

Age Work Balance

Ausgewogene Ansätze
für eine alternde
Erwerbsbevölkerung
in Ballungsräumen

– STRATEGIEPAPIER –

*co-ordinated by
MetropolisNet EEIG*



– STRATEGIEPAPIER –

*co-ordinated by
MetropolisNet EEIG*

*Autor: Daniel F. Heuermann
Co-Autoren: Enikő Soujon, Ulrich Schenck*



INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	4
DANKSAGUNGEN	8
1. EINLEITUNG	9
1.1 Das Programm PROGRESS	10
1.2 Das Projekt Age – Work – Balance: Ausgewogene Ansätze für eine alternde Erwerbsbevölkerung in Ballungsräumen	11
1.3 Methodik und Vorgehensweise	12
2. BESCHÄFTIGUNGSSITUATION IN DEN TEILNEHMENDEN LÄNDERN	15
3. ERGEBNISSE	20
3.1 Methode	20
3.2 Netzwerke	24
3.3 Beziehung zwischen Methode und Netzwerken	27
4. EMPFEHLUNGEN	31
4.1 Empfehlungen für die lokalen Methoden	31
4.2 Empfehlungen bezüglich der Gestaltung der lokalen Beschäftigungspolitik	35
5. KOMMENTARE DER PARTNER AUS TAMPERE UND LONDON	39
5.1 Kommentare aus Tampere (<i>Finnland</i>)	39
5.2 Kommentare aus London (<i>Vereinigtes Königreich</i>)	41
APPENDIX	43



Zusammenfassung

In Zeiten eines schnellen demografischen Wandels sind nahezu alle Staaten innerhalb der Europäischen Union gezwungen, ihre Sozialsysteme und Sozialpolitik den Herausforderungen, die aus einer alternden Bevölkerung resultieren, anzupassen. Mit dem Ziel das Rentenalter der erwerbstätigen Bevölkerung effektiv zu erhöhen, haben die meisten Länder ihre Bemühungen, ältere Arbeitnehmer länger in Beschäftigung zu halten und ältere arbeitslose Menschen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, verstärkt. Während solche Versuche dazu beigetragen haben, die Beschäftigungsquote von älteren Menschen im letzten Jahrzehnt um ca. 10 Prozentpunkte von 37% auf 47% zu erhöhen, liegt diese Zahl noch weit hinter der allgemeinen Beschäftigungsquote, die bei 68% liegt. Trotz aller Bemühungen gibt es also immer noch Bedarf, effiziente Ansätze, die ältere Arbeitnehmer mit nachhaltiger und qualitativ hochwertiger Arbeit versorgen, zu finden und umzusetzen.

Das Projekt *Age – Work – Balance: Ausgewogene Ansätze für eine alternde Erwerbsbevölkerung in Ballungsräumen* untersucht Maßnahmen, Programme und Projekte, die auf Menschen ausgerichtet sind, die über 50 Jahre alt sind und in Ballungsräumen leben, um Ansätze zu identifizieren, die darin erfolgreich waren, ältere Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und die gemeinsamen Faktoren zu entdecken, die die ausgewogenste Verbindung zwischen einem bestimmten Ansatz und der Netzwerk-Struktur in welche die Methode eingebettet ist, determinieren.

Methodisch ist das Projekt durch das Konzept der sozialen Erprobung inspiriert. Es basiert auf einem quasi-experimentellen Forschungsdesign innerhalb welchem drei zielgruppenspezifische Ansätze in Graz, Berlin und Hamburg (Behandlungsgruppe) mit nicht-zielgruppenspezifischen Ansätzen in Santander und Dublin (Kontrollgruppe) verglichen werden. Diese fünf Projekte werden anhand des Peer-Review-Verfahrens verglichen.¹ Das Leitmotiv dieses Verfahrens ist, dass die besichtigenden Projektpartner, statt Gutachter zu sein, mit ihren Gastgebern als gleichberechtigte Partner zusammen arbeiten, um einen Prozess des gegenseitigen Lernens in Gang zu setzen, mit dem Kernziel, Einsicht in die Bedeutung von lokalen Netzwerken zu gewinnen, um ältere Menschen erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Peer-Reviews haben eine Reihe von allgemeinen Erkenntnissen hinsichtlich der Konzeption/Entwicklung von Ansätzen für ältere arbeitslose Menschen, ihrem zugrunde liegenden Netzwerk und dem Gleichgewicht zwischen beiden, vorgebracht.

Die wichtigste Erkenntnis der sozialen Erprobung ist, dass ein Netzwerk umso notwendiger wird, je komplexer die Dienstleistung ist, die ein Ansatz liefern möchte. In Bezug auf Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik bedeutet dies, dass je individueller ein Ansatz ist, desto unwahrscheinlicher wird es, dass eine einzige Organisation in der Lage ist, diese Bedürfnisse auf eine individuelle und gleichzeitig ganzheitliche Art zu bewältigen. Dies wiederum erfordert die Einrichtung und Pflege entsprechender lokaler Netzwerke.

¹ Ohne die Zusammenarbeit und die Großzügigkeit der Teilnehmer wäre dieses Projekt nicht möglich gewesen. Aus diesem Grund danken alle Projektpartner den verantwortlichen Koordinatoren und den Mitarbeitern aller Projekte.

In dieser Hinsicht hat sich durch die beachteten Projekte herausgestellt, dass sowohl öffentliche Institutionen als auch private Partner ihren komparativen Vorteil besitzen. Im allgemeinen haben öffentliche Arbeitsvermittlung und die lokalen Jobcenter langjährige Erfahrung darin, arbeitslose Menschen und Unternehmen aufeinander abzustimmen, während externe Partner tendenziell besser geeignet sind, Fördermaßnahmen und individuelle Beratungsdienste für Arbeitssuchende anzubieten.

Diese Erkenntnis wird umso wichtiger, wenn man berücksichtigt, dass individuelle und ganzheitliche Vermittlungen sich als Schlüssel für eine nachhaltige Wiedereingliederung von älteren Menschen in den Arbeitsmarkt erwiesen haben. Offensichtlich ist es kein Zufall, dass die Projekte, die den komplexesten und individuellsten Service bieten, zugleich das größte und am breitesten gefächerte formale Netzwerk besitzen.

Umgekehrt bedeutet diese Erkenntnis, dass Netzwerke nicht immer notwendig sind, um eine Methode effektiv umzusetzen und manchmal noch nicht einmal von Vorteil sind. Tatsächlich sind Spekulationsgewinne und Trittbrettfahrer potenzielle Gefahren, die aus der Zusammenarbeit innerhalb eines Netzwerkes resultieren. Ein Beobachtungs- und Kontrollsystem kann diesen Kräften entgegenwirken, was jedoch kostspielig ist.

Projekte, die ein umfassendes Netzwerk für die Umsetzung ihrer spezifischen Ansätze erfordern, profitieren von langjährigen und stabilen Beziehungen zwischen den Netzwerkpartnern, da sich dadurch gegenseitiges Vertrauen und Verlässlichkeit unter den Partnern aufbauen lässt. Darüber hinaus erlauben stabile Beziehungen einen konstanten Wissensaustausch zwischen den

Netzwerkpartnern und den Aufbau tieferer Fachkenntnisse über die Zielgruppe.

Netzwerke können sich aus zwei Gründen nicht ohne ausreichendes Kapital durchsetzen. Erstens, ohne ausreichende wirtschaftliche Möglichkeiten gibt es für externe, gewinnorientierte Partner weniger Anreize, sich in einem Netzwerk zu engagieren. Zweitens, eine erfolgreiche Umsetzung einer Methode erfordert eine wirksame Koordination des Netzwerks, die außerdem eine effiziente Kommunikation zwischen den Partnern gewährleistet. Das bedeutet, dass je komplexer ein Ansatz wird, desto mehr Kapital wird für das Betreiben und die Pflege des zugrunde liegenden Netzwerks benötigt.

Netzwerke müssen nicht offiziell sein, um wichtig zu sein. Informelle Kooperation ist ein häufig gewählter Weg, um Konstellationen zu umgehen, in denen offizielles Netzwerken durch finanzielle oder institutionelle Hemmnisse erschwert wird. Trotz ihrer Informalität haben solche Netzwerke das Potenzial, die Methode anzupassen und zu verbessern.

Existenz und Form von Netzwerken hängen sowohl vom politischen Umfeld als auch von Sitten und Traditionen ab. Das herrschende Recht und die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Behörden und die unterschiedlichen räumlichen Ebenen bestimmen (und beschränken) entscheidend den Handlungsspielraum, der lokalen Akteuren zur Umsetzung von zielgruppenspezifischen Ansätzen zur Verfügung steht, um Partnerschaften und Netzwerke zu bilden und zu pflegen. Somit kann der herrschende rechtliche und institutionelle Rahmen als der wichtigste entscheidende Faktor für die Anreize und Bedingungen, an die lokale Akteure ihre speziellen Ansätze,



ihre Netzwerke und Partnerschaften anpassen müssen, angesehen werden.

Aus diesen Forschungsergebnissen können eine Menge Empfehlungen bezüglich der zukünftigen Gestaltung von Initiativen und Rahmenprogrammen abgeleitet werden, welche darauf abzielen, die Entwicklung und Umsetzung lokaler Ansätze für den aktiven Arbeitsmarkt und die Beschäftigungspolitik zu fördern.

Zukünftige Initiativen sollten als ergebnisorientierte Politik gestaltet werden, innerhalb welcher für jeden Partner Ziele gesteckt werden. Diese Ziele, die realistisch, leicht zu beobachten und nicht wettbewerbsverzerrend sein dürfen, sollten zwischen den Stellen, die finanzieren und denen, die empfangen, verhandelt werden. Auf lokaler Ebene sollten diese Ziele in einen Aktionsplan übertragen werden, auf den man sich innerhalb des Netzwerks geeinigt hat und der die relevanten Aufgaben auf die einzelnen Partner verteilt. Solch ein gut strukturiertes, zielorientiertes politisches Arrangement hat das Potenzial, Transparenz, Leistung und Vertrauen zwischen allen Partnern erheblich zu erhöhen.

Bei der Umsetzung eines „Führen durch Zielvereinbarungs“-Ansatzes ist es sehr zu empfehlen, den Schwerpunkt zur Quantität der Beschäftigung durch eine ausdrückliche Gewichtung auf die Qualität der Vermittlung oder der generierten Jobs zu ergänzen. Eine Betonung der Beschäftigungsqualität bedeutet nicht, dass nur eine qualitative Bewertung möglich ist, da das Konzept der Beschäftigungsqualität in perfektem Einklang mit der Idee quantifizierbarer Ziele steht.

Damit ein leistungsorientiertes System effizient arbeiten kann, brauchen die Projekte einen ausreichend langen Zeithorizont. Die

Erfahrung zeigt, dass ein Projekt Zeit braucht, um reibungslos zu verlaufen und bestimmte Ziele zu erreichen. Die Zeit, bis ein solches Gleichgewicht erreicht ist, kann als eine Investition in den zukünftigen Erfolg eines Projektes betrachtet werden.

Zeitgemäße Projekte sollten sowohl für Arbeitssuchende als auch Unternehmen auf ganzheitliche und individuelle Dienstleistungen zurückgreifen. Solche Ansätze waren höchst erfolgreich, erfordern jedoch die Kooperation unterschiedlicher Netzwerkpartner mit unterschiedlichen Kompetenzen. Aus diesem Grund benötigt jeder Ansatz ein hier passendes Netzwerk, um den gewünschten Mix an Dienstleistungen anbieten zu können. Projekte sollten demnach angehalten sein, nicht nur ihre Methode auf individuellem Wege anzubieten, sondern sich mit ihrem jeweiligen Ansatz auch ausdrücklich auf das zugrunde liegende Netzwerk zu beziehen.

Alle lokalen Projekte sollten dazu ermutigt werden, die Leistungsfähigkeit ihrer Ansätze und ihrer Netzwerke stetig und wiederholt mit realistischen Alternativen zu vergleichen. Besonders bei Langzeitprojekten sollte die zuständige lokale Stelle für die Durchführung dazu angehalten werden zu beurteilen, ob der Aufbau des Projektes noch optimal ist oder ob Änderungen notwendig sind. Es könnte sinnvoll sein, darüber nachzudenken, einen solchen Reflektionsprozess bei der Verhandlung über Ziele und die Finanzierung auf vertikalen und horizontalen Ebenen obligatorisch zu machen.

Die Förderung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen hat sich als fruchtbar erwiesen. Die öffentliche Arbeitsvermittlung hat einen gewissen Vorteil darin, Arbeitssuchende und

Unternehmen aufeinander abzustimmen während private Partner oft bei der Bereitstellung individueller Fördermaßnahmen für arbeitslose Menschen bessere Leistungen erbringen. Diese unterschiedlichen Stärken machen die Zusammenarbeit zwischen beiden Systemen sehr erfolgreich.

Außerdem zahlt es sich aus, einen politischen Ansatz als eine Mischung aus etablierten und innovativen Maßnahmen zu gestalten, die auf eine bestimmte Zielgruppe ausgerichtet sind. Dies ermöglicht zum einen die Verbindung von Erfahrung und Stabilität und zum anderen Innovation und Flexibilität.

Schließlich sollte jedes Projekt so gestaltet sein, dass ein Transfer von erfolgreichen Aspekten und Herangehensweisen ermöglicht wird. Dies erfordert die Bestimmung und Dokumentation von Schlüsselfaktoren, die ein Projekt erfolgreich machen, ebenso wie einen kontinuierlichen Austausch zwischen Projekten, die gegenseitiges Lernen ermöglichen. Zusätzlich sollten Gelder dafür reserviert werden, diese gewonnenen Erfahrungen einem breiteren Publikum zugänglich zu machen.

Abschließend zeigt das *Projekt Age – Work – Balance*, dass ein spezieller Ansatz und ein lokales Netzwerk zwei Seiten der gleichen Medaille sind, da jeder genau definierte Ansatz für seine Umsetzung ein besonderes Netzwerk benötigt, während zur gleichen Zeit die Zusammensetzung des lokalen Netzwerks das Potenzial bestimmt, welches der spezielle Ansatz anzubieten hat. Daher erfordern zeitgemäße Ansätze für eine aktive Arbeitsmarktpolitik in den meisten Fällen die Nutzung von Netzwerken, um den Anforderungen moderner Arbeitsmärkte genügen zu können. Für die Gestaltung einer aktiven Beschäftigungspolitik bedeutet dies, dass zukünftige Initiativen und Rahmenprogramme Anreize schaffen sollten, um lokale Projekte zu fördern und wirksame lokale Netzwerke, die an den spezifisch verfolgten Ansatz angepasst wurden, zu etablieren und zu nutzen und die in der Lage sind, ganzheitliche und individuelle Dienstleistungen für Arbeitnehmer und Arbeitssuchende anzubieten.



Danksagungen

Das Projekt *Age – Work – Balance: Ausgewogene Ansätze für eine alternde Erwerbsbevölkerung* wurde durch das PROGRESS Programm als eine Kooperation zwischen den MetropolisNet Mitgliedern CIOFS-FP (Italien), Documenta (Spanien), gsub-Projektgesellschaft (Deutschland), Haringey Council (Großbritannien), Lawaetz Foundation (Deutschland), TYPA (Finnland) und ZSI (Österreich) gegründet. Das Strategiepapier wurde von Daniel F. Heuermann geschrieben, unterstützt von Enikö Soujon und Ulrich Schenck. Das Projektteam möchte

gerne *“Erfahrung zählt”* in Graz, Österreich, *“Perspective 50plus – Berliner BÄr”*, Berlin, Deutschland, *“CeBB”* aus Hamburg, Deutschland, der Arbeitsvermittlung Kantabriens und der Lokalen Entwicklungsgesellschaft der Kommune Santander, Spanien und *“Ballyfermot Partnership”* in Dublin, Irland, danken. Die Forschungsergebnisse und Empfehlungen sind aus den geprüften Projekten gewonnen worden. Ohne die untersuchten Methoden und deren großzügige Unterstützung wäre unser Projekt nicht möglich gewesen.

1

Einleitung

Europa macht einen beispiellosen demografischen Wandel durch. Die Bevölkerung mit sechzig und mehr Jahren nimmt viel schneller zu und steigt auf einen deutlich höheren Anteil als jemals zuvor. Zur gleichen Zeit wie Bevölkerung und allgemeine Arbeitskraft altern, verringert sich die Geburtenrate stetig.

Um das EU 2020² Beschäftigungsziel von 75 % bei der 20 – 64-jährigen Bevölkerung zu erreichen, müssen die aktuellen Vorschriften überarbeitet und angepasst werden. Die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration hat unter anderem folgende politische Maßnahmen festgelegt, um die Herausforderungen des demografischen Wandels auf europäischer und nationaler Ebene anzugehen:³

- ➔ Förderung von Beschäftigung, z. B., mehr Arbeitsplätze und die Bedingungen für ein längeres Arbeitsleben von besserer Qualität schaffen und

- ➔ nachhaltige Staatsfinanzen gewährleisten, um angemessene Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege zu garantieren.

Die Integration älterer Menschen in nachhaltige Beschäftigungsverhältnisse trägt dazu bei, die finanzielle Nachhaltigkeit der europäischen Sozialsysteme zu sichern. Die zentrale Idee ist, dass aktive Teilnahme und angemessene Arbeitsmöglichkeiten ältere Menschen dazu befähigen, ein längeres und gesünderes Leben zu genießen, indem sie ihr eigenes Potenzial nutzen. In den europäischen Staaten kann ein positiver

Tabelle 1:
Beschäftigungsquoten älterer Menschen (zwischen 55 und 64 Jahren)

Land	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Europäische Union (27)	37.7	38.5	40.0	40.7	42.3	43.5	44.6	45.6	46.0	46.3	47.4
Österreich	28.9	29.1	30.3	28.8	31.8	35.5	38.6	41.0	41.1	42.4	41.5
Finnland	45.7	47.8	49.6	50.9	52.7	54.5	55.0	56.5	55.5	56.2	57.0
Deutschland	37.9	38.9	39.9	41.8	45.5	48.1	51.3	53.7	56.1	57.7	59.9
Irland	46.8	48.0	49.0	49.5	51.6	53.1	53.8	53.7	51.3	50.2	50.0
Spanien	39.2	39.6	40.7	41.3	43.1	44.1	44.6	45.6	44.1	43.6	44.5
Vereinigtes Königreich	52.2	53.4	55.4	56.2	56.8	57.3	57.4	58.0	57.5	57.1	56.7

Quelle:
EUROSTAT 2012⁴

² Europäische Kommission, 2010. EUROPA 2020 – Eine europäische Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.

³ Europäische Kommission, 2012. Demografischer Wandel in der EU.

⁴ Die Beschäftigungsquote von älteren Arbeitnehmern wird so errechnet, dass die Zahl von Beschäftigten, die im Alter von 55 bis 64 Jahren sind, durch die Gesamtbevölkerung der gesamten Altersgruppe geteilt wird. Der Indikator basiert auf der EU-Arbeitskräfteerhebung. Die Erhebung deckt die gesamte Bevölkerung, die in Privathaushalten lebt, ab und schließt solche in Gemeinschaftshaushalten, wie Pensionen, Wohnheime und Krankenhäuser, aus. Die Erwerbsbevölkerung besteht aus solchen Personen, die während der Berichtswoche für mindestens eine Stunde irgendeine bezahlte Arbeit ausgeübt haben oder nicht arbeiteten, aber Arbeit besaßen von der sie zeitlich begrenzt abwesend waren.



Trend bezüglich der Beschäftigungsquoten von Menschen zwischen 55 und 64 Jahren beobachtet werden, und es ist in Europa im Vergleich zu 2001 ein bemerkenswerter Fortschritt erreicht worden als nur 37,7% der älteren Menschen beschäftigt waren. (siehe Tabelle 1).

Trotzdem könnte dieser positive Trend auf Spiel gesetzt werden, da die Zahl der Menschen über 60 Jahre weiterhin zunimmt. Um den positiven Beschäftigungstrend fortzusetzen, der im vergangenen Jahrzehnt erlebt wurde, ist es unerlässlich, die Eingliederung älterer Menschen ins Erwerbsleben weit oben auf der politischen Agenda zu halten. Ein entscheidendes Element für eine weitere positive Entwicklung ist die Umset-

zung spezieller Maßnahmen, um die Teilnahme älterer Menschen am Arbeitsmarkt der Mitgliedsstaaten zu erhöhen.

Das Projekt *Age – Work – Balance: Ausgewogene Ansätze für eine alternde Erwerbsbevölkerung in Ballungsräumen* untersucht Maßnahmen, Programme und Projekte, die Menschen über 50⁵ Jahre in Ballungsräumen als Zielgruppe haben; um Ansätze zu bestimmen, die sich bei der Integration älterer Menschen in den Arbeitsmarkt als erfolgreich erwiesen haben und um die Rolle von Partnerschaften und Netzwerken innerhalb dieser Ansätze zu klären. Bevor das Projekt im Detail genauer erläutert wird, soll das Programm PROGRESS kurz skizziert werden.

1.1 Das Programm PROGRESS

Das Programm der Europäischen Union für Beschäftigung, Soziales und Integration, PROGRESS (2007–2013) soll dazu beitragen, die Ziele der Strategie Europa 2020, die soziales und wirtschaftliches Wachstum, das intelligent, nachhaltig und integrativ ist, als zentrale Priorität definiert hat, zu erreichen. Der Begriff „integratives Wachstum“ sowie der Schwerpunkt auf Frauen, junge Menschen und ältere Arbeitnehmer in Bezug auf wachsende Beschäftigung und Schulungsmöglichkeiten sind innerhalb von PROGRESS von besonderer Bedeutung.

Als Instrument für die Entwicklungsförderung innovativer und wirksamer Beschäftigungs- und Sozialpolitik innerhalb Europas, fördert PROGRESS Projekte auf EU-Ebene.

Ergänzend arbeitet es mit dem Europäischen Sozialfonds zusammen, der sich auf einzelne Mitgliedsstaaten konzentriert.⁶ Die Aufgabe von PROGRESS ist es, die Mitgliedsstaaten in ihrem Bemühen und ihren Aktivitäten für die Entwicklung von mehr und besseren Jobs zu unterstützen und die Idee einer integrativen Gesellschaft zu verwirklichen. Eine der Aufgaben ist die Förderung von Strategietransfer und Lernprozessen zwischen den Mitgliedsstaaten.⁷ Das Projekt *Age – Work – Balance* geht exakt in diese Richtung. Es wurde als soziale Erprobung durch das Programm PROGRESS finanziert und läuft über 18 Monate von Oktober 2011 bis März 2013.

⁵ Die Altersgrenze von über 50 wurde nicht als bindendes Kriterium benutzt, um die zu begutachtenden Methoden zu bestimmen. Folglich wurden auch Methoden integriert, die eine Grenze von 45 Jahren setzen.

⁶ Europäische Kommission, 2011. *PROGRESS in Aktion – Das EU Programm für Beschäftigung and Soziale Solidarität 2007–2013*.

⁷ *GD Beschäftigung, Soziales und Integration, 2010.*

AUSSCHREIBUNG VP/2010/007 - "AUSSCHREIBUNG FÜR SOZIALE ERPROBUNGEN".

1.2 Das Projekt Age–Work–Balance: Ausgewogene Ansätze für eine alternde Erwerbsbevölkerung in Ballungsräumen

Das Ziel des Projektes Age – Work – Balance ist, die Bedeutung von Netzwerken für einen bestimmten Ansatz hervorzuheben, um bei der Integration älterer Menschen in den Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein.

Als Ausgangshypothese wurde angenommen/vorausgesetzt, dass eine innovative Herangehensweise alleine nicht ausreicht, um ältere Menschen in nachhaltige Beschäftigungsverhältnisse zu bringen. Die Komplexität der Herausforderungen, denen ältere Menschen auf dem Arbeitsmarkt gegenüber stehen, führte zu der Annahme, dass Netzwerke und Partnerschaften, in die solche Ansätze eingebettet sind, eine wichtige Rolle für den Erfolg eines Projektes spielen. Demzufolge spricht das Projekt die folgenden wichtigen Fragen an:

„Gibt es eine bestens ausgewogene Beziehung zwischen einem bestimmten Ansatz und der Netzwerkstruktur, in der die Methode verankert ist? Wovon ist dieses Gleichgewicht abhängig?“

Drei Sets von Teilfragen wurden erstellt, um die Hauptfragen zu beantworten:

- 1. Welche innovativen Maßnahmen sind in den fünf zu beobachtenden Städten umgesetzt worden, um ältere Langzeitarbeitslose in nachhaltige Beschäftigung zu integrieren? Was sind ihre wesentlichen Merkmale?*
- 2. Welche Akteure sind auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene daran beteiligt, innovative Maßnahmen innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik*

einzurichten und umzusetzen? Welche Rollen und Funktionen haben sie und inwieweit beeinflussen sie die damit verbundene Politik und Strategie?

- 3. Welche Barrieren existieren, die die Zielgruppe möglicherweise daran hindern, nachhaltige Beschäftigung zu finden und welche Herangehensweisen bestehen in den Zielländern?*

Innerhalb des Projektes sind „Methoden“ definiert als Maßnahmen, Programme und Projekte einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auf Menschen über 50 Jahre ausgerichtet sind. Die variable ‚Netzwerkstruktur‘ wurde als die Beziehung zwischen verschiedenen öffentlichen Behörden, NGOs und privaten Organisationen/ Unternehmen definiert, die auf unterschiedlichen Ebenen interagieren. Diese Beziehungen schließen unterschiedliche Grade der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs mit ein. Netzwerke sind nicht statisch, da sie während ihres Lebensverlaufs wachsen, schrumpfen, komplexer oder einfacher werden können.⁸ Diese Netzwerke sind oft die Geburtsstätte für Projekte und insofern beeinflussen sie eine bestimmte Herangehensweise. Die Gestaltung lokaler Methoden wiederum prägt das Netzwerk, das der Methode zugrunde liegt. Es ist exakt dieser Zusammenhang, den das Projekt durch die Untersuchung der Beziehungen zwischen spezifischen Ansätzen und Netzwerken zu beleuchten versucht.



⁸ Schulenburg K., 2012. Der „kleine“ Unterschied: Netzwerk oder Kooperation.

1.3 Methodik und Vorgehensweise

„Eine soziale Erprobung ist eine sozialpolitische Innovation, die zunächst in einem engen Rahmen eingeführt wird, unter Bedingungen, die eine Evaluierung, mit Blick auf eine spätere Verallgemeinerung, erlauben.“⁹

Die Projektgestaltung von *Age – Work – Balance* ist durch das Konzept der sozialen Erprobung inspiriert. Es basiert auf einem quasi-experimentellen Forschungsdesign, innerhalb dessen eine Behandlungsgruppe mit einer Kontrollgruppe verglichen wird. Um diesen Vergleich durchzuführen, wird die Peer-Review-Methode als Instrument für die Einleitung eines Prozesses des gegenseitigen Lernens unter den Interessengruppen auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene verwendet. Bei der Peer-Review-Methode spielen ‚kritische Freunde‘, die als Gutachter der zu prüfenden Methoden agieren, eine zentrale Rolle. Das Leitmotiv dieses Modells ist, dass die besuchenden Projektpartner statt Gutachter zu sein, gleichberechtigt mit ihren Gastgebern in einer wechselseitigen Beziehung zusammenarbeiten. Das Modell ‚Kritische Freunde‘ benutzt hierbei zwei komplementäre Ansätze:

- Entwicklung von Informationen durch Diskussionen, die neue Perspektiven oder Ideen eröffnen;
- Herausfordernde Fragen oder Vorschläge für mögliche Veränderungen.

Da alle Partner die Beiträge der anderen anerkennen und sich in einem konstruktiven Dialog engagieren, fördert die Peer-Review-

Methode die Generierung von neuem Wissen und Erkenntnissen. Alle Peer-Review-City-Workshops wurden mit Schwerpunkt auf ‚CPN‘ abgeschlossen:

C – CITY STRATEGIE und ANSATZ: spezifische Arbeitsmarktpolitik, die auf ältere Menschen ausgerichtet ist

P – PRAXIS:

Implementierte Maßnahmen, um ältere Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

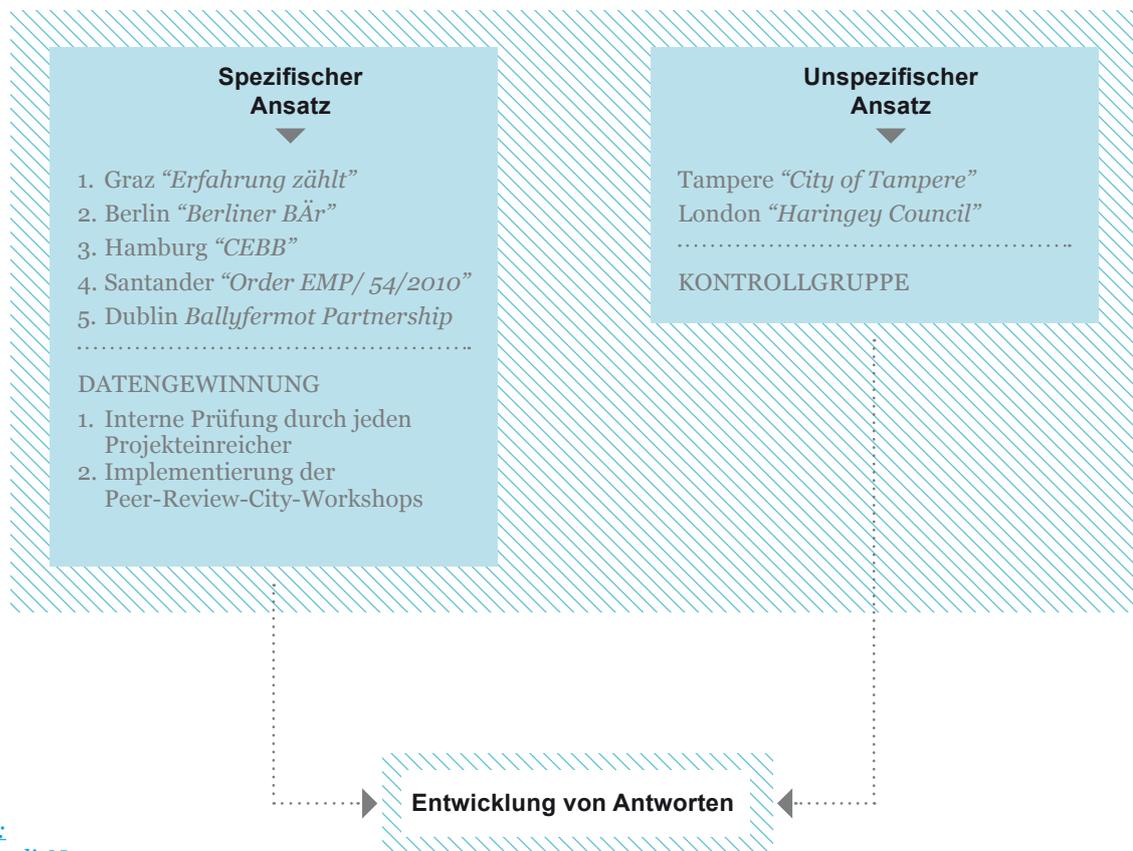
N – NETWORK-STRUCTURE:

Partnerschaften, die der bewährten Praxis der Stadt zugrunde liegen.

Die Anfangsidee war, sieben Methoden, die aktuell umgesetzt werden, zu untersuchen. Graz (Österreich), Berlin (Deutschland), Hamburg (Deutschland), Santander (Spanien) und Dublin (Irland), von denen man erwartete, dass sie mit zielgruppenspezifischen Ansätzen arbeiten würden, wurden als Fallstudien geplant, die von den Gutachtern besucht werden sollten. Die Städte Tampere (Finnland) und London (Großbritannien), die beide unspezifische Maßnahmen umgesetzt haben, sollten als Kontrollgruppe fungieren. Diese Fälle sollten eigentlich nicht besucht werden, aber Gutachter aus beiden Ländern wurden gebeten, ihre Sichtweisen in die City-Workshops einzubringen. Abbildung 1 fasst den Versuchsaufbau zusammen.

⁹ Soziale Innovation Europa, 2011. *Soziale Erprobung*.

Abbildung 1: Projektkonzeption

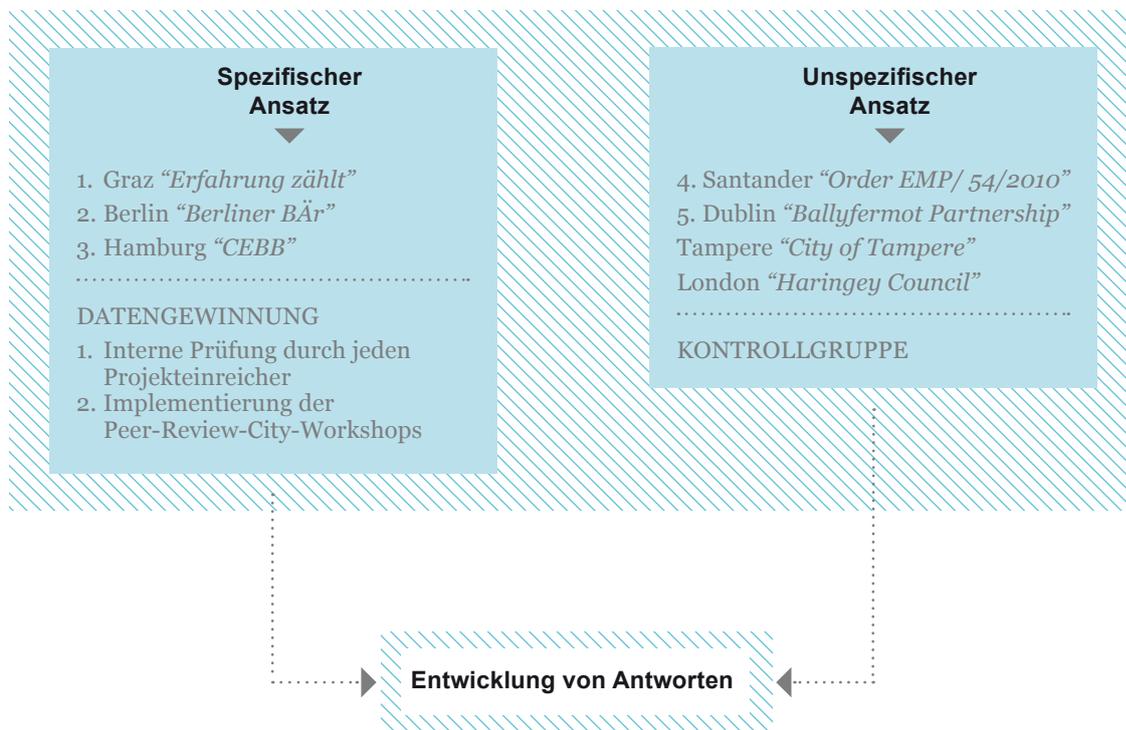


Quelle:
MetropolisNet 2010

Diese anfängliche Struktur wurde im Verlauf des Projektes angepasst (siehe Abbildung 2). Während ihrer Besuche fanden die Peer-Reviewer heraus, dass nur die besichtigten Projekte in Graz, Berlin und Hamburg direkt auf ältere Menschen ausgerichtet waren, während Santander und Dublin Maßnahmen umsetzten, die nicht ausdrücklich auf die Zielgruppe beschränkt waren. Diese neue Situation erwies sich als günstig, da die Gutachter nun 3 zielgruppenspezifische Ansätze (Behandlungsgruppe) mit zwei nicht zielgruppenspezifischen Projekten (Kontrollgruppe) direkt miteinander

vergleichen und die Beziehung zwischen der Zielgruppengenauigkeit eines Ansatzes und die zugrunde liegenden Netzwerkstrukturen anhand eines direkten Vergleichs prüfen konnten. Demzufolge blieben Graz, Berlin und Hamburg in der Behandlungsgruppe, während Santander und Dublin die Kontrollgruppe bildeten. Die Rolle der Peer-Reviewer aus Tampere und London lag darin, ihre Sichtweisen aus den skandinavischen und angelsächsischen Modellen in jeden der City-Workshops mit einzubringen, sowie die allgemeinen Erkenntnisse des Projekts zu kommentieren (siehe Teil 5).

Abbildung 2: Angepasste Projektkonzeption



Quelle:
MetropolisNet 2012

Um die Forschungsaktivitäten des Projektes zu koordinieren, wurde eine Arbeitsgruppe für Forschung und Entwicklung eingerichtet. Alle Mitglieder der Forschungs- und Entwicklungsgruppe sind Experten in Beschäftigungspolitik. Die Peer-Review-City-Workshops waren die Hauptaktivität, um gute Erfahrungen zu ermitteln und miteinander zu teilen. Während der Workshops tauschten die Projektmitglieder sich untereinander aus und lernten verschiedene Möglichkeiten kennen, wie die Methoden umgesetzt worden waren. Hierbei hatte man ein besonderes Augenmerk auf die spezifische Netzwerkstruktur eines jeden Projektes.

Vor jedem Peer-Review wurden interne Reviewunterlagen, welche Informationen über

den regionalen und nationalen Hintergrund enthielten, z. B. über den Arbeitsmarkt, und Untersuchungsblätter, die die konkreten Schritte beschreiben, vorbereitet und den Gutachtern zugeschickt. Die Unterlagen hatten das Ziel, einen ersten Einblick in die zu begutachtende Methode, ihren Kontext und die Netzwerkstruktur, in welche die Praxis eingebettet ist, zu liefern.

Jeder der Peer-Review-City-Workshops dauerte zwei Tage. Der erste Tag beinhaltete Präsentationen der Methode und der zugrunde liegenden Netzwerkstruktur, gefolgt von einem Meinungsaustausch bezüglich der gemeinsamen Interessen und zukünftigen Möglichkeiten für das begutachtete Projekt. Der Ausgangspunkt für alle Peer-Reviews war der nationale und regionale

Rahmen des Projektes, einschließlich der betreffenden Programme vor Ort. Beiträge der operativen Ebene sowie der beteiligten Interessengruppen folgten.

Am zweiten Tag wurde die kritische Beurteilung von den Gutachtern geleitet. Nach der Bestimmung der ‚brennenden Themen‘ (Hauptfragen, Gedanken und Anliegen) fuhren die Gutachter mit der Zusammenstellung, der Priorisierung und der Debatte der Haupteckkenntnisse fort, die aus der Beziehung zwischen den spezifischen Ansätzen und den zugrunde liegenden Netzwerkstrukturen gezogen wurden. In diesem

Zusammenhang wurden die Gutachter ebenfalls gebeten, mitzuteilen, was sie gelernt hätten und als allgemeine Erkenntnisse von dem Peer-Review mit nach Hause nehmen würden. Die letzte Zusammenkunft beinhaltete anfängliches Feedback zum Projekt seitens der Gutachter. Nicht zuletzt wurden die wichtigsten Erkenntnisse, der Input der lokalen Projektpartner und die Resultate der Diskussion gemeinsam mit den Empfehlungen der Gutachter in einem Abschlussprotokoll zusammengefasst. Alle Unterlagen sind auf der Projektwebsite veröffentlicht unter:

www.age-work-balance.metropolisnet.eu

2 Beschäftigungssituation in den teilnehmenden Ländern

Das Verständnis für die Gründe für die Umsetzung der zu beobachtenden Methoden ebenso wie ihre Entwicklung und ihre augenblickliche Gestaltung erfordert ein Gespür für die jeweilige wirtschaftliche und soziale Situation der einzelnen Länder. Durch die Vorbereitung der Analyse der Methoden liefert dieser Abschnitt einen Überblick über die wichtigsten makroökonomischen Entwicklungen der sechs Berichtsländer sowie der 27 EU-Staaten.

Abbildung 3 zeigt, dass die Finanzkrise von 2008 als bestimmendes Merkmal wirtschaftlicher Entwicklung innerhalb des letzten Jahrzehnts betrachtet werden kann. Obwohl die Krise alle sechs Länder ähnlich stark getroffen hat, unterscheiden sich die Länder nicht nur im Bezug auf den Zeitpunkt der Krise sondern auch in Bezug auf die Tiefe der Rezessionen und auf das Aufschwungstempo.

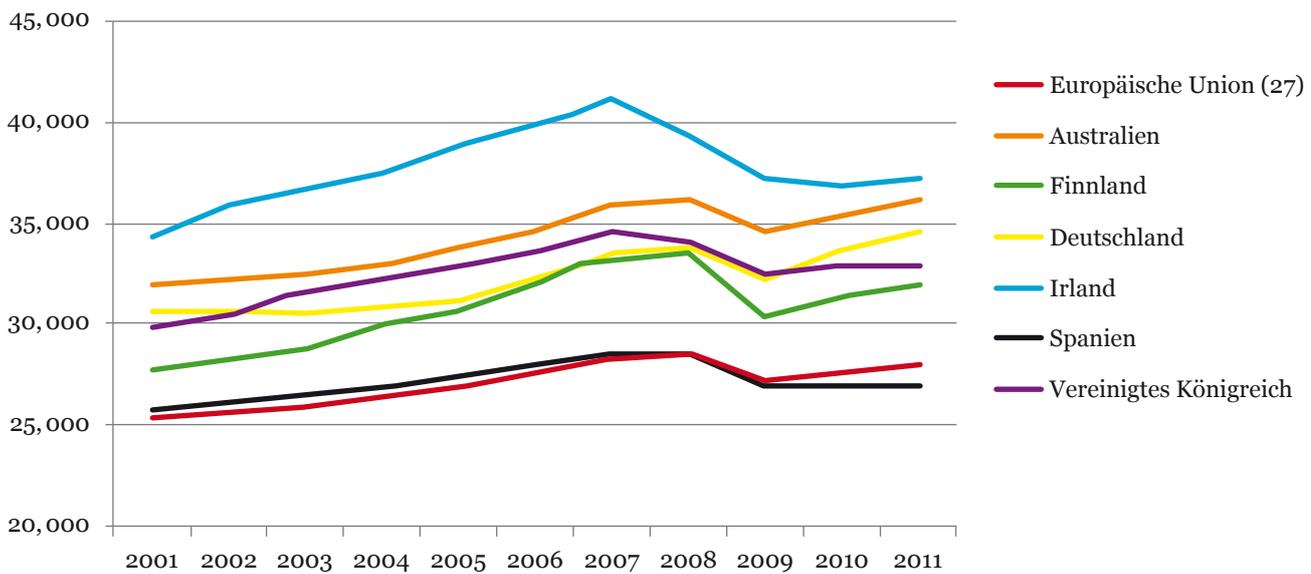
Irland war das erste Land, das Anfang 2008 von der Krise getroffen wurde, da Irland zu einer Gruppe von Ländern gehörte, in denen die Immobilienpreise früh und hart korrigiert wurden. Die anderen Länder, sowie der Rest der EU folgten 2009 in die Rezession. Den stärksten Rückgang des Bruttoinlandsproduktes durchlebte ebenfalls Irland, gefolgt von Finnland und Spanien. Wie schon erwähnt, unterschieden sich die Länder nicht nur durch die Tiefe der Krise, gemessen am Rückgang des



Bruttoinlandsproduktes, sondern auch daran, wie stark sich die Wirtschaft seit 2009 erholt hat. Während die Volkswirtschaften in Österreich, Deutschland, Finnland und Großbritannien heute schon wieder das

Vor-Krisen-Niveau erreicht haben, stecken Spanien und Irland noch immer in einer Rezession und zeigen noch keine Anzeichen der Erholung.

Abbildung 3:
BIP pro Kopf (in US Dollar)

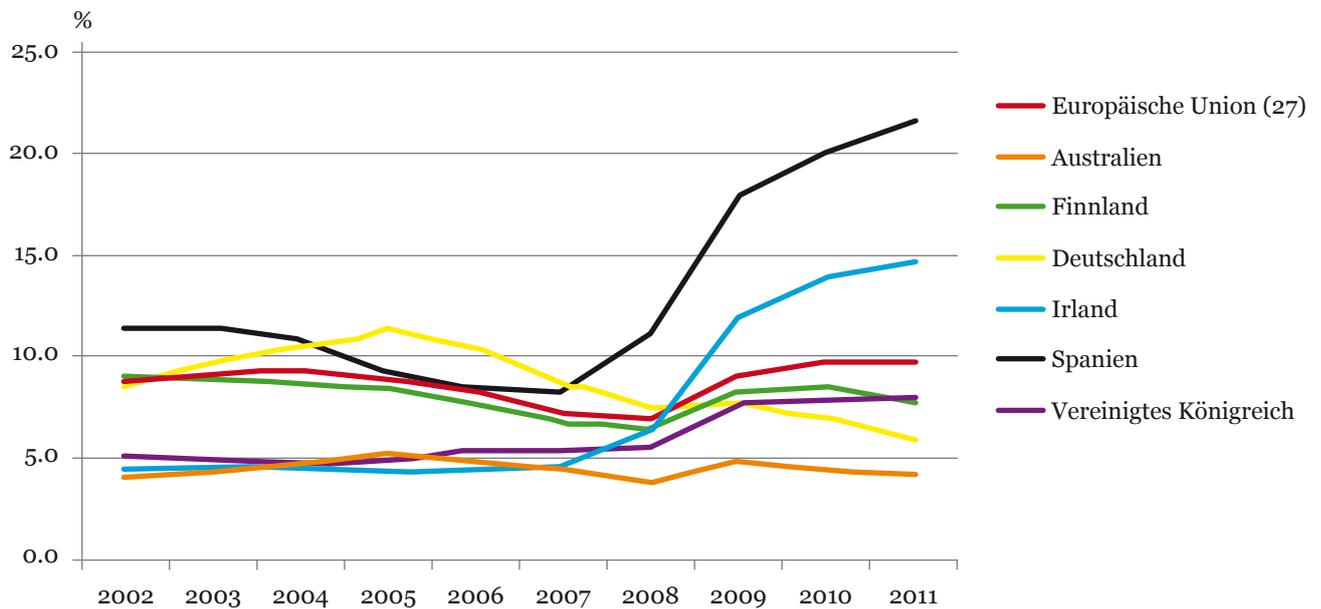


Quelle:
OECD 2012

Die Rezession hat auf den nationalen Arbeitsmärkten ihre Spuren hinterlassen (siehe Abbildung 4), da alle 6 Länder einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen hatten, ebenso wie im Durchschnitt die 27 EU-Staaten. Während jedoch die Arbeitsmarkteffekte in Österreich, Deutschland,

Finnland und Großbritannien moderat waren, ist die Arbeitslosigkeit in Spanien und Irland rapide angestiegen. Als Folge der Krise stieg die Arbeitslosigkeit in diesen Ländern von 6 auf 15 % (Irland) und von unter 10 auf über 20 % (Spanien).

Abbildung 4: Arbeitslosenquoten



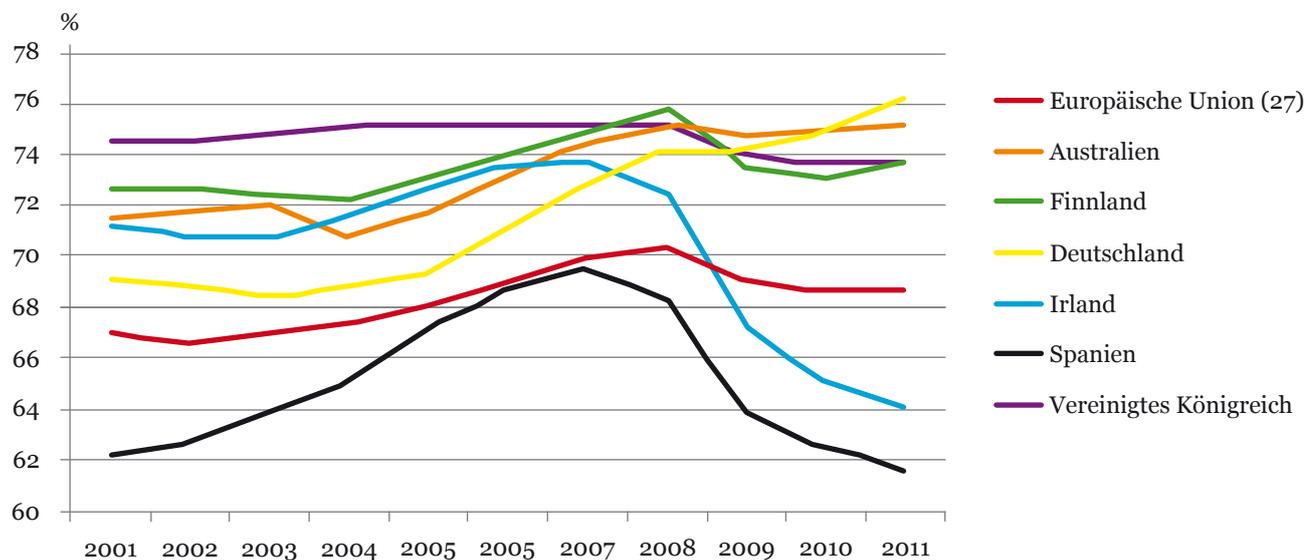
Quelle:
EUROSTAT 2012

Diese Arbeitslosenquoten spiegeln sich in den nationalen Beschäftigungsquoten, die in Abbildung 5 dargestellt sind. Bis zur Krise erlebten alle Staaten ein solides Beschäftigungswachstum, das mit Ausnahme von Irland und Spanien 2008 seinen Höhepunkt

erreichte. Zu dieser Zeit hatten Österreich, Finnland, Deutschland und das Vereinigte Königreich schon das Ziel einer Beschäftigungsquote von 70 %, welches in der ehemaligen Lissabon-Strategie festgelegt worden war, erreicht.



Abbildung 5:
Allgemeine Beschäftigungsquoten (Personen im Alter von 20-64)

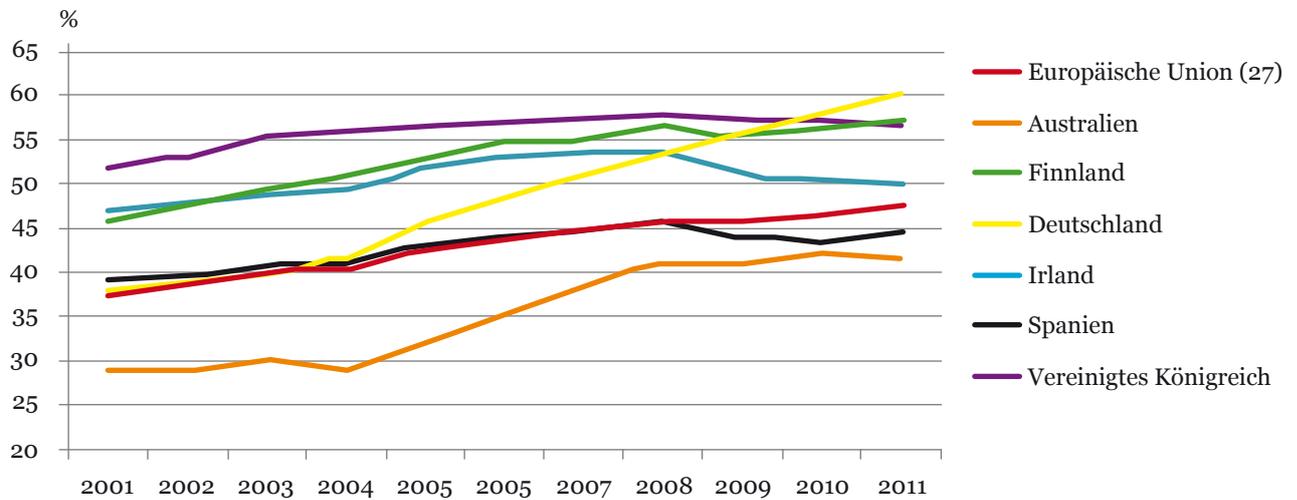


Quelle:
EUROSTAT 2012

Den dramatischsten Einbruch in den Beschäftigungsquoten erfuhren Irland (minus 9,7%) und Spanien (minus 7,1%). Österreich und Deutschland hatten sogar wachsende Beschäftigungszahlen, während die Beschäftigung in Finnland und in dem Vereinigten Königreich weitgehend stabil blieb. Diese unterschiedlichen Entwicklungen haben angehalten und sogar das Modell einer allgemeinen Annäherung des Arbeitsmarktes umgedreht, das bis 2007 vorherrschte. Vielmehr kam nach 2008 ein neues Modell von divergierenden Arbeitsmärkten auf, das eine Verzweigung in zwei ‚Arbeitsmarktclubs‘ hervorbrachte.

Bei der Analyse der Beschäftigungsquoten älterer Menschen offenbart sich ein Muster, das bis jetzt nicht bemerkt wurde, z. B. wurde der allgemeine Trend wachsender Beschäftigungsquoten in dieser Gruppe durch die Krise nicht umgekehrt (siehe Abbildung 6). Tatsächlich hat ein Jahrzehnt starken Beschäftigungswachstums innerhalb dieser Altersgruppe mit einer EU-weiten Quote, die von 37 auf mehr als 47% anstieg, zu einer ausdrücklichen Konvergenz unter den beobachteten Ländern geführt, obwohl der Unterschied zwischen Österreich (42%) und Deutschland (60%) immer noch erheblich ist. Obwohl die Krise das Beschäftigungswachstum für ältere Menschen gedämpft hat, sind die EU-weiten Beschäftigungsquoten für ältere Menschen weiter gestiegen.

Abbildung 6:
Beschäftigungsquoten für ältere Menschen (zwischen 55 und 64)



Quelle:
EUROSTAT 2012

Dieses Muster ist insofern informativ, da ältere Menschen oft als diejenigen gelten, die in einer Rezession als erste ihren Job verlieren. Andererseits sollten vorrangige Kündigungsschutzregelungen sowie gezielte Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik diesem Effekt entgegenwirken. Die Zahlen in Abbildung 6 weisen darauf hin, dass ältere Menschen zumindest nicht überproportional von der Krise betroffen waren.

Zusammenfassend zeigen die ökonomischen Entwicklungen und die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt innerhalb der 6 Länder 3 grundlegende Merkmale: Erstens wurden

alle Länder von einer ausgeprägten Rezession getroffen, die ihre Arbeitsmärkte ernstlich beeinträchtigt hat; zweitens folgte einem Beschäftigungseinbruch ein ausgeprägtes Muster von Abweichungen im Arbeitsmarkt zwischen den Ländern; und drittens waren ältere Menschen im Verhältnis weniger von der Krise betroffen. Alle 3 Erkenntnisse werden für die Analyse in Teil 3 von Wert sein, in dem die Wirksamkeit der überprüften Projekte im Kampf gegen die Auswirkungen der Krise ausführlicher erörtert wird.

3 Ergebnisse

3.1 Methode

Graz – “Erfahrung zählt”

In Graz haben die Peer-Reviewer eine Methode besichtigt, die als ein „One-Stop-Shop“ bezeichnet werden kann. Die folgenden Hauptcharakteristika der Methode wurden bestimmt:

Der strukturierte und individuelle Rahmen gewährleistet, dass die persönliche Geschichte und die Umstände des Kunden in angemessener Weise berücksichtigt werden. Der ganzheitliche Ansatz beginnt mit einer Informationsveranstaltung. In einem zweiten Schritt wird das Profil des Teilnehmers bewertet und dazu benutzt, die besonderen Qualifikationsmaßnahmen für jeden Teilnehmer zu bestimmen. In einem dritten Schritt haben Kunden die Möglichkeit, an strukturierten Vermittlungsmaßnahmen teilzunehmen, die darauf abzielen, eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Falls erforderlich, können die Teilnehmer an andere Institutionen für Dienstleistungen wie Schuldenberatung, Wiedereingliederung und Entzugsbehandlungen weitervermittelt werden.

Zusätzlich zu diesem strukturierten und individuellen Ansatz war die enge Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftssektor ein weiterer Vorteil der Methode, der als ein wichtiger Erfolgsfaktor für die nachhaltige Integration älterer Menschen in Beschäftigung erkannt wurde.

Drittens ist der untersuchte Ansatz in Graz durch das persönliche Engagement der beteiligten Mitarbeiter und einer detaillierten Kenntnis der Zielgruppe gekennzeichnet. Das persönliche Zusammenspiel, Perspektivenplanung, Beratung und die Möglichkeit zwischen besonderen Maßnahmen zu wechseln, erlauben flexible Entscheidungen für und mit den Teilnehmern.

Mit einem Wort, der ganzheitliche Ansatz und die individuelle Unterstützung sind die Schlüsselfaktoren für die Projektqualität. Gleichzeitig sind die Ergebnisse in quantitativer Hinsicht begrenzt, da eine personalisierte Dienstleistung nicht für eine Vielzahl von Teilnehmern angeboten werden kann.

Berlin – Perspective 50plus & Berliner Bär

Eine der Hauptstärken des Projektes ist die Nutzung eines zielgruppenspezifischen Ansatzes, der in einem dichten lokalen Netzwerk verwurzelt ist. In vielen Ländern sind öffentliche Institutionen nicht daran gewöhnt,

in Netzwerken zusammen zu arbeiten. Um die Situation für ältere Arbeitssuchende wesentlich zu verbessern und sie in nachhaltige Beschäftigung zu bringen, ist es wichtig, aus dieser Logik auszubrechen, so wie Irland es

gemacht hat, als es seine zentralisierte Arbeitsvermittlung reformierte.

Das Programm basiert auf einem leistungsorientierten Ansatz, der es den Projekten erlaubt, ihre eigenen Ziele zu setzen und somit ihr eigenes Budget zu bestimmen. Die Gutachter waren der Meinung, dass dies zu einem großen Maß an Identifikation mit dem Projekt führt und lokale Innovationen unterstützt.

Das Projekt investiert im Wesentlichen in die Qualifikation seiner Mitarbeiter, um es ihnen zu ermöglichen, den Bedürfnissen der spezifischen Zielgruppe Rechnung zu tragen.

Die Integration eines Gesundheitskonzepts in die Fördermaßnahmen kann als eine wirkliche Neuerung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik angesehen werden. Obwohl es nicht scheint, dass dies einen direkten Einfluss auf die Integrationsquote gehabt hat,

ist es wahrscheinlich, dass die Kombination aus Förder- und Gesundheitsmaßnahmen die dauerhafte Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitssuchender verbessert.

Die Hauptschwäche des Projektes ist, dass das Projekt immer noch zu eng an den normalen Ansätzen, die von den Jobcentern angewendet werden, liegt und den Freiraum, der vom staatlichen Programm *Perspektive 50plus* gewährleistet wird, nicht voll ausschöpft. Das kann durch den hohen Mentorenanteil verursacht werden, z. B. das Verhältnis von Vermittlungsbeamten und Teilnehmern innerhalb des Projektes, was dem normalen Geschäft der Jobcenter ähnlich ist und im üblichen Gebrauch von Rechtsinstrumenten, die gesetzlich festgelegt sind. Demzufolge scheint es trotz des Freiraums, den das Programm bietet, auf lokaler Ebene einen Mangel an Innovation und Kreativität zu geben.

Hamburg – CeBB (*Centrum für Bildung und Beruf*)

Angesichts des dramatischen Rückgangs von Ressourcen, die dem „CeBB“ zur Verfügung gestellt wurden, war die wichtigste Frage, die in Hamburg diskutiert wurde, warum die zielgruppenspezifischen Ansätze existieren und welche Vor- und Nachteile sie in Bezug auf allgemeine Maßnahmen haben.

Zielgruppenspezifische Ansätze richten sich auf die speziellen Bedürfnisse einer Person, die verringerte Chancen auf eine berufliche Wiedereingliederung in das Erwerbsleben hat. Sie sind in Bezug auf Methodik, typische Beschäftigungsinstrumente und Maßnahmen, die als angemessen für die Befriedigung spezieller Bedürfnisse einer Personengruppe gelten, anspruchsvoll.

In der Vergangenheit haben Arbeitsmarktinstitutionen in Deutschland sich nicht angemessen um ältere Langzeitarbeitslose gekümmert und Gelder wurden nicht entsprechend an diese Gruppe angeglichen. Tatsächlich waren viele Menschen dieser Zielgruppe seit Jahren nicht vermittelt worden. Diese strukturellen Einschränkungen machten die Umsetzung von zielgruppenspezifischen Ansätzen, wie das staatliche Programm „*Perspektive 50plus*“ und das „CeBB“, notwendig. Beide Ansätze haben dazu beigetragen, ein tieferes Verständnis für die besonderen Herausforderungen der Zielgruppe zu gewinnen, geeignete Maßnahmen und Ansätze zu entwickeln und somit an einem Mentalitätswandel bezüglich Langzeitarbeitsloser über 50 Jahre mitzuwirken.



Die Peer-Reviewer betonten, dass es vor der Umsetzung von zielgruppenspezifischen Ansätzen wichtig ist, sich der Diskriminierung innerhalb des Arbeitsmarktes bewusst zu sein, die überhaupt erst Zielgruppen „produziert“. Diese Mechanismen, die oft eingebaute Gesetze, Normen und Regeln des Beschäftigungssystems sind, sollten, bevor zielgruppenspezifische Maßnahmen durch aktive Arbeitsmarktpolitik umgesetzt werden, beseitigt werden.

Aus der zielgruppenspezifischen Politik ergeben sich eine Menge Gefahren:

Erstens ist gruppenspezifische Politik, die Ressourcen an eine begrenzte Zahl von Menschen verteilt, immer angreifbar gegenüber Spekulationsgewinnen und Vetternwirtschaft. Somit ist es immer notwendig zu wissen, warum bestimmte Zielgruppen, wie ältere Menschen, auf die politische Agenda

gekommen sind und warum ihnen zusätzliche Gelder zufließen sollten.

Die zweite Gefahr, die von den zielgruppenspezifischen Ansätzen ausgeht, ist möglicherweise, dass ineffiziente Parallelstrukturen aufgebaut werden. Jeder Ansatz muss demnach dazu in der Lage sein, die Frage zu beantworten, warum er nicht von der allgemeinen aktiven Arbeitsmarktpolitik abgedeckt werden kann.

Drittens sind zielgruppenspezifische Ansätze dafür anfällig, Stereotype und Stigmata zu produzieren. Aus diesem Grund sollten sie hinsichtlich der zugrunde liegenden Annahmen über die Eigenschaften der Zielgruppen, z. B. in Bezug auf Motivation, Gesundheit und Qualifikation, sorgfältig analysiert werden.

Santander – Verordnung EMP/54/2010

Die Verordnung EMP/54/2010 in Kantabrien wurde als nicht spezifisch für ältere Arbeitslose klassifiziert. Darüber hinaus wird die Erlaubnis für Subventionen zur Förderung von Schaffung, Erhaltung und Stabilität von Beschäftigung nicht als innovative Maßnahme an sich gewertet.

Die Methode wird von den größeren sozialen Akteuren durch das Sozialpartnerschaftsabkommen, das ebenfalls Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mit einbezieht, umgesetzt. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Methode stark interessengruppenbezogen zu sein scheint. Das Interesse der Arbeitgeberverbände lag darin, Unternehmen mit Subven-

tionen zu versorgen, wogegen das Interesse der Gewerkschaften darin lag, den Arbeitern überhaupt unbefristete Verträge zu garantieren.

Darüber hinaus birgt die Methode, wie bei allen Subventionsprogrammen, die Gefahr erhebliche Mitnahmeeffekte zu produzieren, da Unternehmen, die ihren Arbeitern sowieso unbefristete Verträge angeboten hätten, die Subventionen kassieren. In der Tat weiß man nicht, wie viele Einstellungen durch die Subventionen erreicht wurden und wie viel von diesen Einstellungen ohne die Subventionen zustande gekommen wären.

Der Überwachungsaufwand, den das Projekt erfordert, ist sehr hoch, da von den Teilnehmern und Unternehmen viele Anforderungen erfüllt werden müssen. Außerdem ist die Umsetzungsprozedur zu kompliziert und zeitraubend, da es 6 Monate dauert, um die Bewerbungen zu bearbeiten und die Subventionen zu zahlen.

Trotzdem stellt die Umsetzung der Subventionsgewährung eine Lernmöglichkeit für die regionale Regierung in Kantabrien dar, da zukünftige Subventionsprogramme in Kantabrien eher weniger komplizierte Prozeduren umfassen und weniger Programme enthalten werden.

Die Peer-Reviewer fanden als ein wichtiges Element heraus, dass das Programm Unternehmen nach Größe unterscheidet. Dabei ermittelten sie auch, dass Selbständige eine wichtige, jedoch oft unterschätzte Gruppe von Arbeitgebern darstellen.

Darüber hinaus betonte der Peer-Review die Bedeutung der Einführung des Begriffs der Beschäftigungsqualität in aktive Arbeitsmarktpolitik. Qualität wird in diesem Zusammenhang als ein unbefristeter Vertrag verstanden, der einer nachhaltigen Beschäftigung gleichzusetzen ist. Im Zusammenhang mit der schweren Wirtschaftskrise in Spanien begrenzt diese Zielsetzung jedoch die Möglichkeit, Menschen in Beschäftigung zu bringen.

Dublin – Ballyfermot Local Employment Service (*BLES*)

Als wichtigste Aspekte für die Methode wurden von den Gutachtern die folgenden Punkte festgelegt:

Das “*BLES*” ist ein nicht-zielgruppenspezifischer Ansatz, der sich aus einem Bedarf der Gemeinschaft nach einer Lösung für Langzeitarbeitslosigkeit ergibt. Es handelt sich hier um eine freiwillige und lokal verortete Maßnahme mit individuellen Dienstleistungen und Förderungen. Die Nutzung eines Orientierungsmodells erlaubt es den Beratern, mit dem Arbeitssuchenden individuelle Arbeitspläne abzustimmen.

Ebenso wie im Fall von Spanien leidet Irland sehr unter der wirtschaftlichen Krise. Dies setzt die Berater besonders unter zunehmenden Druck. Die Gruppengespräche sind

ein Beispiel für die sich verschlechternden Bedingungen. Die Gruppengröße dieser Gespräche ist auf 15 Personen angestiegen, was zuviel ist, um noch effektiv arbeiten zu können. Wenn sich die Bedingungen nicht verbessern, ist es wahrscheinlich, dass sich die Qualität der Dienstleistungen verschlechtern wird. Die Hauptlektion aus dieser Beobachtung ist, dass individuelle Dienstleistungen und lokale Netzwerke finanzielle Mittel benötigen, um gut funktionieren zu können. Dies bedeutet im Gegenzug wiederum, dass öffentliche Gelder antizyklisch ausgegeben werden müssen, um den Effekten der Krise entgegenwirken zu können.



3.2 Netzwerke

Ausgewogene Ansätze für eine alternde Erwerbsbevölkerung in Ballungsräumen

Graz – Beteiligung des Wirtschaftssektors

Innerhalb des Projektes arbeiten öffentliche Einheiten mit privaten zusammen. Als einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren identifizierten die Gutachter die Beteiligung von Privatunternehmen an der Förderung der Beschäftigung älterer Menschen. Die starke Zusammenarbeit mit Unternehmen und Organisationen innerhalb des Netzwerks, ebenso wie die Mischung aus allgemeinen Maßnahmen, zusammen mit den Dienstleistungen, die von ‚move-ment‘ angeboten wurden, tragen dazu bei, die Situation für ältere Menschen zu verbessern.

Gute Beziehungen zwischen den Netzwerkpartnern sind elementar für den Erfolg einer Initiative. Allerdings stellte sich während des Workshops heraus, dass eine effiziente und offene Kommunikation innerhalb des Netzwerks nicht immer gewährleistet ist. Damit das gelingt, braucht ein Netzwerk ein tragfähiges Koordinierungsorgan, das für die Koordination eines konstanten Informationsaustauschs verantwortlich ist.

Berlin – Jobcenter am Steuer

Der Peer-Review hat gezeigt, dass Netzwerke für die Lieferung individueller und ganzheitlicher Dienstleistungen für Arbeitssuchende unerlässlich sind. Das Netzwerk der Methode *Berliner BÄr* deckt unter anderem sechs der 12 Jobcenter in Berlin ab. Dadurch ist es dem Projekt möglich, lokale Besonderheiten innerhalb der einzelnen Bezirke in Berlin mit einzubeziehen (besonders die immer noch bestehenden Unterschiede zwischen Ost und West), was sowohl die Teilnehmer als auch die Arbeitgeber betrifft. Mit der Zeit hat sich die Zusammensetzung des Netzwerks und die Intensität der Beziehungen verändert. Während das Projekt anfänglich von externen Partnern umgesetzt wurde, haben die Jobcenter 2009 beschlossen, das Projekt selbst umzusetzen. Als Er-

gebnis ist die Zahl der erfolgreichen Vermittlungen erheblich gestiegen, während das Projekt gleichzeitig viel von seinem innovativen Inhalt und seiner Kreativität verloren hat. Hinsichtlich des letzten Punktes ist das Bündnis jetzt dabei, einen gemeinsamen Ansatz zu finden und zu etablieren. Es zielt darauf ab, die internen Teams in den Jobcentern zu behalten, während man gleichzeitig versucht, die Zusammenarbeit zwischen den früheren Netzwerkpartnern (wieder) herzustellen. Innerhalb dieser Zusammenarbeit dürfte die Handwerkskammer wieder eine prominentere Rolle spielen, besonders im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit kleineren Unternehmen, da diese naturgemäß die notwendigen Geschäftskontakte haben.

Die gewonnene Erfahrung aus diesem Beispiel ist, dass Projekte gut beraten sind, den komparativen Vorteil eines jeden Netzwerkpartners zu nutzen. Die Praxis hat gezeigt, dass Jobcenter am besten darin sind, Arbeitssuchende und Unternehmen aufeinander abzustimmen. Externe Partner sind dagegen normalerweise besser darin, Menschen zu fördern, z. B. individuell mit ihnen zu arbeiten und sie auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten.

Die aktive Nutzung von ‚Bündnisrepräsentanten‘ wurde als ein weiterer wichtiger Punkt der Netzwerkstruktur bestimmt. Diese Repräsentanten sind Menschen, die in der Öffentlichkeit gut bekannt sind. Sie arbeiten mit den Bündnissen und unterstützen sie dadurch, dass sie das öffentliche Bild älterer beschäftigter und arbeitssuchender Menschen verändern.

Hamburg – Vernetzung mit knappen Ressourcen

Das Projekt „CeBB“ ist das Ergebnis, das EQUAL-Projekt zu etablieren. Während der EQUAL-Zeit besaß das Projekt ein funktionierendes Netzwerk. Um das Projekt weiterführen zu können, wurde ein neues Finanzierungsmodell mit einem kleineren Budget entwickelt, was wiederum zu einem dramatischen Rückgang der Zahl der Netzwerkpartner führte. Als Resultat ist momentan kein externer Dienstleister beteiligt.

Die gewonnene Erfahrung dieser Methode ist, dass Netzwerke nicht umsonst arbeiten können, z. B. benötigen sie finanzielle Mittel, um effizient arbeiten zu können. Das resultiert daraus, dass externe Dienstleister und andere Netzwerkpartner Gewinne machen

oder wenigstens ihre Kosten decken müssen. Ohne ausreichende Gelder können diese Anforderungen nicht erfüllt werden und das Netzwerk fällt auseinander.

Gleichzeitig gibt es trotzdem Hoffnung, da die KWB ihre Arbeit auch ohne externe Partner fortführen konnte, weil sie durch ihre Dachorganisation Zugang zu den nötigen Kontakten hatte. Jedoch ist es nicht ein Netzwerk an sich, dass der Schlüssel für den Erfolg ist, sondern eher die Gesamtstrategie einer Methode und die optimale Verwendung der zur Verfügung stehenden Ressourcen, besonders in Zeiten eingeschränkter finanzieller Mittel.

Santander – Der Wert der Informalität

Beschäftigungspolitik wird in Spanien von der Verwaltung ohne eine wahrnehmbare Rolle für lokale Netzwerke durchgeführt. In Übereinstimmung mit dieser institutionellen Regelung wird die Umsetzung der Verordnung EMP/54/2010 von der Arbeitsvermittlung in Kantabrien als öffentliche

Institution durchgeführt. Die Kommune hat in aktiver Arbeitsmarktpolitik keinerlei Kompetenzen, fördert jedoch Projektvorschläge, die von einem informell verlinkten Netzwerk, das eine Reihe von lokalen Akteuren, wie die lokale Regierung, Privatororganisationen, Arbeitsvermittler und andere



Kommunen in der Region einschließt, entwickelt wurden.

Der Peer-Review in Santander hat gezeigt, dass informelle Netzwerke nicht unterschätzt werden sollten, da sie eine wertvolle Informations- und Innovationsquelle darstellen. In der Tat wurden Leistungsschwächen im System durch das Feedback der lokalen Partner entdeckt. Der stetige Dialog zwischen der Arbeitsvermittlung und der Kommune hat zu notwendigen Anpassungen innerhalb des Förderprogramms geführt, was zu einer verbesserten Effizienz und Transparenz beigetragen hat.

Die institutionelle Regelung in Kantabrien passt gut zu der Methode, da es hauptsächlich darum geht, die bestehenden Verträge von befristeten in unbefristete umzuwandeln. Die Arbeitsvermittlung ist dafür der passende Rahmen, da sie diese Verträge am besten überwachen kann. Da hier im Grunde genommen keine Förderung erforderlich ist, ist der Bedarf an externen Partnern niedrig. Gleichzeitig zeigt die Methode, dass es in dieser Situation ratsam ist, in einer informellen Struktur wegen der Effizienz der Maßnahme und der Praktikabilität ihrer Umsetzung andere Partner um Rat zu fragen.

Dublin – Think Globally, Link Locally

LES besitzt ein aktives nationales Netzwerk, das einmal im Monat tagt. Bezüglich politischer Themen ist dieses Netzwerk auf nationaler Ebene ebenfalls mit dem PES verbunden. Jedes lokale LES ist mit dem lokalen PES, lokalen Schulungen und Bildungsträgern und der Vielzahl an kommunalen und ehrenamtlichen Einrichtungen vernetzt, die einen Großteil der sozialen Infrastruktur im irischen Kontext anbieten. Wegen seiner Wurzeln in der Aktivität der Kommunen, betont LES die ernsthaften Effekte von Langzeitarbeitslosigkeit auf lokale Kommunen. Der LES-Ansatz ist eine von unten-nach-oben Methode und verbindet eine ganze Palette lokaler Dienstleistungen, um die größtmögliche Unterstützung für Langzeitarbeitslose zu mobilisieren. Im Fall von Irland ist das Netzwerk nicht nur ein Netzwerk, sondern ein wichtiger Bestandteil der Methode.

Bei der Erörterung der Suggestivfrage– wovon hängt die Beziehung zwischen Metho-

de und ‚Netzwerkstruktur‘ ab – waren die Gutachter der Ansicht, dass die Verantwortung der lokalen Akteure für das Projekt ein wichtiger Aspekt der Methode ist, was eine stetige Anpassung an die örtlichen Bedingungen erlaubt.

Während die Stärke der Kommune und der ehrenamtlichen Aktivitäten in Irland als ein wertvoller Beitrag angesehen wurden, wurde auch darauf hingewiesen, dass dieses Modell auf die Schwäche der lokalen Zustände in Irland zurückzuführen sei. Andere europäische Staaten haben eine Tradition von starken Städten (z.B. italienische Stadtstaaten), wogegen dies in Irland durch kommunale Organisationen ersetzt wird. Es wurde anerkannt, dass die Stärke der Netzwerke teilweise von der Geschichte des Netzwerkes abhängt. Angesichts der Geschichte der Ehrenamtlichkeit in Irland, ist LES aus einer lokal verankerten Selbsthilfe hervorgegangen, die später in LES integriert wurde.

Während örtliche Freiheit von den meisten Gutachtern betont wurde, wurde auch angemerkt, dass es wichtig ist, ein Gleichgewicht zwischen lokaler Kontrolle und einer national zentralisierten Überwachung zu finden. Die durch das letztere geteilten Ziele und Vorgaben, sowie eine standardisierte Überprüfung, können eingerichtet werden,

ohne die örtliche Autonomie zu beseitigen. Im Allgemeinen zeigt das Beispiel, dass lokale Verantwortung (für Projekte) mit staatlich koordinierten Zielen nebeneinander existieren kann.

3.3 Beziehung zwischen Methode und Netzwerken

Zusammen genommen lassen die Ergebnisse darauf schließen, dass die Ziele und Besonderheiten einer Herangehensweise an die Netzwerkstruktur, die dem Projekt zugrunde liegt, angepasst werden müssen.

Dies ist in allen überprüften Projekten erfolgreich geschehen. Die Abweichung zwischen Herangehensweise und der Netzwerkstruktur kann dazu genutzt werden, Lehren aus den Faktoren, die am besten ausgewogene Beziehung zwischen einem bestimmten Ansatz und der zugrunde liegenden Netzwerkstruktur bestimmen, abzuleiten. Diese Faktoren werden unten erörtert.

Auf den ersten Blick scheint es, dass die Rolle des formalen Netzwerks mit der Zielgruppengenauigkeit der Methode ansteigt. In der Tat kombinieren die Projekte in Graz und Berlin beide einen zielgruppenspezifischen Ansatz mit erkennbaren formalen Netzwerken, während Santander und Dublin nicht-zielgruppenspezifischen Ansätzen folgen und auf kleineren (Santander) oder informelleren (Dublin) Netzwerken beruhen.¹⁰ Dieser Zusammenhang ist trotzdem falsch, da er den zugrunde liegenden Mechanismus, der für diese Beobachtung verantwortlich ist, ausblendet.

Tatsächlich ist eine der wichtigsten Erkenntnisse aus der sozialen Erprobung, dass der

Bedarf an der Existenz eines Netzwerks mit der Komplexität der Dienste ansteigt, die ein Ansatz anbieten möchte. Bezüglich der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bedeutet dies, dass je individueller ein Ansatz ist, z. B. je mehr er die persönlichen Umstände eines Arbeitssuchenden berücksichtigt, desto komplexer wird die Bandbreite von Dienstleistungen, die das Projekt anbieten muss. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass eine einzelne Organisation diese Anforderungen auf individuelle und zur gleichen Zeit ganzheitliche Art anbieten kann. Die Projekte in Graz und Berlin, die versuchen, besonders älteren Arbeitssuchenden komplexe Dienstleistungen anzubieten, profitieren von ihren Netzwerkpartnern, an die sie Kunden mit speziellen Bedürfnissen wie Qualifikationsanforderungen oder Gesundheitsfragen weiterleiten können.

Durch die Besichtigung der Projekte hat sich herausgestellt, dass öffentliche Institutionen und private Partner jeweils einen komparativen Vorteil besitzen. Im Allgemeinen

¹⁰Hamburg ist ein untypischer Fall, da es einen zielgruppenspezifischen Ansatz mit einem kleinen Netzwerk verbindet; das Letztere geht trotzdem eher aus einem Mangel an finanziellen Mitteln hervor als aus einer rationalen Entscheidung, sich nicht in Netzwerken zu engagieren.



haben die öffentliche Arbeitsvermittlung und die lokalen Jobcenter langjährige Erfahrung darin, arbeitslose Menschen und Unternehmen aufeinander abzustimmen, während externe Partner tendenziell besser geeignet sind, um Fördermaßnahmen anzubieten und individuell mit Arbeitssuchenden zu arbeiten, um ihr Selbstvertrauen, ihre Motivation und ihre Qualifikation zu verbessern. Somit benötigen individuelle Ansätze eine höhere Diversifizierung der Dienstleistungen, was jedoch normalerweise besser von einer größeren Zahl an erfahrenen und spezialisierten Partnern innerhalb eines Netzwerks geliefert werden kann.

Diese Erkenntnis wird umso wichtiger, wenn man bedenkt, dass individuelle und ganzheitliche Vermittlungen sich als Schlüssel für eine nachhaltige Wiedereingliederung älterer Menschen in den Arbeitsmarkt erwiesen haben. Ein Beispiel dafür ist die Methode in Graz, die als „One-Stop-Shop“ entwickelt wurde. Arbeitssuchende beginnen ihre Teilnahme am Projekt mit einer Informationsveranstaltung, gefolgt von einer Profileinschätzung für die Teilnehmer, verbunden mit einer personenspezifischen Qualifikationsmaßnahme sowohl in der Klasse als auch in Unternehmen. Schließlich werden strukturierte Vermittlungsmaßnahmen mit dem Ziel einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt umgesetzt. Ein ähnlich strukturierter und individueller Ansatz ist bei dem Projekt in Berlin zu finden. Gleichzeitig verfügen beide Projekte über das größte formale Netzwerk aller begutachteten Methoden. Wie sich herausstellt, ist es kein Zufall, dass solche Projekte, die die komplexesten und individuellsten Dienstleistungen anbieten, zugleich auf das größte und diversifizierteste formale Netzwerk zurückgreifen.

Umgekehrt bedeutet diese Erkenntnis, dass Netzwerke nicht immer für die effektive Umsetzung notwendig sind, und manchmal sind sie sogar noch nicht einmal vorteilhaft. Tatsächlich sind Spekulationsgewinne und Trittbrettfahrer eine potenzielle Gefahr, die aus einer Zusammenarbeit mit einem Netzwerk resultieren. Diesen Kräften kann mit einem Überwachungs- und Kontrollsystem entgegengewirkt werden, was wiederum zusätzliche finanzielle Mittel erfordert. Keine der überprüften Methoden scheint an diesen Problemen zu scheitern. Es kann jedoch beobachtet werden, dass in standardisierteren Maßnahmen der Bedarf nach einem Netzwerk sinkt. Ein deutliches Beispiel für einen solchen Fall ist Santander, wo das Subventionsprogramm ausschließlich durch die Behörden umgesetzt wird. Das scheint vernünftig, da die Dienstleistung ihrer Art nach keine weiteren Bestandteile enthält, die von externen Partnern angeboten werden müssen.

Die Projekte, die ein umfangreiches Netzwerk für die Umsetzung ihrer spezifischen Strategien benötigen, profitieren von langjährigen und stabilen Beziehungen zwischen den Netzwerkpartnern. Solche langfristigen Beziehungen erlauben die Schaffung von gegenseitigem Vertrauen und Verlässlichkeit zwischen den Partnern. Dies wiederum erhöht die Effizienz des Netzwerks, da Kosten für Überwachung und Kontrolle sinken. Außerdem ermöglichen stabile Beziehungen einen konstanten Wissensaustausch zwischen den Netzwerkpartnern, was wiederum die Qualität der angebotenen Dienstleistungen erhöht. In ähnlicher Weise erlaubt eine stabile Zusammenarbeit den Aufbau einer profunden Kenntnis der Zielgruppe, die dafür verwendet werden kann, das Projekt noch weiter zu verbessern.

Schließlich ermöglichen stabile und nachhaltige Netzwerke die Entwicklung einer Identität, die intern für die Mitarbeiter und extern für Kunden, Unternehmen und für ein breiteres Publikum sichtbar wird. Dies wiederum erhöht die Identifikation aller betroffenen Gruppen mit dem Projekt. Besonders hinsichtlich der Mitarbeiter erhöht dies das persönliche Engagement, wie in Graz zu beobachten war.

Netzwerke können sich ohne ausreichende finanzielle Mittel nicht durchsetzen. Das Projekt in Hamburg liefert ein dramatisches Beispiel für das Ausmaß, in dem Netzwerke von der Bereitstellung von Geldern abhängig sind. Der Mangel an genügenden Ressourcen schlägt sich auf zwei Arten im Zusammenbruch eines Netzwerks nieder. Erstens, ohne ausreichende finanzielle Mittel gibt es für externe, gewinnorientierte Partner weniger Anreize, sich in einem Netzwerk zu engagieren. In der Hinsicht muss klar sein, dass Netzwerke nicht als Selbstzweck fehlinterpretiert werden. Aus der Perspektive der Gesellschaft, sind sie eher Mittel zum Zweck, z. B. die Wiedereingliederung älterer Menschen in den Arbeitsmarkt. Für Netzwerkpartner muss sich ihre Teilnahme früher oder später auszahlen, jedoch nicht zwangsläufig monetär. Dies wiederum bedeutet, dass es nicht wahrscheinlich ist, dass man ein Netzwerk ohne die Verteilung von Ressourcen über längere Zeit am Laufen halten kann. Zweitens benötigt man neben den finanziellen Anreizen für Partner für die Koordinierung eines Netzwerks und die Steuerung eines effizienten Informationsflusses ebenfalls finanzielle Mittel. Infolgedessen erfordert die erfolgreiche Umsetzung einer Methode die effiziente Koordination des Netzwerks, was ebenfalls eine wirksame Kommunikation zwischen den Partnern ge-

währleistet. Zusammen genommen bedeutet das hinsichtlich des Gleichgewichts zwischen einem spezifischen Ansatz und dem zugrunde liegenden Netzwerk, dass je komplexer ein Ansatz wird, desto mehr finanzielle Mittel müssen für die Handhabung und Pflege des zugrunde liegenden Netzwerks zur Verfügung gestellt werden.

Die Methoden in Santander, Dublin und Hamburg zeigen, dass Netzwerke nicht offiziell sein müssen, um zu funktionieren. Tatsächlich haben sich alle drei Methoden bis zu einem gewissen Grad auf informelle Netzwerke gestützt. Dies ist teilweise auf den Mangel an finanziellen Mitteln zurückzuführen (Hamburg), die alleinige Verantwortung von Behörden für ein Projekt, das keine offiziellen Netzwerke braucht (Santander) und eine lange Tradition informeller lokaler Zusammenarbeit (Dublin). Informelle Zusammenarbeit ist demzufolge ein häufig genutzter Weg, um Konstellationen zu umgehen, in denen formelle Zusammenarbeit durch finanzielle oder institutionelle Einschränkungen erschwert ist. Trotz ihrer Informalität haben diese Netzwerke das Potenzial, die Methode anzupassen und zu verbessern. Dies wurde in Santander sehr deutlich, wo die Kommune sowie örtliche Unternehmen wichtige Bedenken angemeldet haben, die mit der Zeit von der öffentlichen Arbeitsvermittlung aufgegriffen worden sind. Somit stimmt es nicht nur, dass der Ansatz das Netzwerk prägt, sondern in bestimmten Konstellationen auch das Netzwerk die Methode prägt und weiter anpasst.

In diesem Zusammenhang zeigt ein Vergleich zwischen den Methoden in Dublin und Santander, dass das Bestehen und die Form von Netzwerken von der politischen Umgebung ebenso wie von Gewohnheiten und Traditionen abhängen. Tatsächlich



könnte die Geschichte des Netzwerkes und lokaler Partnerschaften in beiden Ländern unterschiedlicher nicht sein. Die Interessengruppen in Santander haben häufig erwähnt, dass Sozialpolitik ausschließlich ein staatliches Thema gewesen sei und als Folge zentral geplant und umgesetzt wurde. Somit haben sich lokale Netzwerke praktisch nie entwickelt und existieren bis heute nur in begrenztem Umfang. In Irland haben solche Netzwerke dagegen immer eine große Rolle gespielt. Das ist paradoxerweise auch zum Teil das Ergebnis eines Paradigmas der zentralen Planung, in diesem Fall, vor der irischen Unabhängigkeit von London und nach der Unabhängigkeit von Dublin. Diesbezüglich haben sich lokale Netzwerke gebildet, um eine Lücke zwischen der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen zu schließen oder um als Abgrenzung gegen die britische Einmischung zu fungieren. Diese Tradition einer lokalen Netzwerkkultur wurde gern von der irischen Sozialpolitik aufgegriffen, die heute dezentralisierter ist, als das spanische Pendant. Als Ergebnis spielen örtliche Wohltätigkeitsorganisationen und zivilgesellschaftliche Akteure in Irland eine große Rolle, was einen Einfluss auf die Rolle und Form von (informellen) lokalen Netzwerken in der heutigen Sozialpolitik hat.

Es sollte nicht übersehen werden, dass die bestehende Rechtsprechung, Gewaltenteilung zwischen den verschiedenen Kompetenzen und, ausschlaggebend die verschiedenen räumlichen Ebenen den Handlungs-

spielraum, den lokale Akteure haben, um zielgruppenspezifische Ansätze umzusetzen und Partnerschaften und Netzwerke zu formen und zu pflegen, definieren (und eingrenzen). Der deutsche Fall, der auf eine gewisse Art eine soziale Erprobung per se ist, liefert ein anschauliches Beispiel. In Deutschland wird die Arbeitsmarktpolitik normalerweise von den örtlichen Arbeitsagenturen und Jobcentern umgesetzt. Mit dieser exklusiven Kompetenz gibt es für lokale Netzwerke gewöhnlich nur begrenzten Spielraum, sich zu engagieren. Innerhalb des Programms ‚*Perspective 50plus*‘ werden lokale Akteure ausdrücklich dazu aufgefordert, lokale Netzwerke für die Aktivierung und Eingliederung von älteren Langzeitarbeitslosen zu bilden, und sie werden mit den notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet, um entsprechende lokale Ansätze zu entwickeln. Dadurch wurden innerhalb des Programms Methoden wie der *Berliner BÄr* aufgebaut. Diese Projekte legen einen viel stärkeren Schwerpunkt auf Fördermaßnahmen und, um diese zu verwirklichen, arbeiten sie in wesentlich stärkerem Maße mit lokalen Netzwerkpartnern zusammen, als dies in der allgemeinen Beschäftigungspolitik üblich ist. Somit setzt der herrschende gesetzliche Rahmen die Anreize und Bedingungen für lokale Akteure, nicht nur um ihren spezifischen Ansatz zu definieren, sondern auch um entsprechende Netzwerke und Partnerschaften zu bilden, um diese Methoden umzusetzen.

4 Empfehlungen

4.1 Empfehlungen für die lokalen Methoden

Hinsichtlich der spezifischen lokalen Ansätze und ihrer zugrunde liegenden Netzwerke haben die Gutachter folgende Empfehlungen abgeleitet. Diese sind wiederum zusammengefasst.

4.1.1 Empfehlungen hinsichtlich der spezifischen Ansätze

Graz

Da die Methode schon seit einem Jahrzehnt läuft, schlagen die Gutachter die Vorbereitung einer Übertragung der erfolgreichen Elemente auf andere Kontexte und Zielgruppen vor. Dies könnte mit sich bringen:

- eine genaue Definition der Aufgaben der betroffenen Akteure und deren Verantwortlichkeiten;
- eine strukturierte Analyse der komparativen Vorteile sowohl von ‚movement‘ als auch von den öffentlichen Arbeitsvermittlungen; und
- eine externe Evaluierung, die die Rolle, die ein ganzheitlicher Ansatz für den Vermittlungserfolg spielt, beleuchtet.

Berlin

Hinsichtlich des Programms Perspective 50plus empfehlen die Gutachter:

- Anreize zu setzen, wie zum Beispiel die Ergänzung des augenblicklichen Schwerpunktes auf die Quantität der Vermittlung, durch die Dimension der Jobqualität;

- zu gewährleisten, dass die Stärken des Programms wie Flexibilität, wenige Indikatoren und ein stetiger Prozess gegenseitigen Lernens aufrecht erhalten werden, besonders, wenn es eine Tendenz zur Standardisierung gibt und sicherzustellen, dass der Raum für Innovationen nicht nur formal sondern auch von den lokalen Bündnissen genutzt wird, um Ansätze und Strukturen zu entwickeln, die zu den örtlichen Gegebenheiten passen;
- angesichts der Intensität des demografischen Wandels in Deutschland, die Beschäftigungspolitik für ältere Arbeitnehmer und ältere Arbeitssuchende zu verlängern und zu intensivieren; und
- eine strukturierte Umsetzung der erfolgreichen Strategien und Methoden, die innerhalb des Programms für andere Zielgruppen, wie junge Menschen oder alleinerziehende Eltern entwickelt wurden, vorzubereiten.



Hinsichtlich des Projektes Berliner BÄr in Berlin empfehlen die Gutachter:

- die verschiedenen Schritte des Integrationsprozesses zu bewerten, einschließlich der Beschäftigungsdauer der Menschen, um zu einem besseren Verständnis darüber zu gelangen, ob die Qualität der Integration gewährleistet ist.

Hamburg

Die Gutachter erkennen die Einschränkungen, die aus der verringerten Finanzierung erwachsen. Damit das Projekt trotzdem erfolgreich bleibt, empfehlen sie:

- die Nischenaspekte, die nicht von der öffentlichen Arbeitsvermittlung abgedeckt werden, zu erkennen und den komparativen Vorteil des Projektes klar zu artikulieren;
- weiteren Nutzen aus den Hintergrundorganisationen (Unternehmensverband Nord) und deren Netzwerken zu ziehen; und
- die Verbindung zwischen den Arbeitssuchenden und Unternehmen weiter zu verbessern.

Santander

In Anbetracht der aktuellen Krise und der daraus resultierenden hohen Arbeitslosigkeit empfehlen die Gutachter:

- die Schaffung von Arbeitsplätzen ohne Rücksicht auf die Unkündbarkeit in die Wege zu leiten und zu unterstützen;
- einen größeren Schwerpunkt auf individuelle Beratung und Orientierung legen; und
- bestehende Programme durch die Entwicklung spezifischer Ansätze für ältere Menschen zu ergänzen.

Dublin

Im Hinblick auf den umgesetzten lokalen Ansatz in Dublin empfehlen die Gutachter:

- globale Ziele für LES zu setzen, statt Aktivitäten und Maßnahmen vorzuschreiben sowie die vollständige Nutzung des Potenzials und der Kreativität auf lokaler Ebene;
- den Einfluss von LES mittels einer Evaluierung zu bewerten, um eine Umsetzung erfolgreicher Elemente in andere Zusammenhänge vorzubereiten; und
- den Einfluss der Verdoppelung der Fallzahlen zu untersuchen und kritisch zu diskutieren, wie sich dies auf die Qualität der Fallbearbeitung auswirkt.

4.1.2 Empfehlungen im Hinblick auf die lokalen Netzwerke

Graz

Bezüglich des Netzwerks in Graz empfehlen die Gutachter:

- ➔ die Verbindung zwischen der Methode mit dem weiter gefassten Netzwerk STEBEP zu verbessern und die Erwartungen des Netzwerks sowie die Rolle der Partner zu diskutieren und zu klären; und
- ➔ das Netzwerk zwischen regionalen Behörden zu intensivieren, z. B. durch regelmäßige Runde Tische, um die gewonnenen Erfahrungen in der Praxis in anderen Zusammenhängen und für andere Zielgruppen zu nutzen.

Berlin

Weil das staatliche Programm Perspective 50plus schon seit 6 Jahren läuft, sahen es die Gutachter als wichtig an, den Prozess des gegenseitigen Lernens zwischen den örtlichen Bündnissen zu intensivieren, ebenso wie die Umsetzung erfolgreicher Elemente in andere Zusammenhänge und Zielgruppen auf nationaler Ebene vorzubereiten. Im Hinblick auf diese beiden Aspekte empfehlen sie, dass:

- ➔ Netzwerke durch einen konstanten Wissensaustausch und die bis dahin gemachten Erfahrungen voneinander lernen sollten. Auf Programmebene könnte dieser Prozess durch systematische Überwachung der entsprechenden Leistung der Jobcenter im Vergleich zu privaten Partnern begleitet werden, um ein gründliches Verständnis ihrer jeweiligen Rollen und die Bereiche,

innerhalb welcher jeder von ihnen effizienter ist, zu ermöglichen. Diese Ergebnisse könnten die Basis für einen Dialog über die Tauglichkeit und den zusätzlichen Nutzen unterschiedlicher Typen von Netzwerkstrukturen liefern; und

- ➔ politische Entscheidungsträger sollten die Umsetzung der erfolgreichen Elemente des Programms auf andere Zielgruppen gewährleisten und von dem vorangegangenen Lernprozess Gebrauch machen. Besonders der ergebnisorientierte Managementansatz sollte in andere Zusammenhänge der Arbeitsmarktpolitik übertragen werden. In dieser Hinsicht sollte das Programm die Einführung von Führung durch Zielvereinbarung in die normale Beschäftigungspolitik unterstützen.

Santander

Hinsichtlich des Netzwerks in Santander empfehlen die Gutachter:

- ➔ den Schwerpunkt auf die Motivierung und Qualifizierung arbeitsloser Menschen zu verstärken. Erfahrungen in anderen Projekten haben gezeigt, dass für Unternehmen entsprechende Arbeitskräfte wichtiger sind als Subventionen. Daher kann eine Kombination aus individueller Beratung und einem Subventionsansatz die Effizienz des Ansatzes wahrscheinlich erhöhen; und



- ◆ dass alle Partner ihre Bemühungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, Vermittlung und „Flexicurity“ (Flexibilität und Sicherheit) legen.

Hamburg

Die Gutachter sind sich dessen sehr bewusst, dass knappe Fördermittel die Netzwerkaktivitäten des Projektes einschränken. Was das Projekt trotzdem tun könnte, ist:

- ◆ die verschiedenen Netzwerke, die in Hamburg existieren, besser zu vernetzen und dadurch die Wahrnehmung der Methode erhöhen.

Dublin

Bezüglich des Netzwerks in Dublin empfehlen die Gutachter:

- ◆ lokalen Akteuren die Freiheit zu geben, über die Form der Methode und das Netzwerk zu entscheiden, so dass sie sie ständig wieder an die örtlichen Gegebenheiten anpassen können. Hinsichtlich des Vertrags zwischen LES und PES wäre es am besten, wenn sich diese an Zielen orientieren könnten, z. B. die allgemeinen Ziele sollten abgestimmt werden, aber der Weg auf dem diese Ziele erreicht werden, bleibt LES überlassen.
- ◆ sicherzustellen, dass die Beziehungen zwischen LES und PES mehr durch Zusammenarbeit gestaltet werden und als nur durch Überwachung und Kontrolle. Angesichts des Fachwissens beider Parteien, sollte es einen permanenten Dialog geben, der den Austausch der besten Erfahrungen auf beiden Seiten ermöglicht.
- ◆ dass PES und LES aufeinander abstimmen, wie sie auf Unternehmen zugehen, um Konkurrenz zu vermeiden.

4.2 Empfehlungen bezüglich der Gestaltung der lokalen Beschäftigungspolitik

Die Tatsache, dass es schon seit über einem Jahrzehnt lokale Ansätze für aktive Arbeitspolitik gibt, liefert eine wertvolle Gelegenheit, um daraus Lehren für die zukünftige Gestaltung einer solchen Politik zu ziehen. In der Tat haben die 5 begutachteten Methoden des Projektes Age – Work – Balance viele Gelegenheiten geboten, die Stärken und Schwächen dieser Ansätze zu vergleichen. Aus diesen Erkenntnissen können folgende Empfehlungen bezüglich der Gestaltung eines spezifischen lokalen Ansatzes, des Aufbaus des zugrunde liegenden Netzwerks sowie des Gleichgewichts zwischen den beiden, abgeleitet werden.

Zukünftige Initiativen sollten als ergebnisorientierte Politik gestaltet werden. Eine solche Ergebnisorientierung, die auch oft auch als ‚Führung durch Zielvereinbarung‘ bezeichnet wird, enthält eine horizontale und eine vertikale Dimension. Wegen der Letzteren ist die finanzierende Institution gut beraten, messbare Ziele zu definieren, die von den umsetzenden Stellen erreicht werden müssen, um eine weitere Finanzierung zu sichern. Diese Ziele müssen realistisch sein, leicht zu beobachten und bezüglich der Anreize, die sie setzen, nicht wettbewerbsverzerrend sein. Idealerweise werden diese Ziele zwischen der finanzierenden und der empfangenden Stelle ausgehandelt, da dies die Identifikation der umsetzenden Organisation mit diesen Zielen und damit ihre Verantwortung, diese zu erreichen, erhöht. Auf horizontaler Ebene sollten diese allgemeinen Ziele in einen Aktionsplan, auf den man sich innerhalb des Netzwerks einigt, übertragen werden, der an jeden der Partner die relevanten Aufgaben sowie weitere Teilziele vergibt. Die Überprüfung auf lokaler Ebene erfordert dann eine koordinierende Organisation, die die Legitimation, die finanziellen Mittel und die Macht hat, die Leistung eines jeden Partners zu überwachen und im Falle einer Nicht-Einhaltung Sanktionen zu verhängen. Wie auch bei vertikaler Zielsetzung, sollte die Leistungskontrolle

auf örtlicher Ebene auf vertrauensvolle und transparente Weise geführt werden. Zusammenfassend besitzt eine gut konzipierte, zielgerichtete Ausrichtung einer Initiative oder eine lokale Politik das Potenzial Transparenz, Leistung und Vertrauen zwischen allen Partnern wesentlich zu erhöhen.

Bei der Umsetzung eines Führung durch Zielvereinbarungs-Ansatzes wird sehr empfohlen, die Ausrichtung auf die Quantität der Beschäftigung durch eine ausdrückliche Betonung der Qualität der Vermittlungen oder der geschaffenen Jobs zu ergänzen. Ein solcher zusätzlicher Schwerpunkt auf die Qualität der Beschäftigung schließt die Anforderungen, dass Anreize, die innerhalb einer Initiative oder eines Projektes gesetzt werden, nicht wettbewerbsverzerrend sind, mit ein. Bei einem reinen Fokus auf die Zahl der Vermittlungen tritt tatsächlich die Gefahr auf, dass Vermittlungen von fraglicher Qualität sind, z. B. Niedriglohn, zeitlich befristet, Teilzeit und substitutiv zu einer Festanstellung. Um dieses Risiko zu verringern, zahlt es sich aus, einen Satz von Minimalanforderungen, die erfüllt werden müssen, um eine Vermittlung auch als eine solche zu betrachten, zu bestimmen. Einen Schritt weiter, könnte man auch darüber nachdenken, ein System aus Zielen zu definieren, innerhalb welcher qualitativ hochwertigere Beschäfti-



gung durch eine höhere Quote belohnt wird. Klar ist, dass die Einführung der qualitativen Aspekte in ein System von Zielen keineswegs bedeutet, dass diese Ziele nicht quantifiziert werden können. Dauer, Bezahlung und bis zu einem gewissen Grad auch Wohlfahrtsverluste sind gut quantifizierbar. Somit bedeutet die zusätzliche Betonung auf die Qualität von Beschäftigung in der Politik nicht, dass von diesem Punkt an nur noch eine qualitative Messbarkeit möglich ist. Vielmehr entspricht das Konzept der Beschäftigungsqualität vollständig der Idee quantifizierbarer Ziele.

Wenn ein leistungsorientiertes System effizient arbeiten soll, müssen Projekte einen ausreichend langen Zeithorizont haben. Die Erfahrung zeigt, dass es Zeit braucht, um ein stabiles Gleichgewicht zu erreichen, innerhalb dessen ein Projekt rund läuft und Ziele erreicht werden. Dies hat meist zwei Gründe. Erstens beginnen lokale Methoden immer mit einem hohen Maß an Unsicherheit bezüglich der Zielgruppen, der Effizienz ihres Ansatzes und der Tauglichkeit der gesetzten Ziele. Unterschiedlich zusammengesetzt starten solche Projekte nie mit einem perfekten Anlauf, benötigen jedoch immer Zeit, um sich anzupassen und ihren speziellen Ansatz zu verfeinern. In Wirklichkeit durchläuft ein Projekt einen Lernprozess, bis es effizient arbeitet. Zweitens, und eng damit verbunden, braucht ein Netzwerk Zeit, um sich zu etablieren, eine sinnvolle Arbeitsteilung zu finden und Vertrauen und Austausch aufzubauen. Die Zeit bis ein solches Gleichgewicht erreicht ist, kann als Investition in den zukünftigen Erfolg eines Projektes angesehen werden. Die vorzeitige Aufgabe des Projekts oder solchen Lernprozessen nicht einmal Raum zu geben, ist höchstwahrscheinlich sehr ineffizient, da dies bedeutet,

auf die Einkünfte der anfänglichen Investitionen in lokale Strukturen, Wissen und Herangehensweisen zu verzichten.

Hinsichtlich ihres beispielhaften Ansatzes sollten zeitgemäße Projekte auf ganzheitliche und individuelle Dienstleistungen sowohl für Arbeitssuchende als auch für Unternehmen zurückgreifen. Statt Universalansätze einzuführen, sollten Methoden die spezifische Situation und die individuellen Anforderungen von Arbeitssuchenden und Unternehmen als Ausgangspunkt nehmen, von dem aus eine Strategie entwickelt wird, die diese Bedürfnisse auf verständliche und umfassende Art und Weise anspricht. Solche Ansätze haben sich als sehr erfolgreich erwiesen, sie verlangen jedoch beträchtliche Finanzmittel und ein hohes Maß an Fachwissen und Koordination. Die Dienstleistungen, die den Arbeitssuchenden angeboten werden, umfassen normalerweise Beratung und Orientierung, Gesundheitsleistungen und Qualifizierungsangebote. Im Hinblick auf den Vermittlungsprozess erwarten Unternehmen gut vorbereitete und gut qualifizierte Arbeitnehmer, die vorher herausgefiltert wurden, um Abwicklungs- und Lernkosten zu verringern. Diese Bedürfnisse anzusprechen, ruft nach einem System von ineinander greifenden Maßnahmen, was normalerweise die Zusammenarbeit von verschiedenen Netzwerkpartnern mit unterschiedlichem Wissen erfordert. Das ist genau weshalb jeder Ansatz das Vorhandensein eines passenden Netzwerks benötigt, um die gewünschte Mischung an Dienstleistungen zu erbringen. Von zukünftigen Projekten sollte deshalb verlangt werden, ihre Methode nicht nur auf individuelle Weise umzusetzen, sondern ihren speziellen Ansatz auch ausdrücklich auf das zugrunde liegende Netzwerk zu beziehen.

Jedes lokale Projekt sollte aufgefordert werden, permanent und immer wieder die Leistung seines Ansatzes und dessen Netzwerk mit realistischen Alternativen abzugleichen. Somit und besonders mit einem langen Zeithorizont für ein Projekt, sollte die lokale Implementierungsstelle angehalten sein, zu bewerten, ob der Aufbau noch optimal ist oder ob Änderungen notwendig sind. Eine solche Bewertung macht ein klares Vorabverständnis der spezifischen Rolle und des Beitrags eines jeden Partners für die Bereitstellung eines ganzheitlichen und individuellen Ansatzes notwendig. Ein Vergleich mit Alternativen bedeutet die Frage, ob ein veränderter Aufbau den Erfolg des Projektes verbessern würde. Das Ausdenken von Antworten auf diese Frage erfordert keine extern durchgeführte Bewertung, sondern eher eine kontinuierliche Verfolgung der jeweiligen Leistung der Projektpartner. Ein steter Austausch über den Fortschritt des Projektes kann dazu verwendet werden, eine klare Vorstellung darüber zu bekommen, welche Strukturen und Ansätze funktionieren und auf welche Weise sie den lokalen Ansatz aufwerten. Es könnte sich als sinnvoll erweisen, einen solchen Überlegungsprozess obligatorisch zu machen, wenn man über Ziele und Finanzierung sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene verhandelt.

Im Hinblick auf die optimale Struktur lokaler Ansätze für eine aktive Arbeitsmarktpolitik hat sich die Förderung zur Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Organisationen als sehr fruchtbar erwiesen. Dies liegt zum Teil an den unterschiedlichen Fachkompetenzen, die öffentliche Institutionen und Privatunternehmen bezüglich der Dienstleistungen, die sie Arbeitssuchenden anbieten können, besitzen. Im Allgemeinen haben die öffentliche Arbeitsvermittlung

und die lokalen Jobcenter einen komparativen Vorteil darin, die Arbeitssuchenden und Unternehmen aufeinander abzustimmen. Private Partner dagegen bieten meist bessere Leistungen hinsichtlich der individuellen Fördermaßnahmen arbeitsloser Menschen, wie Orientierungs- und Motivationsansätze, Gesundheitsleistungen und Qualifikationsmaßnahmen. Diese unterschiedlichen Stärken machen die Zusammenarbeit zwischen beiden Systemen höchst effektiv.

In engem Zusammenhang damit zahlt es sich aus, einen politischen Ansatz als Mischung aus etablierten normalen und innovativen Maßnahmen, die auf eine bestimmte Zielgruppe ausgerichtet sind, zu entwickeln. Dies ermöglicht die Verknüpfung von Erfahrung und Stabilität auf der einen Seite mit Innovation und Flexibilität auf der anderen. Ein Beispiel dafür wäre die Verknüpfung von etablierten Vermittlungsmethoden der öffentlichen Arbeitsvermittlung mit innovativen und individuellen Beratungs- und Orientierungssitzungen für ältere Arbeitssuchende, die von externen Partnern angeboten werden. Zusätzlich zu ihrer Effektivität im Tagesgeschäft hat eine solche Kombination den Vorteil, gegenseitige Lernprozesse zwischen öffentlichen und privaten Instanzen zu ermöglichen.

Schließlich sollte jedes Projekt so gestaltet werden, dass ein Transfer von erfolgreichen Aspekten und Ansätzen möglich ist. Auf lokaler Ebene erfordert dies als erstes eine Bestimmung und eine Dokumentation der Schlüsselfaktoren, die ein Projekt zu einem erfolgreichen Projekt machen. Zweitens sollten politische Entscheidungsträger von Anfang an ihr Interesse an solchen Ergebnissen bekunden, um lokalen Projekten einen Anreiz zu geben, über ihre Neuerungen nachzudenken. Drittens erlaubt ein stetiger Austausch zwischen Projekten, den Gewinn



aus dem gegenseitigen Lernen schon während der Laufzeit des Projektes zu ernten. Viertens sollten Finanzmittel dafür reserviert werden, die daraus gezogenen Lehren einem breiteren Publikum zugänglich zu machen. Schließlich sollten auf lokaler Ebene Vorkehrungen getroffen werden, um die Kooperation fortzuführen, so dass die getätigten Investitionen in Strukturen und Wissen weiter genutzt werden.

Zusammengefasst zeigt das Projekt, dass ein spezifischer Ansatz und ein lokales Netzwerk zwei Seiten einer Medaille sind, da jeder gut definierte Ansatz ein spezielles Netzwerk für seine Implementierung benötigt, während gleichzeitig die Zusammensetzung des lokalen Netzwerks das Potenzial definiert, das ein spezifischer Ansatz zu bieten hat. Dies wiederum bedeutet, dass Ansätze und Netzwerke nicht nur als Ergänzungen betrachtet werden, sondern auch als solche behandelt werden sollten. Für die zukünftige Gestaltung aktiver Beschäftigungspolitik bedeutet dies, dass man von lokalen Projekten verlangen sollte, ihren besonderen Ansatz und das zugrunde liegende Netzwerk aufeinander abzustimmen und diese Verbindung klar und deutlich zu machen. Gleichzeitig müssen politische Entscheidungsträger erkennen, dass Netzwerke nicht kostenlos zustande kommen. Je größer ein Netzwerk wird, desto mehr Ressourcen werden benötigt, um die Bereitstellung der Dienstleistungen wirksam zu koordinieren und eine effiziente Kommunikation zwischen den Partnern zu gewährleisten.

Diese Investitionen in Partnerschaften zahlen sich jedoch aus, da sie die Bereitstellung von individuellen und ganzheitlichen Dienstleistungen ermöglichen, die normalerweise nicht von einzelnen Organisationen erbracht werden können. Deshalb erfordern zeitgemäße Ansätze für aktive Arbeitsmarktpolitik

in den meisten Fällen den Aufbau oder die Nutzung vorhandener Netzwerke, um den Anforderungen moderner Arbeitsmärkte gerecht zu werden. Dies bedeutet wiederum, dass insbesondere öffentliche Institutionen mehr denn je dazu bereit sein müssen, sich in der Zusammenarbeit mit privaten Akteuren zu engagieren, da dies allen Partnern ermöglicht, den beobachteten komparativen Vorteil zu nutzen.

Es ist dringend zu empfehlen, solche Netzwerke als eine Investition in Strukturen und in Wissen anzusehen. Da der Aufbau und die Pflege von Netzwerken umfangreiche Finanzmittel erfordern, sollten die Gewinne aus solchen Netzwerken und den darin umgesetzten Ansätzen möglichst in vollem Umfang ausgeschöpft werden. Dies wiederum bedeutet, dass die Finanzierung solcher Netzwerke für einen längeren Zeithorizont garantiert werden muss. Gleichzeitig sollte eine effiziente „Führung-durch-Zielvereinbarungs“-Struktur eingeführt werden, was eine kontinuierliche Anpassung und Verbesserung des Projektes gewährleistet. Zur Vermeidung von schlecht gesetzten Anreizen und negativen externen Effekten, sollte jede Leistungsorientierung Qualitätskriterien enthalten, die quantifizierbar sein sollten und auf jeden Netzwerkpartner aufgeschlüsselt werden können.

Viele dieser Aspekte und Erkenntnisse wurden schon von den begutachteten Methoden im Projekt *Age – Work – Balance* aufgezählt. Jedoch wird ihre stärkere Einbeziehung in die zukünftige Gestaltung von Initiativen und Rahmenprogrammen die Etablierung wertvoller Erkenntnisse, die aus dem Funktionieren lokaler Arbeitsmarktinitiativen und auf der ausgewogensten Beziehung zwischen spezifischen Ansätzen und der zugrunde liegenden Netzwerkstruktur gewonnen werden.

5

Kommentare der Partner aus Tampere und London

Wie schon in Teil 1.3 beschrieben, war die Aufgabe der Partner aus Tampere und London, ihre Sicht und ihr Fachwissen in jeden City-Workshop einzubringen. Ihre Beurteilungen und Meinungen, die in den Workshops geäußert wurden, sind in den Forschungsergebnissen und Empfehlungen in Teil 3 und 4 enthalten.

Da die Ansätze in Finnland und dem Vereinigten Königreich nicht besucht worden waren, waren die Partner außerdem noch gebeten worden, eine Zusammenfassung über die allgemeine Politik in ihren Ländern und Städten gegenüber älteren Arbeitnehmern und älteren arbeitslosen Menschen zu

geben. Zusätzlich kommentieren beide Partner darin ihre allgemeinen Ergebnisse und Empfehlungen des Projektes und diskutieren die Übertragbarkeit der verschiedenen Elemente auf ihre lokalen und nationalen Kontexte.

5.1 Kommentare aus Tampere (Finnland)

In Finnland ist die Strategie, die Beschäftigung älterer Menschen zu fördern, sie länger im Arbeitsleben zu halten.

Es scheint einfacher zu sein, Karrieren älterer Arbeitnehmer zu erhalten und zu erweitern, als neue Stellen für Arbeitssuchende ab 50 Jahre aufwärts zu finden. Anders als in anderen Altersgruppen ist die Beschäftigungsquote für ältere Menschen in den letzten Jahren gestiegen. Dies liegt hauptsächlich daran, dass Beschäftigte länger im Erwerbsleben verbleiben, bevor sie in Rente gehen. Heutzutage wird die staatliche Rente Menschen ab 65 Jahren und eine Arbeitslosenrente für Langzeitarbeitslose ab 62 Jahren angeboten.

Wie die meisten europäischen Länder, hat auch Finnland eine Menge beschäftigungspolitischer Maßnahmen, die sich ausschließ-

lich an ältere arbeitslose Menschen richten. Es gibt in Finnland eine Ausnahme. Es gibt eine Job-Garantie für arbeitslose Menschen, die 1950 oder später geboren sind und ihre Arbeitslosenunterstützung auf Versicherungsbasis läuft aus, wenn sie 57 sind, spätestens jedoch bevor sie 60 sind ("kuntien työllistämisvelvoite" auf finnisch). Die öffentliche Arbeitsvermittlung muss ihnen eine Wiedereingliederung oder Erwachsenenbildung anbieten, wenn das jedoch nicht möglich ist, müssen die Kommunen ihnen einen auf 10 Monate sicheren Job anbieten, bevor sie die Berechtigung auf die Arbeitslosenunterstützung auf Versicherungsbasis verlieren. Das wurde auch in Tampere



gemacht. Trotzdem hat diese Dienstleistung nicht viel mit Beschäftigungspolitik zu tun, z. B. ist ihre Hauptidee, das Einkommen einer Person kurz vor der Rente nicht sinken zu lassen. Das Einkommen vor der Rente hat einen direkten Einfluss auf die Höhe der zu zahlenden Pension.

Andererseits haben ältere arbeitslose Menschen in Tampere größtenteils Zugang zu den gleichen Arbeitsvermittlungsdiensten wie andere arbeitslose Menschen. Die Realität ist, dass ältere Arbeitssuchende mehr Probleme haben, eine Arbeit zu bekommen, als jüngere in einer ähnlichen Situation.

Das allgemeingültige Ergebnis des Projektes *Age – Work – Balance* scheint zu sein, dass ein ganzheitlicher Ansatz und eine maßgeschneiderte Kombination aus verfügbaren Beschäftigungsleistungen als positiv bei der Arbeit mit älteren arbeitslosen Menschen betrachtet werden. Dafür hatten wir gute Beispiele, z. B. in Graz. Es gab ähnliche Erfahrungen auch im ‚Tampere city region Labor Force Service Centre‘ (LAFOS). Individuell zugeschnittene Beschäftigungswege sind für die meisten der schwer vermittelbaren Zielgruppen empfehlenswert, einschließlich für ältere Langzeitarbeitslose. Für eine wirksame Anpassung ist es unabdingbar, ein gutes Gleichgewicht zwischen staatlichen beschäftigungspolitischen Richtlinien und lokal organisierten Aktivitäten zu haben. Ein ganzheitlicher Ansatz erfordert meist eine multiprofessionelle Zusammenarbeit und neue Wege der Beratung. In dieser

Hinsicht sind eine gute Netzwerkstruktur und geteilte Interessen zwischen verschiedenen Akteuren im Prozess ausschlaggebend.

Das Bewusstsein auf politischer Ebene ist die Basis für eine wirksame Zusammenarbeit. Falls Entscheidungsträger wirklich entschlossen sind, Arbeitsmöglichkeiten für ältere Menschen zu fördern, kann die Haltung der Öffentlichkeit gewandelt werden. In Deutschland, wo schon massive Anstrengungen unternommen worden waren, um die Haltung der Öffentlichkeit gegenüber alternder Arbeitskräfte zu verändern, hat man diese Erfahrung gemacht.

Schließlich ist direkter Kontakt mit den Arbeitgebern sehr wichtig, um definitive Durchbrüche in der Vermittlung älterer arbeitsloser Menschen in nachhaltige Beschäftigung zu erreichen. Zusätzlich dazu muss man immer bedenken, dass es für Hilfe zur Selbsthilfe und Erwachsenenbildung nie zu spät ist.

Alle oben genannten Komponenten sind in Finnland erkennbar. Es ist möglich, diese Komponenten auch in Tampere weiter zu entwickeln und sie möglicherweise stärker auf ältere arbeitslose Menschen auszurichten. Die Frage, die auftaucht, ist, ob wir wirklich eingeschränkte Ressourcen für Beschäftigungsdienstleistungen zwischen verschiedenen Zielgruppen in angreifbaren Arbeitsmarktpositionen priorisieren sollten oder ob alle Dienstleistungen für jeden verfügbar sein sollten, unabhängig von Alter, Geschlecht und Herkunft.

5.2 Kommentare aus London (Vereinigtes Königreich)

Im Vereinigten Königreich wird das vorgegebene Rentenalter (früher 65) schrittweise aufgehoben und das staatliche Rentenalter für Männer und Frauen bis 65 allmählich angeglichen, beginnend ab April 2010, um es bis April 2020 auf 66 anzuheben. Dies treibt die Politik dazu an, Menschen dabei zu helfen, länger im Erwerbsleben zu verbleiben.

Die Beschäftigungsquoten für Menschen ab 50 Jahren und älter sind im Vereinigten Königreich seit 2001 angestiegen. Die Beschäftigungsquote für 50 – 64jährige ist von 62 % in 2001 auf 66 % in 2012 angestiegen, während die Beschäftigungsquote für Menschen ab 65 Jahren im gleichen Zeitraum von 5 % auf 9 % gestiegen sind. Trotz der Steigerungen ist es jedoch für ältere Menschen weniger wahrscheinlich, erwerbstätig zu sein als für 25 – 49jährige, wo die Beschäftigungsquote momentan bei 80 % liegt. So sind ältere arbeitslose Menschen öfter auch langzeitarbeitslos; fast 45 % unbeschäftigter Menschen zwischen 50 und 64 Jahren sind für ein Jahr oder länger arbeitslos, verglichen mit 30 % der 18 – 24jährigen und 38 % der 25 – 49jährigen.

Die „Welfare to Work“-Politik basiert hauptsächlich auf einem doppelten Ansatz von Jobcentern Plus, welcher die Leistungsempfänger für die Dauer von 3 – 12 Monaten ihres Anspruchs unterstützt, bevor sie an ein Unternehmen des privaten Sektors weitergeleitet werden, das das staatliche Arbeitsprogramm anbietet. Diese Unternehmen sind darauf ausgerichtet, Menschen bis zu zwei Jahre bei der Arbeitssuche zu unterstützen, unter einem „Black Box“-Ansatz für die Beauftragung und Umsetzung des Programms, das heißt, dass die Zentralregierung den Unternehmen nicht vorschreibt, welche Maßnahmen sie zur Unterstützung ihrer Kunden ergreifen sollen. Und obwohl diese Unternehmen keine besonderen Ziele

haben, um Menschen ab 50 Jahre und älter bei der Arbeitssuche zu unterstützen, wird von ihnen erwartet, dass sie eine Reihe von Vorsorgeleistungen umsetzen, um sich auf die Bedürfnisse dieser Altersgruppe einzustimmen. Jobcenter Plus ist auf lokaler Ebene flexibel, relativ kleine Projekte für speziell benachteiligte Gruppen, einschließlich Menschen ab 50 Jahre, in Auftrag zu geben.

Außerhalb von Jobcenter Plus und der Arbeitsprogrammunterstützung, beinhaltet der ESF-Rahmen des Vereinigten Königreichs ein Ziel, für das er sich einsetzt und zwischen 2007 und 2013 über 320.000 Menschen ab 50 Jahre zu unterstützen, und dies spiegelt sich in ESF-finanzierten Projekten und Programmen des Vereinigten Königreichs wider.

Nach unserer Beurteilung sind die Ergebnisse und Empfehlungen des *Age – Work – Balance* Projektes weitgehend auf das Vereinigte Königreich übertragbar. Es gibt zum Beispiel eine starke Betonung auf persönliche Unterstützung, Beratung und Orientierung und verpflichtet Anbieter vertraglich, Menschen sowohl bei der Joberhaltung als auch bei der Jobsuche zu helfen.

Es gibt ebenfalls Empfehlungen, dass das Vereinigte Königreich mehr dafür tun könnte, um zum Beispiel in Bezug auf Arbeitsplatzbeschaffung und das Bewusstsein der Arbeitgeber hinsichtlich der Einstellung älterer Arbeitnehmer zu verändern.



Während es ein Bestandteil der Entwicklung und Anpassung eines personalisierten Ansatzes für ältere Menschen geben muss, sollte dies im Kontext des Angebots weiter gefächerter beschäftigungspolitischer Ziele

getan werden, um zu gewährleisten, dass erfolgreiche Ansätze identifiziert, etabliert und gegebenenfalls für andere benachteiligte Gruppen verfügbar gemacht werden.

APPENDIX

www.age-work-balance.metropolisnet.eu

www.facebook.com/AgeWorkBalance

Projektpartner

➤ MetropolisNet EEIG

Berlin, Germany, Lead Partner
www.metropolisnet.eu

Dr. Reiner Aster

Managing Director
reiner.aster@metropolisnet.eu

Jasmin Zouizi

Project Manager
jasmin.zouizi@metropolisnet.eu

➤ Centro Italiano Opere Femminili

Salesiane Rome, Italy
www.ciofs-fp.org

Angela Elicio

Elena Grilli

➤ Documenta Santander, Spain

www.documenta.es

Javier Farto

Amparo Coterillo

Monica Gomez

➤ Ballymun Job Centre Dublin, Ireland

www.bmunjob.ie

Mick Creedon

Philip O'Connor

Jean Somers

➤ gsub-Projektgesellschaft mbH

Berlin, Germany
www.gsub.de

Dr. Diana Peitel

Enikö Soujon

Dr. Daniel Heuermann

➤ Haringey Council

London, United Kingdom
www.haringey.gov.uk

Martin Tucker

Ambrose Quashie

➤ Johann Daniel Lawaetz-Stiftung

Hamburg, Germany
www.lawaetz.de

Dr. Thomas Mirbach

Dr. Ulrich Schenck

➤ City of Tampere Employment

Services Unit Tampere, Finland
www.tampere.fi

Ene Härkönen

Tommi Eskonen

➤ Zentrum für soziale Innovation

Vienna, Austria
www.zsi.at

Anette Scopetta

Maria Schwarz-Wölzl



Webseiten der geprüften Methoden

➔ **Austria - Graz**

www.erfahrungzaehlt.at

➔ **Germany - Berlin**

www.perspektive50plus.de

www.berliner-baer.de

➔ **Germany - Hamburg**

www.cebb-hamburg.de

www.mittnmang.de

➔ **Spain - Santander**

www.empleacantabria.com

www.santurban.es

➔ **Ireland - Dublin**

www.ballyfermotpartnership.ie

Literatur

European Commission, 2010. EUROPE 2020 - A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.

European Commission, 2010. CALL FOR PROPOSALS VP/2010/007 - "CALL FOR PROPOSALS FOR SOCIAL EXPERIMENTATIONS".

European Commission, 2011. PROGRESS in Action – The EU Programme for Employment and Social Solidarity 2007–2013.

European Commission, 2012. Demographic Change in the EU.

Schulenburg K., 2012. Der „kleine“ Unterschied: Netzwerk oder Kooperation.

Social Innovation Europe, 2011. Social Experimentation.

➔ **MetropolisNet - European Metropolis
Employment Network EEIG**

Kronenstraße 6
10117 Berlin, Germany

Telefon. +49 (0) 30. 284 09 – 223

Fax. +49 (0) 30. 284 09 – 210

info@metropolisnet.eu

www.age-work-balance.metropolisnet.eu

www.facebook.com/AgeWorkBalance



Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Diese Veröffentlichung spiegelt nur die Ansichten des Autors wider und die Kommission kann für eine Verwendung der darin enthaltenen Informationen nicht verantwortlich gemacht werden.