel 11: Soziale Betreuung zur Hinführung an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Dokumentation 4, BIBB Fachkongress 2002.
- Frölich, M. und M. Lechner (2010). Exploiting Regional Treatment Intensity for the Evaluation of Labour Market Policies. *Journal of the American Statistical Association*, im Erscheinen.
- Gagel, A. (o.J.). SGB II / SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung; Loseblatt-Kommentar.

- Gerfin, M. und M. Lechner (2000). Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)* 33/3, Nürnberg, S. 396-404.
- Glocker, D. (2009). The Effect of Student Aid on the Duration of Study. DIW Discussion Paper No. 893, Berlin.
- Göbel, C. (2007). Evaluating the Effect of Participation in Subsidised Employment. Faculté des Sciences Economiques, Sociales et Politiques, Université Catholique de Louvain.
- Göckler, R. (Hrsg.) (2005). Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“. Abschlussfassung des Arbeitskreises. Vorgelegt von einem Autorenteam aus Kommunen, der Bundesagentur für Arbeit, der Fachhochschule Frankfurt, der Fachhochschule des Bundes - FB Arbeitsverwaltung, Nürnberg.
- Götz, S., W. Ludwig-Mayerhofer und F. Schreyer (2010). Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht 10/2010, Nürnberg.
- Graversen, B. K. und J. C. van Ours (2009). How a Mandatory Activation Program Reduces Unemployment Durations: The Effects of Distance. IZA Discussion Paper No. 4079, Bonn.
- Hagen, T. (2003). Three Approaches to the Evaluation of Active Labor Market Policy in East Germany Using Regional Data. ZEW Discussion Paper No. 03-27, Mannheim.
- Hammel, P. (2009). Mangelnde Ausbildungsreife bei Jugendlichen - Alarmsignal oder Ablenkungsmanöver? Eine kritische Auseinandersetzung über Definition, Sichtweisen und mögliche Wege durch Berufsvorbereitung, Hamburg.
- Heckman, J. J. und B. Singer (1984), Econometric Duration Analysis, *Journal of Econometrics*, 24, S. 63-132.
- Heckman, J. J., H. Ichimura und P. E. Todd (1997). Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme. *Review of Economic Studies*, 64, S. 605-654.
- Heckman, J. J., R. J. LaLonde und J. A. Smith (1999). The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: *Handbook of Labor Economics*, Band 3A, Kapitel 31, S. 1865-2097. North-Holland, Amsterdam.
- Hohmeyer, K. und J. Wolff: A fistful of Euros. Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt? IAB Discussion Paper No. 32/2007, Nürnberg.

- Huber, M., M. Lechner, C. Wunsch, und T. Walter (2009). Do German welfare-to-work programmes reduce welfare and increase work? Discussion Paper No. 2009-03, Department of Economics, University of St. Gallen.
- Hujer, R., U. Blien, M. Caliendo und C. Zeiss (2002). Macroeconometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany – A Dynamic Panel Approach Using Regional Data. In: Carleo, F.E. und Destefanis (Hrsg.): *The European Labour Market. Regional Dimensions*, S. 287-310, Physica Verlag, Heidelberg.
- Hujer, R., M. Caliendo und D. Radic (2001). Estimating the Effects of Wage Subsidies on the Labour Demand in West-Germany Using the IAB Establishment Panel. *ifo-Studien*, 47, S. 163-199.
- Hujer, R. und S.L. Thomsen (2006). Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Konzepte und empirische Befunde. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 3 und 4/2006, S. 329-345.
- Hujer, R., S. L. Thomsen und C. Zeiss (2006). The Effects of Short-Term Training Measures on the Individual Unemployment Duration in West Germany. ZEW Discussion Paper No. 06-065, Mannheim.
- IAB, DIW, sinus, GfA und infas (2006). Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1e: Existenzgründungen. Forschungsbericht F356e. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- IAB und GIB (2010). Weiterführung der Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung (EQ). 1. Zwischenbericht, Nürnberg.
- IAQ, ZEW, TNS Emnid, ZfT und Team Dr. Kaltenborn (2009). Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Projekt Ila1 – 04/06. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- INBAS (2006). Bewertung von Berufserfolgen Berufsvorbereitender Maßnahmen: Eine vergleichende Studie in den Modellversuchen Emden und Rostock der „Entwicklungsinitiative: Neue Förderstruktur für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf“. *Berichte und Materialien* Band 14, Institut für berufliche Bildung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Offenbach.
- INBAS (2007). Ergebnisse, Konzepte und Perspektiven für die Berufsausbildungsvorbereitung. *Berichte und Materialien*, Band 17, Institut für berufliche Bildung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Offenbach.
- IMU Institut, SÖSTRA, PIW und COMPASS (2006). Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Forschungsbericht F356c. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

- Isserman, A., C. Taylor, S. Gerking und U. Schubert (1986), Regional Labor Markets. In P. Nijkamp (Hrsg.), Handbook of Regional and Urban Economics, Bd. I, Amsterdam: North-Holland, S. 543-580.
- iso und Ochs (2006). Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2: Umbau der BA. Bericht 2006, Saarbrücken.
- isr, infas und WZB (2007). Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Zwischenbericht (Mai) an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- isr, infas und WZB (2008). Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Endbericht (Mai) an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- IZA, DIW und infas (2006). Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Forschungsbericht F356b. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Jaenichen, U. und G. Stephan (2009). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. *Applied Economics*, im Erscheinen.
- Katz, L. (1998). Wage Subsidies for the Disadvantaged. In: R. Freeman und P. Gottschalk, (Hrsg.): *Generating Jobs: How to Increase Demand for Less-Skilled Workers*, S. 21-35. New York: Russell Sage Foundation.
- Klinger, T., K. Schwippert und B. Leiblein (Hrsg.) (2008). Evaluation im Modellprogramm FÖRMIG. Planung und Realisierung eines Evaluationskonzepts. FÖRMIG EDITION Band 4. Waxmann, Münster, New York, München, Berlin.
- Kloas, P.-W. (2006): Ausbildungsreife – Im Urteil von Fachleuten. In: *Handwerk-Magazin*; Heft 5, Beilage Beruf & Bildung; S. IV-VII.
- Kluve, J., H. Schneider, A. Uhlendorff und Z. Zhao (2007). Evaluating Continuous Training Programs Using the Generalized Propensity Score. IZA Discussion Paper No. 3255, Bonn.
- Kolbe, C. und C. Reis (2008). Die praktische Umsetzung des Fallmanagements im SGB II. Eine empirische Studie, Frankfurt am Main.
- Kompetenzzentrum Technik-Diversity-Chancengleichheit (KTDC) (2008): Evaluation des Girls' Day-Mädchenzukunftstags 2008, Bielefeld.

- Kumpmann, I. (2009). Im Fokus: Sanktionen gegen Hartz IV Empfänger: Zielgenaue Disziplinierung oder allgemeine Drohkulisse. *Wirtschaft im Wandel* 6, S. 236-239.
- Kunkel, P.-C. (2007). Junge Menschen im „Bermudadreieck“ von SGB VIII, SGB III und SGB II. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV)*, Jg. 87, H. 10, S. 397-404.
- Lalive, R., T. Zehnder und J. Zweimüller (2006). Makroökonomische Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 19 (10.2006). Zürich.
- Lang, H. (2006). Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Autonomie und Bevormundung – Rechts- und Verfassungsfragen des SGB II. *NZS Heft 4/2006*; S. 176-184.
- Lange, E. (1976). Berufswahl als Interaktionsprozess - Theoretische Vorüberlegungen für ein empirisches Projekt, *KZfSS*, 28, S. 479-505.
- Lange, E. (1978). Berufswahl. Eine empirische Untersuchung der Berufswahl-Situation von Hauptschülern, Realschülern und Abiturienten. München.
- Lange, E. (1979). Zur Wirksamkeit der Berufsberatung. Ein Überblick über den Stand der empirischen Evaluierungsforschung zur Berufsberatung. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2/1979, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.
- Lange, E. und L. Müller-Kohlenberg (1980). Erfolgskontrolle der Berufsberatung. *Enzyklopädie der Psychologie des 20. Jahrhunderts*, Bd. 13, München.
- Lange, E. (1981). Evaluierung der Berufsberatung der Bundesanstalt für Arbeit. Theoretischer und methodischer Ansatz, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 3/1981, S. 289-300.
- Lange, E. und U. Becher (1981). Evaluierung der ersten Schulbesprechung der Berufsberatung der Bundesanstalt für Arbeit. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 4/1981, Nürnberg.
- Larsson, L. (2003). Evaluation of Swedish Youth Labor Market Programs. *Journal of Human Resources*, 38, S. 891-927.
- Layard, R. (1997). Preventing Long-Term Unemployment: An Economic Analysis. In: Snower, Dennis J. und De La Dehesa, Guillermo (Hrsg.): *Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market*. S. 333-351. Cambridge University Press. Cambridge, MA.
- Layard, R. und S. Nickell (1986). Unemployment in Britain. *Economica*, 53, S. 121-170.

- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2007). The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Reunification. *German Economic Review*, 8, S. 468-509.
- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2010). Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. *Journal of the European Economic Association*, im Erscheinen.
- Ma, C.-T. und A. M. Weiss (1993). A Signaling Theory of Unemployment. *European Economic Review*, 37, S. 135-157.
- McCormick, B. (1990). A Theory of Signalling during Job Search, Employment, Efficiency, and „Stigmatised“ Jobs. *Review of Economic Studies*, 57, S. 299-313.
- McVicar, D. und J. Podivinsky (2009). How Well Has The New Deal For Young People Worked In The UK Regions? *Scottish Journal of Political Economy*, 56, S. 167-195.
- Mortensen, D. (1986). Job Search and Labor Market Analysis. *Handbook of Labor Economics*, Band 2, S. 849-919. Elsevier, Amsterdam.
- Mortensen, D. und C. Pissarides (1994). Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment. *Review of Economic Studies*, 61(3), S. 397-415.
- Mortensen, D. und C. Pissarides (2003). Taxes, subsidies and equilibrium labor market outcomes. In: E. Phelps (Hrsg.): *Designing inclusion: tools to raise low-end pay and employment in private enterprise*. Cambridge University Press.
- Mummert Consulting (2005). Sonderuntersuchung Jugendwerkstätten.
- Nivorozhkin, A. und J. Wolff (2008). Start me up. The effectiveness of a self-employment programme for needy unemployed people in Germany. IAB Discussion Paper No. 20/2008, Nürnberg.
- OECD (2002). OECD Review of Career Guidance Policies: Germany, Paris.
- Oschmiansky, F. und M. Ebach (2009). Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. In: Bothfeld, S., Sesselmeier, W. und C. Bogedan (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*; Wiesbaden; S. 79-93.
- Oschmiansky, F. und P. Kaps (2009). Ein System für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen? Das SGB II und seine Schnittstellen zu anderen Sozialgesetzbüchern. In: *WSI Mitteilungen* 9; S. 439-445.
- Oschmiansky, F. (2010). Aktive Arbeitsförderinstrumente seit Einführung des SGB III: Rückblick und Ausblick. *Sozialer Fortschritt* 1; S. 16-23.

- Pannenberg, M. und J. Schwarze (2000), Wage Dynamics and Unemployment in Germany. Evidence from Regional Panel Data. *Labour*, 14, S. 645-655.
- Petrongolo, B. und C. Pissarides (2001). Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function. *Journal of Economic Literature*, 39, S. 390-431.
- Pissarides, C. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory*. 2. Auflage, MIT Press.
- Plicht, H. (2010). Das neue Fachkonzept berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen der BA in der Praxis. IAB Forschungsbericht 7/2010, Nürnberg.
- Popp, S., J. Wolff und C. Zabel (2010): Ein-Euro-Jobs - Sprungbrett oder Falle für hilfebedürftige Jugendliche? *WSI-Mitteilungen*, 63, Heft 1.
- Puhani, P. (1999). Evaluating Active Labour Market Policies – Empirical Evidence for Poland During Transition. *ZEW Economic Studies*, Band 5. Physica-Verlag, Heidelberg.
- Pütz, T. (2006). Zwei Jahre Hartz IV – Resümee aus Sicht der Jugendsozialarbeit. *Jugendsozialarbeit aktuell*, Nummer 68.
- Raskopp, K. (2002). Verbundausbildung als Maßnahme zur Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebots - Untersuchungsergebnisse aus der Begleitforschung des BIBB zu Artikel 2 des Jugendsofortprogramms. Dokumentation 4, BIBB Fachkongress 2002, Bonn.
- Reis, C., T. von Freyberg, H. Kinstler und L. Wende (2003). Case Management in Theorie und Praxis. Schriftenreihe „initiativ in NRW“ des MWA des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Rhodes, J. E., J. B. Grossman und N. R. Resch (2000). Agents of Change: Pathways through Which Mentoring Influencing Adolescents' Academic Adjustment. *Child Development*, 71(6), S. 1662-1671.
- Rinne, U., M. Schneider und A. Uhlendorff (2007). Too Bad to Benefit? Effect Heterogeneity of Public Training Programs. IZA Discussion Paper No. 3240, Bonn.
- Rodríguez-Planas, N. (2010). Longer-Term Impacts of Mentoring, Educational Services, and Incentives to Learn: Evidence from a Randomized Trial. IZA Discussion Paper No. 4754, Bonn.
- Rothe, T. (2001). Regionale Auswirkungen auf die Implementation und Wirkung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, No. 34/2001, Nürnberg.
- Rüb, F. und D. Werner (2008). „Den Arbeitsmarkt“ gibt es nicht – Arbeitsmarktregionen des SGB II im Vergleich. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 28, S. 93-108.

- RWI und ISG (2006). Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1, Modul 1f, Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin.
- Schlimbach, T. (2009). Unterstützungsangebote im Übergang Schule-Beruf. Die Rolle gemeinnütziger Organisationen. Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Halle.
- Schmid, G. (1996). Process Evaluation: Policy Formation and Implementation. In: Schmid, G., J. O'Reilly und K. Schömann (Hrsg.). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham UK, Brookfield US: Edward Elgar 1996, S. 198-231.
- Schruth, P. (2005). Zur Leistungskonkurrenz zwischen SGB II und § 13 SGB VIII. Expertise im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit, Magdeburg.
- Schütte, M. und R. Schlausch (2008). Zur Wirkung von kooperativen Angeboten der Berufsorientierung auf die Berufswahlreife: Ergebnisse einer fragebogengestützten Evaluationsstudie an allgemein bildenden Schulen in Bremen und Niedersachsen. *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik*, 104 (2), S. 215-234.
- Schütz, H. und F. Oschmiansky (2006). Arbeitsamt war gestern. Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den „Hartz“-Gesetzen. *Zeitschrift für Sozialreform* 1; S. 5-28.
- Sianesi, B. (2004). An Evaluation of the Swedish System of Active Labour Market Programmes in the 1990s. *Review of Economics and Statistics*, 86, S. 133-155.
- Sianesi, B. (2008). Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programmes for Unemployed Adults during the 1990s. *Labour Economics*, 15, S. 392-421.
- Steiner, V. und K. Wrohlich (2008a). BaFöG-Reform 2008: Kaum Auswirkungen auf die Studienaufnahme von Abiturienten. DIW Wochenbericht No. 30/2008, S. 424-431.
- Steiner, V. und K. Wrohlich (2008b). Financial Student Aid and Enrollment into Higher Education: New Evidence from Germany. DIW Discussion Paper No. 805, Berlin.
- Strotmann, H. (2005). Einschaltungsgrad bei der Personalsuche und Marktanteile der Agenturen für Arbeiten im Jahr 2004. IAW Kurzbericht 3/2005, Tübingen.
- Thomsen, S. L. (2009). Job Search Assistance Programs in Europe: Evaluation Methods and Recent Empirical Findings. FEMM Working Paper No. 18, Magdeburg.
- Tripp, J. B. und G. Tripp (2007). Sanktionen für Leistungsbezieher des ALG II, § 31 SGB II, Dortmund.

- van den Berg, G. J. (1990). Nonstationarity in Job Search Theory. *Review of Economic Studies*, 57, S. 255-277.
- van Ours, J. C. (2004) The Locking-in Effect of Subsidized Jobs. *Journal of Comparative Economics*, 32, S. 37-52.
- Werner, D., M. Neumann und J. Schmidt (2008). Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt. Eine Studie zu den direkten und indirekten Kosten des Übergangsgeschehens sowie Einspar- und Wertschöpfungspotenzialen bildungspolitischer Reformen. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Windhoff-Héretier, A. (1987). *Policy-Analyse*. Eine Einführung, Frankfurt a.M.
- Wolff, J., S. Popp und C. Zabel (2010). Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche: Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung. *WSI Mitteilungen* 1; S. 11-18.
- Wollersheim, B. (2008): Handlungsprogramm Ausbildungsvermittlung: Ein harmloser Begriff für eine strukturelle Weichenstellung? *Wirtschaft und Berufserziehung* 7; S. 17-21.
- Worthington, A. C. (2001). An Empirical Survey of Frontier Efficiency Measurement Techniques in Education. *Education Economics*, 9, S. 245-268.
- Wunsch, C. (2009). Optimal Use of Labour Market Policies: The Role of Job Search Assistance. CESifo Working Paper No. 2890, München.
- Wunsch, C. und M. Lechner (2008). What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes. *Kyklos*, 61, S. 134-174.
- WZB und infas (2005). Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Zwischenbericht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, Bonn.
- WZB und infas (2006). Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Forschungsbericht F356a. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- ZEW, IAB, IAT (2006). Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung. Forschungsbericht F356c. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- ZEW, IAQ und TNS Emnid (2008). Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Un-

tersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“. Forschungsbericht F387.
Bundesministerium für Arbeit und Soziales,. Berlin.

8. Anhang

8.1. Förderprogramme des Bundes mit Querschnittszielen

ESF-Programme / Bundesprogramme mit Querschnittszielen

Förderung von Modellversuchen

Gemeinschaftsinitiative ADAPT

Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG

Gemeinschaftsinitiative EQUAL

Integrierte Dienstleistungen regionaler Netzwerke für lebenslanges Lernen

Jugend in Aktion

Lernen vor Ort

Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken

LOS - Lokales Kapital für soziale Zwecke

Modellprogramm "Lebenslanges Lernen": Kooperation in und zwischen Ländern zur Förderung lebensbegleitenden Lernens

Qualifizierungsinitiative 2008

Soziale Stadt - Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)

STÄRKEN vor Ort (Jugend stärken)

Verbundvorhaben "Kordinierungsprozess Qualitätsentwicklung in der Beratung für Bildung, Beruf und Beschäftigung"

XENOS – Integration und Vielfalt (Leben und Arbeiten in Vielfalt - gegen Diskriminierung/Fremdenfeindlichkeit)

8.2. Förderprogramme des Länder

Bundesland	Name des Programms
Baden-Württemberg	AKKU II - Initiative zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit
Baden-Württemberg	Ausbildungsplatzprogramm 2006
Baden-Württemberg	Azubi im Verbund – Ausbildung teilen
Baden-Württemberg	Azubi transfer - Ausbildung fortsetzen
Baden-Württemberg	Berufspraktisches Jahr (BPJ)
Baden-Württemberg	Beschäftigung für MINT-Absolventen im Wissenschaftsbereich
Baden-Württemberg	Förderprogramm für zusätzliche Ausbildungsplätze
Baden-Württemberg	Förderprogramm Veranstaltungen
Baden-Württemberg	Förderung von Lehrstellenwerbern
Baden-Württemberg	Individuelle Lernbegleitung für Jugendliche beim Übergang zwischen Schule und Beruf
Baden-Württemberg	Landesprogramm „Ausbildungsreife“
Baden-Württemberg	Operativ eigenständige Schule OES
Baden-Württemberg	Qualipass
Baden-Württemberg	STARTklar!
Baden-Württemberg	Vorqualifizierungsjahr Arbeit / Beruf (VAB)
Bayern	Bildungsförderungsrichtlinien: Förderung der Aus- und Fortbildung sowie der beruflichen Weiterbildung in der Land-, Haus- und Forstwirtschaft
Bayern	Jugendliche ohne Ausbildungsplatz (JoA)
Bayern	Förderung der Verbundausbildung in Bayern 2009
Bayern	Mobilitätshilfen an Auszubildende 2009
Bayern	Allokation – Ausbildung leicht gemacht
Bayern	Arbeitsmarktfonds - Maßnahmen zur Qualifizierung und Arbeitsförderung
Bayern	Ausbilderkredit der LfA Förderbank Bayern
Bayern	Ausbildungsplatzakquisiteure/Ausbildungsakquisiteure für Migranten
Bayern	Berufseinstiegsjahr (BEJ)
Bayern	Integration von Migranten in den ersten Arbeitsmarkt
Bayern	Projekte der Arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit
Bayern	Förderunterricht nach § 10 BSO
Bayern	Berufsintegrationsjahr (BIJ)
Bayern	Kooperative Wege bei der beruflichen und sozialen Integration Jugendlicher und junger Erwachsener
Bayern	Maßnahmen zur Qualifizierung und zur Aus- und Fortbildung in der Hauswirtschaft
Bayern	Förderung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsstellen in Bayern (Fit For Work 2009)
Bayern	Förderung der betrieblichen Ausbildung von Absolventen der Praxisklassen bayerischer Hauptschulen 2008 bis 2013 (Fit For Work 2009)
Bayern	Ausbildungsinitiative Fit for Work 2007/2008
Berlin	Ausbildungsplatzprogramm (APP)
Berlin	Berufsqualifizierender Lehrgang in Teilzeitform (BQL-TZ)
Berlin	Berufsqualifizierender Lehrgang in Vollzeitform (BQL-VZ)
Berlin	Modulare duale Qualifizierungsmaßnahme I (MDQM I)
Berlin	Betriebliche Ausbildungsförderung
Berlin	Modulare duale Qualifizierungsmaßnahme II (MDQM II)
Brandenburg	Aktiv für Arbeit
Brandenburg	Beschäftigungsperspektiven eröffnen – Regionalentwicklung stärken
Brandenburg	Einstiegsteilzeit für Brandenburger Jugendliche
Brandenburg	Einstiegszeit für Jugendliche in Brandenburg
Brandenburg	Initiative Oberschule (IOS)
Brandenburg	Förderung von Kooperationen zwischen kleinen und mittelgroßen Unternehmen in Qualifizierungsnetzwerken und in Arbeitgeberzusammen-

	schließen
Brandenburg	Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen Ausbildung in der Landwirtschaft
Brandenburg	Förderung von Ausbildungsverbänden
Brandenburg	Innopunkt-Kampagnen 2000-2006
Brandenburg	Innopunkt-Kampagnen 2007-2013
Brandenburg	Integrierte Projekte von Jugendhilfe und Schule zur Vermeidung von Schulabbrüchen
Brandenburg	Kooperatives Modell-Schuljahr 2009/10
Bremen	JobFit-Projekt
Bremen	Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau
Bremen	Chancengleichheit für Menschen mit Migrationshintergrund sowie zwischen Männern und Frauen
Bremen	Förderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen
Bremen	Landesinvestitionsförderprogramm 2008 (LIP)
Bremen	Weiterbildung von Arbeitslosen
Hamburg	VAMOS Berufliche Orientierung und Beratung für Jugendliche
Hamburg	Jugend + Migration / Beruf + Orientierung (JUMBO)
Hamburg	ESF-Programm 2007 - Ausbildungsbausteine
Hamburg	ESF-Programm 2007 - für unversorgte Bewerber/-innen
Hamburg	AQUABA für Flüchtlinge - Netzwerk zur Beratung, Qualifizierung und Begleitung in Ausbildung und Arbeit
Hamburg	Job Point Hamburg
Hamburg	Berufsfachschule Englisch - Nachqualifikation für junge Migrantinnen und Migranten
Hamburg	Produktionsschulen
Hamburg	Berufsinformationszentrum (BIZ)
Hamburg	Hamburger Berufsbildungsatlas
Hamburg	Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung
Hamburg	Hamburger Volkshochschule (VHS)
Hamburg	Lernwerk Hamburg
Hamburg	Qualifizierung von Arbeitskräften auf neuen Arbeitsplätzen
Hamburg	Qualifizierung und Arbeit für Schulabgänger (QuAS)
Hamburg	Sofortprogramm Ausbildung 2009
Hamburg	verikom - Verbund für interkulturelle Kommunikation und Bildung
Hamburg	Weiterbildung Hamburg Service und Beratung (WHSB)
Hamburg	Anschluss Handwerk
Hamburg	Förderung von Ausbildungsverbänden für KMU
Hamburg	Hamburger Ausbildungsplatzprogramm (HAP)
Hamburg	Hamburger Ausbildungsplatzprogramm - Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze für benachteiligte Jugendliche
Hamburg	Verstärkte Förderung Jugendlicher in Berufsausbildung (Zuschuss der Johann Daniel Lawaetz-Stiftung)
Hessen	Altbewerber/-innen-Programm
Hessen	Ausbildung in der Migration
Hessen	Ausbildung statt Arbeitslosengeld II
Hessen	Berufswahlpass
Hessen	Programm zur Eingliederung in die Berufs- und Arbeitswelt (EIBE)
Hessen	Entwicklung und Erprobung von innovativen und/oder regional- bzw. branchenspezifischen Produkten
Hessen	Existenzgründungsprogramm
Hessen	Fit für Ausbildung und Beruf (FAUB)
Hessen	Förderung von Projekten zur Ausstattung von beruflichen Schulen mit Informations- und Kommunikationstechnik
Hessen	Förderung der Ausbildung in den Gesundheitsfachberufen (ESF)
Hessen	Förderung der Informations- und Beratungsstruktur für Transparenz & Qualität in der beruflichen Bildung
Hessen	Förderung der überbetrieblichen Ausbildung

Hessen	Förderung von Investitionen in Einrichtungen, die gezielt an den Arbeitsmarkt heranführen
Hessen	Modellfirma: Unternehmen Hessen
Hessen	Optimierung der lokalen Vermittlungsarbeit (OloV)
Hessen	Passgenau in Arbeit (PiA)
Hessen	Sammelprogramm Perspektive
Hessen	Qualifizierung und Beschäftigung benachteiligter Jugendlicher (Vorbereitung zur Aufnahme v. Ausbildung/Beschäftigung/BFS, für Träger der Jugendhilfe)
Hessen	Qualifizierungsbeauftragte/Beratungsstellen
Hessen	Schule und Betrieb (SchuB)
Hessen	Verbesserung des Ausbildungsumfeldes
Hessen	Ausbildung in Partnerschaften
Hessen	Ausbildungskostenzuschüsse (AKZ) für Lern- und Leistungsbeeinträchtigte
Hessen	Ausbildungsstellen für Auszubildende aus insolventen Betrieben
Mecklenburg-Vorpommern	Abbau der schlechterspezifischen horizontalen und vertikalen Teilung am Arbeitsmarkt
Mecklenburg-Vorpommern	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen in der Agrar-, Forst- und Ernährungswirtschaft
Mecklenburg-Vorpommern	Berufsfrühorientierung (BFO)
Mecklenburg-Vorpommern	Förderung der betrieblichen Verbundausbildung
Mecklenburg-Vorpommern	Förderung der Qualifizierung von Arbeitslosen
Mecklenburg-Vorpommern	Förderung des lebenslangen Lernens
Mecklenburg-Vorpommern	Kompetenzzentrum "Frauen für Naturwissenschaft und Technik"
Mecklenburg-Vorpommern	Lehrgänge der überbetrieblichen Ausbildung im Agrarbereich
Mecklenburg-Vorpommern	Modellprojekte der Jugendberufshilfe
Mecklenburg-Vorpommern	Projektförderung für die Integration von Migrantinnen und Migranten
Niedersachsen	Arbeit durch Qualifizierung (AdQ)
Niedersachsen	Bedarfsgerechte Qualifizierung Arbeitsloser
Niedersachsen	Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau
Niedersachsen	Vorbeugung des akademischen Fachkräftemangels (Teil der Qualifizierungsoffensive)
Niedersachsen	Förderung der Orientierung hin zu gewerblich technischen Berufen und MINT-Studiengängen bereits in den Schulen und früher (Teil d. Qualifizierungsoffensive)
Niedersachsen	Verbesserung der Durchlässigkeit zwischen beruflicher und hochschulischer Bildung (Teil der Qualifizierungsoffensive)
Niedersachsen	Einstellung von Auszubildenden aus Insolvenzbetrieben
Niedersachsen	Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt (FIFA)
Niedersachsen	Förderung innovativer beruflicher Aus-, Fort- und Weiterbildung (ESF)
Niedersachsen	Förderung von zusätzlichen betrieblichen Ausbildungsplätzen für Altbewerber und benachteiligte Bewerber – „2.000 mal 2.500“
Niedersachsen	Jugendwerkstätten
Niedersachsen	Pro-Aktiv-Centren (PACE)
Niedersachsen	Berufliche Qualifizierung Auszubildender durch Lehrgänge der überbetrieblichen Ausbildung
Niedersachsen	Schaffung von betrieblichen Ausbildungsplätzen im Rahmen der Verbundausbildung bzw. Projekt "GEMEINSAM"
Niedersachsen	Zusätzliche Ausbildungsplatzakquisiteure
NRW	Betrieb und Schule (BUS)

NRW	Jugend in Arbeit plus
NRW	Teilzeitberufsausbildung – Einstieg begleiten – Perspektiven öffnen (TEP)
NRW	100 zusätzliche Ausbildungsplätze - Ausbildung mit Behinderung
NRW	Fördern im Verbund – Betriebe bilden gemeinsam aus
NRW	Landesinitiative Jungenarbeit NRW
NRW	Lehrstellenprogramm Kohlestandorte - Kooperative Ausbildung an Kohlestandorten
NRW	Mentoring-Programm für junge Frauen mit Zuwanderungsgeschichte
NRW	Pilotprojekt „3. Weg in der Berufsausbildung“
NRW	Sonderprogramm Aktion 5
NRW	Sonderprogramm Ausbildung
NRW	Sonderprogramm für Jugend und soziale Brennpunkte
NRW	Werkstattjahr – Fit werden für die Ausbildung
Rheinland-Pfalz	Fit für den Job IV
Rheinland-Pfalz	„Neue Chancen: 6.000 plus für Jung und Alt“ bzw. "Jugend in Arbeit - 3000 plus"
Rheinland-Pfalz	Berufsmentoring- Ausbildungsbetreuung zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen
Rheinland-Pfalz	Berufsmentoring für Jugendliche in der Einstiegsqualifizierung (BM-EQJ)
Rheinland-Pfalz	ISB-Darlehen zur Schaffung von Ausbildungsplätzen
Rheinland-Pfalz	Einstellung von Auszubildenden aus Insolvenzbetrieben
Rheinland-Pfalz	Flankierende Maßnahmen für Jugendliche
Rheinland-Pfalz	Förderung von Ausbildungsverbänden
Rheinland-Pfalz	Job-Fux-Programm
Rheinland-Pfalz	Jugend-Scout-Programm
Rheinland-Pfalz	Nachholender Schulabschluss (3000 plus)
Rheinland-Pfalz	Qualifizierung und Beschäftigung für Jugendliche
Rheinland-Pfalz	Regionale SGB II-Flankierung: Aufstockung der regionalen Budgets und zusätzlichen Leistungen bei SGB II-Förderung für langzeitarbeitslose Alleinerziehende, Migranten und benachteiligte Jugendliche
Saarland	Ausbildung im Verbund
Saarland	Ausbildungsplatz-Förderungsprogramm der SIKB (Teil von "Ausbildung jetzt")
Saarland	Förderung von Hauptschulabschlusskursen aus Landesmitteln
Saarland	Informationsveranstaltung für Betriebe mit Migrationshintergrund (Ausbildungspakt "Chancengarantie" 2009)
Saarland	Intensivierung der Maßnahmen zur Berufsorientierung (Ausbildungspakt "Chancengarantie" 2009)
Saarland	Nachvermittlung von nicht versorgten Jugendlichen (Ausbildungspakt "Chancengarantie" 2008)
Saarland	Networking MINT
Saarland	Pakt für Ausbildung Saarland Chancengarantie 2009 Doppelte Herausforderung meistern
Saarland	Qualifizierung und Beschäftigung in Arbeit
Saarland	schnellere Besetzung frei gewordener Stellen (Ausbildungspakt "Chancengarantie" 2009)
Saarland	Starter-Pass
Saarland	Zusätzliche Maßnahmen für förderbedürftige Jugendliche in Ausbildung (Teil von "Ausbildung jetzt")
Sachsen	Zuschüsse für Berufsschüler in auswärtiger Unterbringung
Sachsen	Förderung der Beruflichen Weiterbildung in der Landwirtschaft
Sachsen	Berufswahlpass
Sachsen	Einstellung von arbeitslosen Personen in zusätzliche Arbeitsverhältnisse
Sachsen	Ergänzungsqualifikation in der Landwirtschaft
Sachsen	Erhöhung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes für benachteiligte Ausbildungsplatzbewerber
Sachsen	ESF-Förderung in den Bereichen Hochschule und Forschung
Sachsen	Qualifizierungs- und Beschäftigungsvorhaben für benachteiligte junge Menschen

Sachsen	Förderung betrieblicher Weiterbildung (Einzelbetriebliches Förderverfahren)
Sachsen	Förderung kooperativer Studiengänge
Sachsen	Förderung von Informations- und Schulungsveranstaltungen sowie Workshops
Sachsen	Kommunal-Kombi
Sachsen	Produktionsschulorientierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsvorhaben für Benachteiligte Jugendlichen
Sachsen	Projekte der betrieblichen und betriebsnahen Ausbildung (ESF)
Sachsen	Projekte der betrieblichen und betriebsnahen Ausbildung im Bereich der Land- und Forstwirtschaft (ESF)
Sachsen	Richtlinie Berufliche Bildung - J - Projekte der transnationalen Ausbildung
Sachsen	Richtlinie Berufliche Bildung - I -Projekte der transnationalen Bildung im Agrarsektor sowie im Bereich der Forstwirtschaft, ländlichen Entwicklung und Umwelt
Sachsen	Qualifizierung arbeitsloser Existenzgründer / Vorgründungsberatung/ Gründerinitiativen
Sachsen	Qualifizierung für Arbeitslose zu einem anerkannten Berufsabschluss – Qualifizierungsprogramm QAB II "Mit Erfolg zum Abschluss"
Sachsen	Qualifizierung für Arbeitslose ohne Berufsabschluss zu einem anerkannten Berufsabschluss
Sachsen	Vorbereitungsklassen für Migranten
Sachsen	Zusatzqualifikation: Erhöhung der beruflichen Kompetenzen der Auszubildenden (Teil der Richtlinie Berufliche Bildung - Betriebliche und betriebsnahe Ausbildungsplätze)
Sachsen	Bereitstellung und Besetzung von zusätzlichen außerbetrieblichen Berufsausbildungsplätzen (Teil der Richtlinie Berufliche Bildung - Betriebliche und betriebsnahe Ausbildungsplätze)
Sachsen	Externes Ausbildungsmanagement (EXAM)
Sachsen	Förderung der Ausbildung im Verbund im In- und Ausland
Sachsen-Anhalt	Richtlinie Absolventen U30
Sachsen-Anhalt	Ausbildung Alleinerziehender
Sachsen-Anhalt	Berufswahl Richtig Angehen Frühzeitig Orientieren (BRAFO)
Sachsen-Anhalt	Einzelprojekte zur präventiven Arbeitsmarktförderung
Sachsen-Anhalt	Ergänzende Landesförderung zum Bundesprogramm: „Kommunal-Kombi“
Sachsen-Anhalt	Chancengleichheit/Förderung von Frauen in Beruf und Bildung
Sachsen-Anhalt	Gegen Abwanderung junger Landeskinder (GAJL) I und II
Sachsen-Anhalt	Girls-Technik-Club (GTC)
Sachsen-Anhalt	Initiative "Abiturientinnenpraktikum"
Sachsen-Anhalt	Landesergänzungsprogramm 2009/2010
Sachsen-Anhalt	Lokales Kapital
Sachsen-Anhalt	Portal für Interessierte und Flexible Fachkräfte (PFIFF)
Sachsen-Anhalt	Schulerfolg sichern - Projekte zur Vermeidung von Schulversagen und zur Senkung des vorzeitigen Schulabbruchs
Sachsen-Anhalt	Selbstfindung – Training – Anleitung – Betreuung – Initiative – Lernen (STABIL)
Sachsen-Anhalt	Transferzentrum – Absolventenvermittlung und wissenschaftliche Weiterbildung für Fach- und Führungskräfte aus KMU
Sachsen-Anhalt	Verbundausbildung und Vermittlung von Zusatzqualifikationen
Sachsen-Anhalt	Zuschuss zur Teilnahme an Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft
Schleswig-Holstein	Berufswahlpass
Schleswig-Holstein	Chancen für Benachteiligte am Arbeitsmarkt erhöhen (Teil des Zukunftsprogramms Arbeit)
Schleswig-Holstein	Förderung von innovativen Projekten zur Verbesserung der Ausbildungssituation und Attraktivitätssteigerung der dualen Ausbildung
Schleswig-Holstein	Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Ausbildung und Arbeit (Schleswig-Holstein Fonds)
Schleswig-Holstein	Jugendaufbauwerk Schleswig-Holstein (JAW)

Schleswig-Holstein	Perspektiven für Jugendliche am Arbeitsmarkt verbessern (Teil des Zukunftsprogramms Arbeit, Schwerpunkt B)
Schleswig-Holstein	Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten stärken (Zukunftsprogramm Arbeit, Schwerpunkt A)
Thüringen	Ability- Schlüsselkompetenzen gezielt fördern - berufliche Orientierung erleichtern
Thüringen	Berufsbildung und Qualifizierung- Förderung Jugendlicher und Betriebe in Aus- und Weiterbildung (Land Thüringen)
Thüringen	Berufsstart (plus)
Thüringen	Förderung der beruflichen Erstausbildung (Ausbildungsrichtlinie)
Thüringen	Kooperationsnetz Unternehmen der Region und Schulen (KURS)
Thüringen	MINT-Bildungs-Aktivitäten in Thüringen
Thüringen	Qualifizierung von Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft
Thüringen	Qualitätssiegel „Berufswahlfreundliche Schule“
Thüringen	Tag der Berufe
Thüringen	Thüringer Koordinierungsstelle Naturwissenschaft und Technik
Thüringen	Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung und Förderung der beruflichen Integration
Thüringen	Weiterbildung und Qualifizierung im Rahmen der Thüringer Allianz zur Fachkräftesicherung
Thüringen	Zukunftsinitiative Lehrstellen (ZIL)
Thüringen	Zuschüsse zu Berufsbildungsmessen und für Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsorientierung