



Begleitforschung

Qualitätsmanagement in der Arbeitsmarktpolitik und lokalen Beschäftigungsförderung

Grundsätzliche Überlegungen und exemplarische
Darstellungen anhand eines Praxisprojektes

Die neuen Ausgaben des IABwerkstattberichts im Überblick

- Nr. 11
26.10.98 **Der Stellen-Informationen-Service (SIS) der Arbeitsämter - Nutzung und Bewertung durch Betriebe**
- Ergebnisse einer repräsentativen Betriebsbefragung -
- Nr. 12
29.10.98 **Arbeitsmarktperspektiven bis 2010: Trübe Aussichten signalisieren hohen Handlungsbedarf.** Erste Modellrechnungen des IAB mit Schwerpunkt Ostdeutschland (Arbeitsmarktprojektion)
- Nr. 13
17.11.98 **Arbeitsmarktsituation von Schwerbehinderten**
Aktualisierte Zahlen bis 1997
- Nr. 14
19.11.98 **Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig erkennen**
Berechnung der Verbleibswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen (Zur aktuellen Diskussion)
- Nr. 15
17.12.98 **Bildung und Arbeitsmarkt: Der Trend zur höheren Qualifikation ist ungebrochen** (Zur aktuellen Diskussion)
- Nr. 16
30.12.98 **Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots in West- und Ostdeutschland** - Umfang, Struktur, Entwicklung und Stellenbesetzungsvorgänge: Ergebnisse repräsentativer Betriebsbefragungen
- Nr. 1.
15. .99 **Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt**
Monatliche Aktualisierung, Ausgaben 1.1 - 1.12 (Neue Bundesländer)
- Nr. 2
5.2.99 **Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung**
(Zur aktuellen Diskussion)
- Nr. 3
12.3.99 **Folgen der Beschäftigungskrise**
Zur aktuellen Beschäftigungsentwicklung bei ost- und westdeutschen Männern und Frauen (Arbeitsmarktanalyse)
- Nr. 4
12.4.99 **Entwicklung von Betrieben und Beschäftigung in den neuen Bundesländern**
Ergebnisse der dritten Welle des IAB-Betriebspanels Ost (Betriebsbefragung)
- Nr. 5
19.4.99 **Vorerst geringe Inanspruchnahme, Konzentration auf Kleinbetriebe, Nothilfe in Konkursfällen** – Erster Zwischenbericht der Begleitforschung zu den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen nach §§ 254ff. SGB III (Arbeitsmarktpolitik)
- Nr. 6
28.4.99 **Betriebliche Einstellungshilfen**
Erste Ergebnisse zu Förderstrukturen und betrieblichen Rahmenbedingungen (Arbeitsmarktpolitik)

*Die Reihe **IABwerkstattbericht** gibt es seit 1991. Eine vollständige Themenübersicht finden Sie in den "**Veröffentlichungen**" des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).*

IABwerkstattbericht

Nr. 7 / 21.5.1999

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik

Gertrud Perras, Monika Pickel

Technische Herstellung

Hausdruckerei der Bundesanstalt für Arbeit

ISSN 0942-1688

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Regensburger Str. 104, 90327 Nürnberg
Tel. (0911) 179-3025

IAB im Internet: <http://www.iab.de>

Rückfragen zum Inhalt an

Christian Brinkmann, Tel. (0911) 179-3121

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Qualitätsmanagement in der Arbeitsmarktpolitik und lokalen Beschäftigungsförderung

Grundsätzliche Überlegungen und exemplarische Darstellungen
anhand eines Praxisprojektes

Mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz wurde zum 01. Januar 1998 das seit 1969 geltende Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) durch das Sozialgesetzbuch III (SGB III) abgelöst. Das neue Gesetzeswerk hat regionale Handlungskompetenzen gestärkt und Entscheidungsspielräume der Arbeitsämter (AA) deutlich ausgeweitet. Ein wesentlicher Baustein in diesem Zusammenhang ist die **Freie Förderung** nach § 10 SGB III.

Im Rahmen der Freien Förderung können Arbeitsämter bis zu 10 % der in dem Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung einsetzen, um die gesetzlich geregelten Leistungen durch freie „zu erweitern“. Der Gesetzgeber erhofft sich von der Freien Förderung mehr Flexibilität insbesondere im Hinblick auf regionale Gegebenheiten und Innovationen im Bereich der Arbeitsförderung, d.h. in gewissem Umfang auch **Modellprojekte**.

Gerade wegen ihres „experimentellen“ Charakters bedarf die Freie Förderung der systematischen Evaluation, was nicht immer **wissenschaftliche Begleitung** bedeuten muß. Es wurden aber Vorkehrungen getroffen, daß hierfür zumindest im begrenztem Umfang im Haushalt der BA Mittel zur Verfügung stehen.¹

Im Hintergrund der nachfolgenden Ausführungen zum Qualitätsmanagement steht solch ein Modellversuch im Arbeitsamt Siegen, der von den Autoren wissenschaftlich begleitet und hier in den Grundzügen vorgestellt wird. Mit dem Projekt "EVA" (Entwicklungs- und Vermittlungsassistenten) sollen paßgenau Unterstützungsdienstleistungen zur Arbeitsmarkteinmündung für ansonsten chancenlose Erwerbslose entwickelt werden. Es ist ein Kooperationsprojekt mit der Kreis-Sozialverwaltung und zielt auf die Gruppe der Langzeit-Leistungsbezieher des Arbeitsamtes mit aufstockender Sozialhilfe.

Modellprojekte und ihre Evaluation sollen – so früh wie möglich – zu Lernprozessen führen. So wie mit der Freien Förderung selbst müssen auch mit ihrer wissenschaftlichen Begleitung noch Erfahrungen gesammelt werden. In diesem Sinn sollen mit dem vorliegenden Werkstattbericht nicht nur anhand eines spannenden Praxisprojektes Hinweise zum Qualitätsmanagement gegeben werden. Skizziert werden auch beispielhaft Grundzüge einer wissenschaftlichen Begleitung, die über Kontrollgruppenbildung den methodisch schwierigen und notwendigerweise aufwendigen Versuch unternimmt, (Netto-)Effekte der Förderung im Rahmen eines komplexen Zielsystems zu ermitteln.

Christian Brinkmann (IAB)

¹ Christian Brinkmann, wissenschaftliche Begleitung innovativer Ansätze der Arbeitsmarktpolitik, die mit Mitteln der „Freien Förderung“ nach § 10 des Sozialgesetzbuches III gefördert werden, IABwerkstattbericht Nr. 3 vom 08.05.1998 sowie Christian Brinkmann, Walter Schmidt, Evaluation und Potentiale zur Weiterentwicklung der „Freien Förderung“ nach § 10 SGB III, ibv-Nr. 1 vom 06.01.1999.

Gliederung

1	Einleitung	3
1.1	Mikro- und Makroebene der Qualitätsdiskussion.....	3
1.2	Qualität - Zum Begriff und seinen Dimensionen im Non-Profit-Sektor	4
1.3	Effektivität und Effizienz mit dem Soll-Ist-Vergleich als permanente Aufgabe.....	7
2	"Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz (EVA)" - Eine Maßnahme zur Verbesserung der langfristigen Eingliederungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt	9
2.1	Freie Förderung	10
2.2	Skizzierung der Maßnahme "Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz (EVA)"	10
2.3	Effektivitätsprüfung.....	11
2.4	Das Untersuchungsdesign zum Forschungsprojekt "Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz (EVA)"	12
2.5	An der Qualitätsdefinition beteiligte Akteure	12
2.6	Entwicklung von Zielen und Qualitätskriterien.....	14
2.7	Messung der Qualität der Maßnahme.....	17
2.8	Qualitätskontrolle während der Maßnahme	17
2.9	Abschließende Bemerkungen	18
3	Literatur	19

1 Einleitung

Die Frage nach der Qualität von Arbeitsmarktpolitik bzw. von lokaler Beschäftigungsförderung zu stellen, scheint zunächst absurd, zumal sich angesichts von Massenarbeitslosigkeit der Erfolg des gesamten Politikfeldes nicht selten grundsätzlich in Frage gestellt sieht. Welchen Sinn macht die Diskussion um die Qualität von Projekten, Programmen und Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, wenn die Arbeitsplatzlücke derzeit bei über sechs Mio. liegt (vgl. Kühl 1996, S. 26 f.) und auch die Arbeitsmarktbilanz 2000 noch eine Lücke von 4,3 Mio. bzw. die Bilanz für 2010 von 3,2 Mio. prognostiziert?² Unterstellt man, daß eine Arbeitsplatzlücke in dieser Größenordnung weiterhin klaffen wird, so kann die Auseinandersetzung mit der Qualität der Angebote für Arbeitslose vielleicht sogar als eine Art Ideologie mißverstanden werden, die suggerieren mag, daß ein verbessertes Maßnahmenangebot bzw. -management die Frage der Erwerbslosigkeit schlechthin zu lösen in der Lage wäre. Dem ist natürlich nicht so. Folglich muß eine differenziertere Auseinandersetzung mit der Qualitätsfrage in der Arbeitsmarktpolitik erfolgen, die Perspektiven der Mikroebene der Diskussion von denen der Makroebene zu unterscheiden weiß.

1.1 Mikro- und Makroebene der Qualitätsdiskussion

Gerade wenn man die sozialpolitische Dimension der Qualität sozialer Leistungen nicht unterschlagen will, so empfiehlt es sich zu unterscheiden zwischen der Frage der Qualität der Dienstleistung als solcher, d.h. der Mikroperspektive, sowie der Frage nach der Qualität sozialer Leistungen vom gesamtgesellschaftlichen bzw. gesamtwirtschaftlichen Standpunkt aus, d.h. der Makroperspektive (vgl. Badelt 1996, S. 9 ff.). Während es auf der Mikroebene darum geht, die Verfahren, Dienstleistungsprozesse und Ergebnisse von einzelnen Projekten bzw. Maßnahmen der lokalen Beschäftigungsförderung zu untersuchen, betrachtet die Makroperspektive aus sozioökonomischer bzw. sozialpolitischer Sicht die Qualität der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Wirkungen.

Anhand der Beschäftigungsförderung läßt sich die notwendige Unterscheidung zwischen Mikroebene und Makroebene bei der Qualitätsdiskussion im Bereich sozialer Leistungen gut verdeutlichen: So kann man unterstellen, daß eine qualitativ gute Arbeit in Maßnahmen der Beschäftigungsförderung sich vor allem dadurch auszeichnet, daß es gelingt, möglichst viele der bisher vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Teilnehmer wieder in den Ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Dienstleistung würde also auf der Mikroebene vermutlich als qualitativ sehr gut bezeichnet werden. Auf der Makroebene könnte dann hingegen dieses Resultat vorzüglicher Projektarbeit qualitativ auch völlig anders eingeschätzt werden: Wenn nämlich ein strukturelles Defizit von Arbeitsstellen vorherrscht, dann geht es in den meisten Arbeitsmarktprojekten eigentlich schlicht nur darum, Benachteiligte am Arbeitsmarkt so "aufzurüsten", daß sie im Sinne des "survival of the fittest" beim Kampf jeder gegen jeden um viel zu knappe Arbeitsplätze diejenigen verdrängen, die schwächer sind (vgl. Trube 1998, S. 12 ff.). Geht man mit Badelt davon aus, daß auf der Makroebene sozialpolitischer Qualitätsbewertung vor allen Dingen die allokative Effizienz und die Chancengerechtigkeit klassische Hauptziele sind (vgl. Badelt 1996, S. 17 f.), fällt das mikroanalytisch günstige Ergebnis der Dienstleistung makroanalytisch klar negativ aus, da offensichtlich durch den Projekterfolg die soziale Selektion weiterhin verschärft wird - also die allokative Effizienz (Treffgenauigkeit) suboptimal war und zudem die soziale Ungerechtigkeit noch potenziert wurde.

² Die Arbeitsplatzlücke umfaßt die registrierten Arbeitslosen zzgl. stiller Reserve (vgl. hierzu: Engelen-Kefer, Kühl, Peschel, Ullmann 1995, S. 593 ff)

Diese ersten Eingangsüberlegungen zeigen also die enormen Schwierigkeiten, vor der die Diskussion um Qualität steht, wenn es um soziale Leistungen, Sozialpolitik und den Non-Profit-Sektor geht, da offensichtlich die landläufigen Kriterien des Profit-Sektors, wie etwa Output, Markterfolg, Kundenzufriedenheit oder wie industrielle Standards der Ablauforganisation für Produktionsprozesse, nicht ausreichend greifen, um das Problem zu lösen.³ Gleichwohl sind vielfach überassimilierte Übertragungsversuche etwa der DIN EN ISO 9000 ff. auf dem Non-Profit-Sektor im Qualitätsmanagement anzutreffen (vgl. Kraemer-Fieger, Roerkohl, Kölsch 1996), was manchmal eher mit Marketing- als mit Qualitätsmanagement-Interessen der Organisationen erklärbar scheint. Vor diesem problematischen Hintergrund wird es erforderlich sein, im folgenden den Begriff der Qualität mit seinen einzelnen Dimensionen und Teildimensionen, die Frage der zugrunde liegenden Ziele, mit den Aspekten "Effektivität" und "Effizienz", sowie natürlich auch die Problematik der Qualitätsbeurteilung aus den Perspektiven unterschiedlicher Akteure näher zu beleuchten.

1.2 Qualität - Zum Begriff und seinen Dimensionen im Non-Profit-Sektor

"Qualität" geht auf den lateinischen Begriff "*qualitas*" zurück, d.h. Beschaffenheit, Eigenschaft, der von Cicero dem griechischen ποιότης nachgebildet wurde. Ein einheitliches Begriffsverständnis von dem, was unter "Qualität" verstanden werden soll, ist weithin nicht vorhanden, was aber auch nicht zu beklagen ist, sieht man Begriffsbestimmungen als nomologische Definitionen an, die letztlich auch nichts anderes als tautologische Transformationen sind (vgl. Schnell, Hill, Esser 1993, S. 39 ff.). Gleichwohl wurde vielfach der Versuch zur Vereinheitlichung des Sprachgebrauchs gemacht, so etwa von der Deutschen Gesellschaft für Qualität. Qualität ist - so heißt es dort - "... die Gesamtheit von Merkmalen (und Merkmalswerten) einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen" (zit. nach Arnold, U. 1998, S. 280).

Zur Erfassung der Qualität sozialer Leistungen, wie etwa der Beschäftigungsförderung, bedarf es weniger eines absoluten Qualitätsbegriffs (vgl. Arnold, U. S. 281), sondern eher eines intersubjektiv bestimmten, zumal wenn die soziale Leistung eine personenbezogene Dienstleistung ist. Hier ist Erfolg und Mißerfolg vom "Produzenten" (Berater, Sozialarbeiter, Vermittler) *gleichermaßen* wie vom "Konsumenten" (Ratsuchenden, Hilfeempfänger, Arbeitslosen) abhängig, da etwa die gelungene Vermittlung, Beratung etc. nur im Zusammenwirken beider Seiten entstehen kann (vgl. Finis-Siegler 1997). Der Konsument wird so zum "Prosument", der Produzent wird so zum "Koduzent", wobei beide Seiten konstitutiv je aufeinander angewiesen sind. Erfolg und Qualität sind somit bilateral bestimmt und zu bestimmen, was demnach ein intersubjektives Verständnis von der "richtigen" Hilfe, Leistung usw. unabdingbar macht. Insofern könnte man mit Jordan definieren: "Qualität' bezeichnet eine Eigenschaft, eine Besonderheit, die einem Gegenstand (Produkt), einer Leistung, einem Vorgang, einem Ereignis etc. zugesprochen bzw. von diesem erwartet wird. Qualität ist dabei das Ergebnis einer Konvention, einer Übereinkunft darüber, was relevante Gruppen mit dem Gegenstand, der Leistung etc. verbinden wollen. Qualitätskriterien sind somit nicht raum-zeitlich unabhängig wirkende bzw. feststellbare Merkmale, sondern können sich je nach Ort, Zeit und Veränderung bei definitionsmächtigen Akteuren ändern. Dies bedeutet, daß es 'die' Qualität nicht gibt, sondern nur eine mehr oder weniger gelingende Annäherung an die (zwischen verschiedenen Akteuren) vereinbarten fachlichen Ergebnisse" (vgl. Jordan 1998, S. 12).

³ Auf Probleme dieser unkritischen Übertragung der Qualitätsmanagementverfahren aus dem Profit-Bereich in den Non-Profit-Bereich wird in der Fachliteratur inzwischen vielfach verwiesen (vgl. Grunow 1996, S. 32 ff., Nittel 1997, S. 163 ff.)

Mit diesem offenen Begriffsverständnis von Qualität ist gleichwohl nicht Beliebigkeit gemeint. Vielmehr bedeutet Offenheit Verpflichtung zum Diskurs über die Zielvorstellungen bzw. Sollgrößen der an der jeweiligen Leistung Beteiligten - also der Adressaten, der Mitarbeiter, der Finanziers etc.

Offenheit meint allerdings nicht nur Verpflichtung zum Diskurs, sondern mahnt zugleich eine *Struktur* dieser Diskussion über Ziele, normative Größen, Sollstellungen etc. an. Denn gerade die Auseinandersetzung über Werte/Normen droht häufig in Uferlosigkeiten abzugleiten, da es dabei nicht so sehr um Seins-Fragen, d.h. die Empirie bzw. Wirklichkeit, geht, sondern um Fragen des Sollens, d.h. Wahrheiten, Werte usw.

Zur Vorstrukturierung der Diskussion empfiehlt es sich demnach, die verschiedenen Teildimensionen von Qualität zu differenzieren, um diese dann in ihren einzelnen Aspekten zu erfassen und anschließend im Detail einer Bewertung (Evaluation) zu unterziehen (vgl. Trube 1996, S. 145 ff.). Als Differenzierungsvorschlag sollen hier vier Teildimensionen angesprochen werden, und zwar

- Strukturqualität
- Produktqualität
- Prozeßqualität und
- Procederequalität.

Die *Strukturqualität* bezieht sich im wesentlichen auf die Rahmenbedingungen der Leistungserstellung, hierzu gehören organisatorische und administrative Regelungen, der Standort, die Anzahl und Qualifikation der Mitarbeiter, Kooperationsbeziehungen etc. etc. (vgl. Arnold, U. 1998, S. 282). Strukturqualität ist ein wesentlicher Gegenstand der DIN EN ISO 9000 ff. (vgl. Lung 1998, S. 299 ff.). Nur auf Strukturqualität zu schauen, reicht allerdings nicht aus, da damit noch kaum etwas über die Ergebnisse der Arbeit gesagt werden kann.

Die Ergebnisse der Arbeit beschreibt die *Produktqualität*. Auf diese Teildimension hat sich die KGSt⁴ sehr stark fixiert, so daß jetzt allenthalben auf der kommunalen Ebene im sogenannten Neuen Steuerungsmodell Leistungen als Produkte definiert werden, um Qualität zu messen (vgl. KGSt 1994). Dies ist einerseits manchmal schon durchaus hilfreich, weil beispielsweise damit abgrenzbare Kosten-/Qualitäts-Vergleiche für einzelne Leistungen ermöglicht werden. Andererseits wird bei Fixierung auf die Produkt-/Ergebnisdimension schlichtweg der Aspekt der Koproduktion sozialer Dienstleistungen (s.o.) verkürzt. Zusätzlich kommt im Bereich sozialer Dienste erschwerend noch hinzu, daß gelegentlich sogar unklar ist, was das „qualitativ gute“ Ergebnis/Produkt eigentlich ist - also beispielsweise bei der Beratung Dauer-Arbeitsloser, ob hier etwa das Leben-Lernen mit Arbeitslosigkeit „gut“ ist oder aber die Befähigung, sich weiter (sinnlos) zu bewerben.

Angesichts dessen erscheint es angebracht, neben der Struktur und dem Ergebnis auch den Prozeß der Dienstleistung (Beratung, Unterstützung etc.) ins Qualitätsmanagement mit einzubeziehen, d.h., den Wirkungsverlauf sich anzusehen, und zwar unabhängig vom Ergebnis der Arbeit (Produktqualität) und dem Ausrüstungsstandard des Projektes/Trägers (Strukturqualität). *Prozeßqualität* in der Beschäftigungsförderung thematisiert jenseits etwaiger Einmündungen in den Ersten Arbeitsmarkt (Produktqualität) und jenseits z.B. der Anzahl von Fachanleitern im Projekt (Strukturqualität) den Verlauf der Koproduktion - also etwa, ob ein Zuwachs von Vertrauen/Selbstvertrauen stattgefunden hat u.a.m. Das Ausmaß der Qualität im Prozeßaspekt ist selbstverständlich u.a. auch abhängig vom „Kunden“,

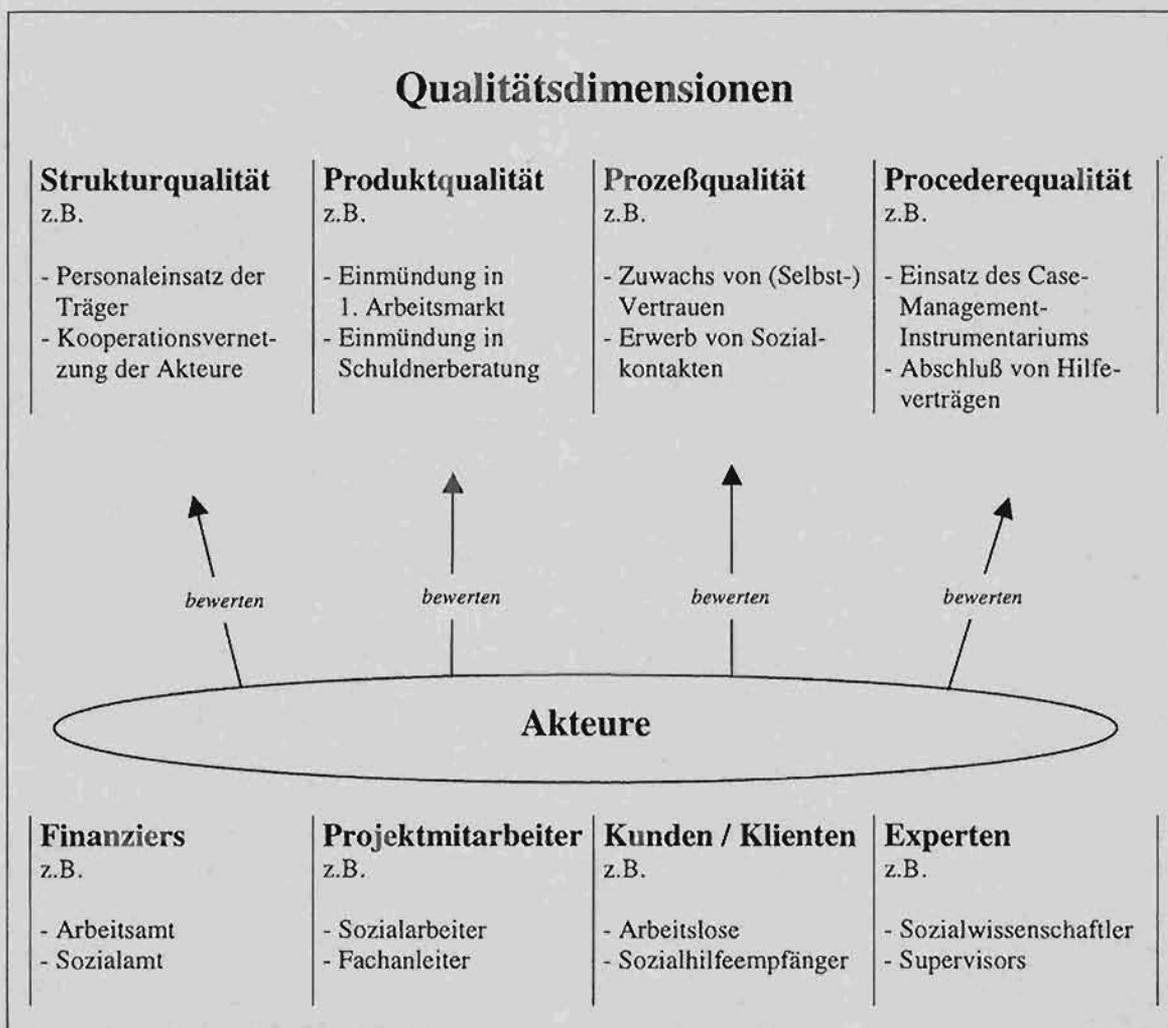
⁴ KGSt = Kommunale Gemeinschaftsstelle zur Verwaltungsvereinfachung

d.h. Arbeitslosen, so daß sich die Bewertung der erbrachten Leistung fairerweise nicht allein hierauf beschränken darf.

Vor diesem Hintergrund gilt es, eine vierte Dimension in die Qualitätsbewertung mit einzubeziehen, und zwar die Verfahrensweisen (Methoden, Techniken), d.h. das Procedere, wie Leistungen erbracht werden. Hier kann unabhängig vom Ergebnis (Produkt) und Verlauf (Prozeß) beurteilt werden, ob die Arbeitsweise (wenigstens) den fachlichen Standard („state of art“) entsprach oder aber nicht. Wenn beispielsweise zuerst die Intervention erfolgt (Arbeitsloser wird einem Praktikum zugewiesen) und dann erst die Diagnose (Anamnese der Potentiale und Beeinträchtigungen des Arbeitslosen), dann ist dies verfahrenstechnisch qualitativ suboptimal, egal ob der Träger dies mit ausgebildeten Fachkräften macht oder nicht (Strukturqualität).

In allen vier Teildimensionen von Qualität sind dann zur Konkretion noch Unterkategorien festzulegen, die nachfolgend im einzelnen von verschiedenen Akteuren, also z.B. von relevanten Finanziers, Trägern, Adressaten etc. (s.o.), zu operationalisieren und zu bewerten sind. Im Überblick läßt sich dies wie folgt zusammenfassen:

Abbildung 1: **Qualitätsdimensionen und Beurteilungen**



Das Schema soll verdeutlichen, daß Qualität weder eindimensional noch einseitig vollständig festzulegen ist. Vielmehr gilt es, eine Vielfalt von Aspekten je gegenstandsadäquat zu definieren, um dann

multiperspektivisch über Erfolg oder Mißerfolg zu befinden. So kann sicherlich die Kundensicht nur eine - wenn auch legitime - Perspektive unter mehreren sein (vgl. Klatetzki 1996, S. 55). Denn gerade im Non-Profit-Sektor geht es häufig um den Transfer von öffentlichen Gütern, bei denen der Gesetzgeber dann meist eindeutige Vorgaben der Erfolgsbeurteilung macht, und zwar mehr aus der Perspektive des Gemeinwohls als aus der Sicht der subjektiven Kundenpräferenzen. Das Angebot „Arbeitsverpflichtung“ nach § 20 BSHG entspricht z.B. nicht unbedingt den Bedürfnissen des resignierten Langzeitarbeitslosen ohne Perspektive, obwohl das öffentliche Gut - hier: Hilfe zur Arbeit - jenseits einer Kundenorientierung durchaus Ausdruck des öffentlichen Willens sein mag, der festlegt: „Wer nicht arbeitet, der soll auch nicht essen“ (Apostel Paulus, 2. Thess. 3,10). Demgemäß muß man, was die Perspektiven der Beurteilung von Qualität angeht, wiederum trennen zwischen Mikroebene und Makroebene, da hier jeweils unterschiedliche Zielvorstellungen und Verständnisse von Effektivität erwartbar sind.

1.3 Effektivität und Effizienz mit dem Soll-Ist-Vergleich als permanente Aufgabe

Wer Qualität managen will, will steuern und wer steuern will, muß Zielvorgaben haben, wohin es denn gehen soll (vgl. Grunow 1996, S. 37). Die Zielbestimmung und -vereinbarung ist demnach die Achillesferse jedweden Qualitätsmanagements. Denn erst auf der Basis von Zielvereinbarungen können Parameter zur Erfolgsmessung entwickelt werden, die den Soll-Ist-Vergleich ermöglichen (vgl. Trube 1994, S. 217). Also müssen in den Teildimensionen von Qualität und ihren Untergliederungen (vgl. Abb. 1) Zielstellungen entwickelt werden, die dann von den Akteuren gemeinsam zu bewerten sind. Hierbei ist ausdrücklich zu unterscheiden zwischen Effektivität und Effizienz, was angesichts von Haushaltskrisen und Neuen Steuerungsmodellen des öfteren nicht ausreichend getan wird. Der Grad der Zielerreichung, d.h. Effektivität, ist nur dann identisch mit dem Grad der Wirtschaftlichkeit, d.h. der Effizienz, wenn das Zielsystem als solches durchgängig ökonomisch ausgerichtet ist. Dies allerdings gilt in der Regel weder für öffentliche Güter noch für soziale Leistungen. Daraus folgt: Die wirtschaftlichste Lösung des Problems muß demnach nicht immer auch die zweckmäßigste sein, wobei es durchaus zweckmäßig sein kann, sich in Haushaltskrisen wirtschaftlich zu orientieren. Wenn Effektivität sozialer Leistungen ausdrücklich nicht mit deren Effizienz verwechselt werden soll, dann ist es unabdingbar, in einem ersten Schritt inhaltliche Ziele dieser Leistungen zu entwickeln, an denen die Ergebnisse zu messen sind. Die Effizienz kann ihrerseits in einem zweiten Schritt ermittelt werden, indem der realisierte Grad der Zielerreichung den eingesetzten Ressourcen gegenübergestellt wird. Führt unterschiedlich hoher Mitteleinsatz zum gleichen Zielerreichungsgrad, wäre es eindeutig unwirtschaftlich, nicht das kostengünstigere Angebot zu präferieren. Sollte hingegen ein unterschiedlich hoher Mitteleinsatz zu deutlich differenten Zielerreichungsgraden bei zwei gleichartigen Projekten führen, dann wäre es unprofessionell, sich nur nach dem Gesichtspunkt des Finanzaufwands zu richten.

Auf der Makroebene hat der Gesetzgeber vielfach allerdings schon Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkte vordefiniert. So fordern die Bundes- und die Landeshaushaltsordnungen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln. Auch auf der Ebene der inhaltlichen Ziele, d.h. der Effektivitätsmaßstäbe, sind im Bereich der Arbeitsmarktpolitik Sollstellungen vorformuliert, an denen sich u.a. auch die „Mikro-Diskussion“ ausrichten kann, ohne daß dies allein schon hinreichend wäre. Schaut man vor diesem Hintergrund auf die Makroebene, so sind im Sozialgesetzbuch III arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben vorzufinden, die vor allen Dingen in den §§ 4-11 beschrieben werden.

Zwei dieser Zielvorgaben sind dabei hinsichtlich des folgenden Praxisbeispiels von besonderer Bedeutung: So sagt § 7, Abs. 3: „Bei Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung sollen besonders förderungswürdige Personengruppen, insbesondere Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte, Ältere mit Vermittlungerschwernissen und Berufsrückkehrer hinsichtlich ihres Anteils an der jeweiligen Anzahl der Arbeitslosen angemessen vertreten sein.“ In diesem Sinne meint allokativer Effizienz (s.o.) die Treffgenauigkeit der Maßnahmen bei wirtschaftlichem Aufwand, was diesen besonders belasteten Personenkreis in der Zielgruppenauswahl angeht. Ein weiterer Gesichtspunkt ist die Eingliederungsbilanz (§ 11), die Ausdruck der gesetzgeberischen Vorstellung ist, daß der Erfolg bzw. Mißerfolg von Maßnahmen daran zu messen ist, inwieweit durch sie ein Einstieg in den Ersten Arbeitsmarkt erzielbar wird. Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen und ihre Wirkungen hinsichtlich der Reintegration sind somit auf sozial- und arbeitsmarktpolitischer Ebene entscheidende Gesichtspunkte der Effektivitätsbeurteilung. Auf dieser Basis ist dann auf der Mikroebene mit den Akteuren der Diskurs zu führen, und zwar über Strukturstandards, Produkt-, Prozeß- und Procedere-Zielgrößen. Konflikte mit den vorgegebenen Zielgrößen - etwa der Eingliederungsbilanz - oder Kritik an fehlenden Mikro- bzw. Makro-Zielkriterien sind hierbei sicherlich nicht auszuschließen.

Ergibt nun der Soll-Ist-Vergleich Abweichungen von den Zielgrößen, so sind deren Ursachen zu ermitteln, um im Sinne einer Evaluation Ansatzpunkte zur Optimierung der Leistung bzw. der Projekte/der Maßnahmen zu beschreiben (vgl. Krönes 1998, S. 81). Qualitätsmanagement ist insofern auch als permanente Aufgabe zu verstehen, die als Optimierungsansatz den erreichten Ist-Zustand ständig flankierend evaluiert, um an der Differenz zu den vereinbarten bzw. vorgegebenen Soll-Größen immer wieder neu zu arbeiten.

Mangelnde Qualität ist dabei bestimmt durch die Abweichung des Ist-Zustandes vom Soll-Zustand. Qualitätsmanagement hat hier das Ziel, die Defizite dort anzugehen, wo sie entstanden sind. Diese können beispielsweise an unzureichenden Leistungen der Mitarbeiter liegen, in Rahmenbedingungen der Organisation, in Problemen seitens der Klienten usw. Die nachfolgende Problemlösung gliedert sich in sechs klassische Schritte:

- Problemdefinitionen
- Ursachenanalysen
- Entwicklung von Lösungsalternativen
- Entscheidung für eine oder mehrere Problemlösungen
- Realisation dieser Alternative(n) und
- Kontrolle der Stabilität der Problembeseitigung (vgl. Daumenlang, Plam 1996, S. 367).

Dieses gleichsam technokratische Verfahren soll allerdings nicht suggerieren, daß - zumindest für die Mikroebene - die Zielstellungen ein für allemal fest betonierte sind, sondern daß bei ständiger Soll-Ist-Differenz Anlaß besteht, über die Ziel-Größen neu nachzudenken, da diese nicht jenseits der Beteiligten, ihrer Möglichkeiten, Ängste, Stärken usw. festzulegen sind. Hierzu muß ein Qualitätssicherungsverfahren entwickelt werden (vgl. auch Meinhold 1996), was im folgenden anhand eines Praxisbeispiels aus der Beschäftigungsförderung erläutert werden soll.

2 "Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz (EVA)" - Eine Maßnahme zur Verbesserung der langfristigen Eingliederungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt

Die im ersten Abschnitt des Artikels genannten grundsätzlichen Aspekte zum Qualitätsbegriff und zum Qualitätsmanagement in der Arbeitsmarktpolitik werden im Folgenden anhand eines konkreten Praxisbeispiels näher erläutert. Dazu bedarf es zunächst eines kurzen Exkurses zur Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit und zu deren Auswirkungen auf der lokalen Ebene der Arbeitsmarktpolitik.

Seit Mitte der 70er Jahre stieg die Zahl der Arbeitslosen - mit einer Ausnahme zu Beginn der 90er Jahre⁵ - kontinuierlich an. Wenngleich die Zahlen zum gegenwärtigen Zeitpunkt zeit- und phasenweise leicht zurückgehen, ist in der näheren Zukunft nicht mit einem relevanten Rückgang der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Hiermit eng verbunden ist die Anzahl derjenigen Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind und damit zur Gruppe der Langzeitarbeitslosen gezählt werden (vgl. Wilk 1997). Die Chancen auf Wiedereinmündung in den Arbeitsmarkt sind für diese Personengruppe aus zweierlei Gründen gering: Erstens aufgrund der kurz- und mittelfristig schlechten Prognose der Entwicklung des Arbeitsmarkts. Zweitens weist diese Personengruppe häufig vermittlungshemmende Eigenschaften, wie Beeinträchtigungen der körperlichen Leistungsfähigkeit, fortgeschrittenes Alter, fehlende Schul- und Berufsabschlüsse, mangelhafte Sprachkenntnisse etc. auf. Die Bedeutsamkeit dieser vermittlungshemmenden Eigenschaften wächst mit zunehmend beschäftigungsloser Zeit, führt häufig zu einer ganzen Reihe von psychosozialen Problemen und vermindert damit zusätzlich die Chancen auf einen Arbeitsplatz.

Während zu Beginn der Arbeitslosigkeit ein Teil der finanziellen Einbußen durch Transferleistungen der Arbeitsverwaltung in Form von Arbeitslosengeld aufgefangen wird, verengt sich der Finanzspielraum bei Einsetzen der Arbeitslosenhilfe und dem längeren Verbleib darin mit der jährlichen Herabmessung (3% gem. § 201 SGB III) schrittweise. Hierdurch werden im Zeitverlauf immer häufiger zusätzliche Zahlungen zum Lebensunterhalt durch Transferleistungen aus der Sozialverwaltung nach dem BSHG notwendig. Gerade diese Personen befinden sich aufgrund der sich überschneidenden Zuständigkeiten von Arbeits- und Sozialverwaltung faktisch in einem Dilemma. Weder bei der Arbeitsverwaltung noch bei der Sozialverwaltung werden sie als originäre Kunden betrachtet, die aus den ohnehin knapp bemessenen Fördertöpfen der Ermessensleistungen beider Ämter in Bezug auf die Teilnahme an arbeitsfördernden Maßnahmen besonders "großzügig" zu berücksichtigen wären. Zusätzlich handelt es sich bei der genannten Klientel um eine Personengruppe, bei der die bestehenden Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration - aus den genannten vermittlungshemmenden Gründen - im Vergleich zu Personen aus der Gruppe der kurzzeitig Arbeitslosen fast zwangsläufig weniger erfolgreich sind.

Um die Aussicht auf eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt zu verbessern, wären Maßnahmen erforderlich, die nicht nur - wie bislang - an einzelnen vermittlungshemmenden Aspekten ansetzen, sondern zuvor eine umfassende Bestandsaufnahme der Gesamtperson leisten. Nach der Analyse aller Barrieren und Potentiale wären systematisch und personenorientiert alle bereits bestehenden Hilfsmöglichkeiten aus dem gesamten Netzwerk von Person, Gemeinwesen, Arbeitsverwaltung, Sozialverwaltung und weiterer Organisationen auszuschöpfen, um eine *langfristige* Strategie zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu entwickeln. Diese Angebote müssen Abbrüche und Wiederein-

⁵ Der Rückgang der Arbeitslosenzahlen in Westdeutschland wird in erster Linie als Auswirkung des vereinigungsbedingten Wirtschaftsbooms in Westdeutschland gesehen.

stiege tolerieren, therapeutische und wirtschaftliche Hilfen integrieren können und schließlich bei ggf. erfolgten Einmündungen in den Arbeitsmarkt ein nachgehendes Stabilisierungsmanagement gewährleisten. Bis zum 31.12.1997 fehlten die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Finanzierung solcher Maßnahmen.

2.1 Freie Förderung

Mit der Ablösung des alten Arbeitsförderungsrechts und dessen Integration als Drittes Buch in das Sozialgesetzbuch bekommen die Arbeitsämter in Form des neuen § 10 (Freie Förderung) seit dem 1.1.1998 ein Instrumentarium an die Hand, welches ihnen eine Reaktionsmöglichkeit auf die obengenannten Probleme in wesentlich optimierter Form ermöglicht. Eine der wenigen Vorgaben des § 10 besteht darin, daß die förderbaren Maßnahmen den wesentlichen Zielen und Grundsätzen der bestehenden gesetzlichen Eingliederungsleistungen entsprechen müssen. Wesentliches Element des § 10 ist die Möglichkeit zur Entwicklung sehr flexibler Maßnahmen, die erstens die Gegebenheiten des lokalen Arbeitsmarks und zweitens die Besonderheiten der o.g. Personengruppe besonders berücksichtigen. Auf dieser Grundlage wurde von der Universität - Gesamthochschule Siegen (UNI) ein Maßnahmenkonzept entwickelt (Trube 1998), dessen Rahmen nun kurz skizziert wird.

2.2 Skizzierung der Maßnahme "Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz (EVA)"

- Zielgruppe der Maßnahme sind Langzeit-Leistungsbezieher der Arbeitsverwaltung, die zusätzliche Leistungen der Sozialverwaltung (Sozialhilfe) erhalten.
- Wesentliches Merkmal der Förderung dieser Personengruppe ist die Verwendung von individuell paßgenauen Unterstützungsdienstleistungen.
- Ziel ist die Entwicklung und Verfolgung von Strategien zur langfristigen Einmündung in den Arbeitsmarkt.
- Verwendet werden moderne Konzepte der Personal- und Sozialentwicklung, u.a. nach dem Case-Management-Ansatz (vgl. Wendt 1997).
- Die Unterstützungsdienstleistungen werden in fünf - prinzipiell voneinander unabhängige - Module aufgegliedert. Ihr Einsatz erfolgt individuumsbezogen:
 - Modul 1: Personenbezogenes Clearing motivationaler, kognitiver und sozialer Barrieren bzw. Potentiale
 - Modul 2: Individuelles Assessment der persönlichen Eignungen, z.B. anhand arbeitsfeldbezogener Praxiserprobungen
 - Modul 3: Paßgenaue Hilfeplanung mit bilateralen Entwicklungsvereinbarungen, regelmäßiger Kontrolle und ggf. Anpassung der Hilfevereinbarungen
 - Modul 4: Personenbezogener Vermittlungsassistenz zum Abbau individueller, sozialer und betrieblicher Einmündungsbarrieren
 - Modul 5: Nachgehendes Stabilisierungsmanagement als Monitoring des Integrationsprozesses

- Der Verbleib der Teilnehmer in der Maßnahme gestaltet sich flexibel (maximal 12 Monate). Er orientiert sich ausschließlich an der Erreichung der in der Hilfevertragsvereinbarung festgelegten Ziele.
- Die Durchführung der Maßnahme erfolgt durch fachlich geeignete, örtliche Träger
- Notwendig für die erfolgreiche Umsetzung der Maßnahme ist eine zielgerichtete Kooperation von Arbeitsverwaltung, Sozialverwaltung, örtlichen Trägern, der Universität und weiterer Elemente aus dem örtlich gegebenen Hilfenetzwerk.

An dieser Stelle wird deutlich, daß die Maßnahmenkonzeption in mehrfacher Hinsicht ein innovatives Projekt darstellt: Vor allem handelt es sich nicht - wie in den sonst üblichen Maßnahmen der Arbeitsförderung - um eine angebotsorientierte Maßnahme, bei der die Maßnahmeteilnehmer die angebotenen Dienstleistungen mehr oder weniger motiviert und erfolgreich nutzen. Angesichts der Heterogenität der Zielgruppe mit ihrer Summation von vermittlungshemmenden Merkmalen wird vielmehr eine nutzerorientierte Perspektive eingenommen, bei der der Teilnehmer mit seinen je individuellen Potentialen und Barrieren Ausgangspunkt für die weiteren Unterstützungsdienstleistungen ist. Auf dieser Grundlage werden nach dem Case-Management-Ansatz gemeinsam mit dem Individuum Ziele festgelegt und Strategien zur Zielerreichung entworfen. Hierbei sollen nicht nur die Angebote der durchführenden Träger genutzt werden, vielmehr ist die Zusammenarbeit mit weiteren Elementen aus dem örtlichen Hilfenetzwerk (Schuldnerberatung, Beratungsstellen etc., die in Form von "Fremdleistungen" eingekauft werden) integraler Bestandteil der Maßnahmenkonzeption.

2.3 Effektivitätsprüfung

Die Effektivität dieses neuen Instrumentariums wird dabei auf zweierlei Ebenen überprüft: Erstens erstellen die örtlichen Arbeitsämter Eingliederungsbilanzen über die Effektivität ihrer Maßnahmen, zweitens prüft die BA aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive die Wirksamkeit des neuen Instrumentariums durch geeignete Evaluationen. Die Durchführung von wissenschaftlichen Evaluationen kann die BA an geeignete Institute vor Ort übertragen. Hierbei werden besondere Anforderungen an die Durchführung der Evaluationsstudie gestellt:

Allgemein geht es darum, unter Berücksichtigung aller Evaluationsstudien die Wirksamkeit des § 10 aus einer Makroperspektive seitens der BA beurteilen zu können (vgl. Brinkmann 1998), nicht zuletzt, um Anhaltspunkte zur Gesamtbewertung des neuen Instrumentariums in der politischen Diskussion zu gewinnen. Hierzu ist es gemäß der Rahmenvorgaben der BA erforderlich, alle Aufwendungen und Erträge der Maßnahme zu erfassen und zu bewerten sowie deren Wirksamkeit detailliert zu prüfen und zu bewerten. Dabei sollen die Untersuchungen so angelegt sein, daß ihre Ergebnisse auf andere Arbeitsamtsbezirke prinzipiell übertragbar sind. Dies erfordert u.a. den Einsatz standardisierter Datenerhebungsinstrumente. Zur Erfüllung der genannten Rahmenvorgaben wurde von der UNI/GH Siegen ein Forschungsdesign entwickelt, mit dem sowohl die Anforderungen an die durchzuführende Maßnahme als auch an die Evaluationsstudie erfüllt werden können.

2.4 Das Untersuchungsdesign zum Forschungsprojekt "Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz (EVA)"

Die Grundgesamtheit der Untersuchung besteht aus allen Einwohnern des Kreisgebietes Siegen-Wittgenstein, die im Oktober 1998 sowohl Arbeitslosengeld / Arbeitslosenhilfe als auch ergänzende Leistungen der Sozialverwaltung erhielten. Aus dieser Grundgesamtheit wurden nach dem Zufallsprinzip die Personen der Experimentalgruppe und Kontrollgruppen gezogen. Diese Vorgehensweise stellt sicher, daß einerseits aus den Ergebnissen der Untersuchung Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit möglich sind, andererseits sehr genaue Aussagen über die Erreichbarkeit der Grundgesamtheit für die neu konzipierte Maßnahme möglich sind.

Das Design besteht aus einer Experimentalgruppe und zwei Kontrollgruppen, die wie folgt differenziert werden: Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme an der Informationsveranstaltung über die durchzuführende Maßnahme und Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme an der eigentlichen Maßnahme. Sowohl die Experimentalgruppe als auch die Kontrollgruppe 1 werden zu einer Informationsveranstaltung über die geplante Maßnahme verbindlich eingeladen. Lediglich die Experimentalgruppe wird danach zur eigentlichen Maßnahme eingeladen. Die Kontrollgruppe 2 bekommt keinerlei Informationen über die Maßnahme. Dies bietet die Voraussetzung für die folgenden Analysen, wobei die längsschnittliche Betrachtung aller Gruppen zudem Aussagen über Veränderungsprozesse ermöglicht:

- Kontrollgruppe 2: Erfassung der "natürlichen Fluktuation" aus der Arbeitslosigkeit ohne Maßnahmenintervention
- Vergleich Kontrollgruppe 1 - Kontrollgruppe 2: Erfassung der Effekte, die durch die Ankündigung einer geplanten Maßnahme erklärbar sind
- Vergleich Experimentalgruppe - Kontrollgruppe 1: Erfassung der Effekte, die durch die Einladung bzw. Teilnahme an der eigentlichen Maßnahme erklärbar sind (unter Berücksichtigung der natürlichen Fluktuation).

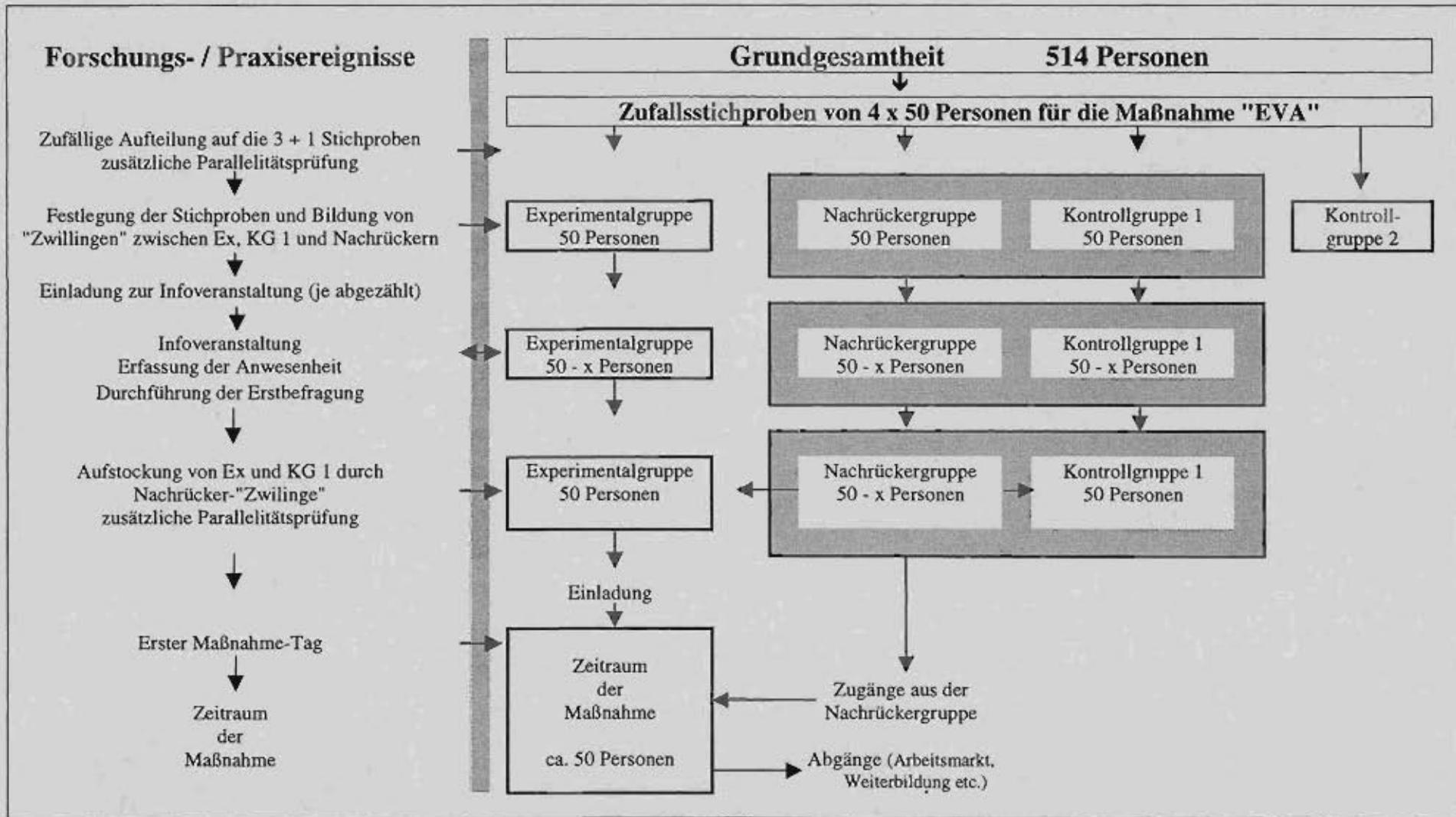
Da ein Ausscheiden von Versuchspersonen aus Experimentalgruppe und Kontrollgruppe 1 zu erwarten war, eine Mindestanzahl von Personen für die Maßnahmendurchführung jedoch erforderlich ist, wurde zusätzlich eine "Nachrückergruppe" eingeführt, aus der heraus ausgeschiedene Personen ersetzt werden können. Hieraus ergibt sich die graphische Darstellung (vgl. *Abbildung 2 auf Seite 13*) des Untersuchungsdesigns.

2.5 An der Qualitätsdefinition beteiligte Akteure

Aus dem Vorgenannten wird deutlich, daß mehrere Akteure an der Definition der Qualität sowohl der durchzuführenden Maßnahme als auch der Evaluationsstudie beteiligt sind (vgl. *Abbildung 1* im ersten Teil dieses Artikels):

- Arbeitsverwaltung und Sozialverwaltung als Finanziere, Unterstützer und direkte Beteiligte der Maßnahme und Träger von Erwartungen an die Effektivität und Effizienz der Maßnahme
- BA / IAB als Finanzier der Evaluationsstudie und Träger von Erwartungen an die Konzeption und Durchführung der Evaluationsstudie
- Kunden / Klienten - hier Langzeitarbeitslose mit ergänzenden Bezügen von der Sozialverwaltung - als Träger von Erwartungen an die Maßnahme
- Maßnahmenträger und deren Mitarbeiter - als Träger von Erwartungen an das Konzept und die Zusammenarbeit der beteiligten Projektakteure
- Wissenschaftler als Verantwortliche für die vorgabengerechte Durchführung der Evaluationsstudie

Abbildung 2: Graphische Darstellung des Forschungsdesigns



2.6 Entwicklung von Zielen und Qualitätskriterien

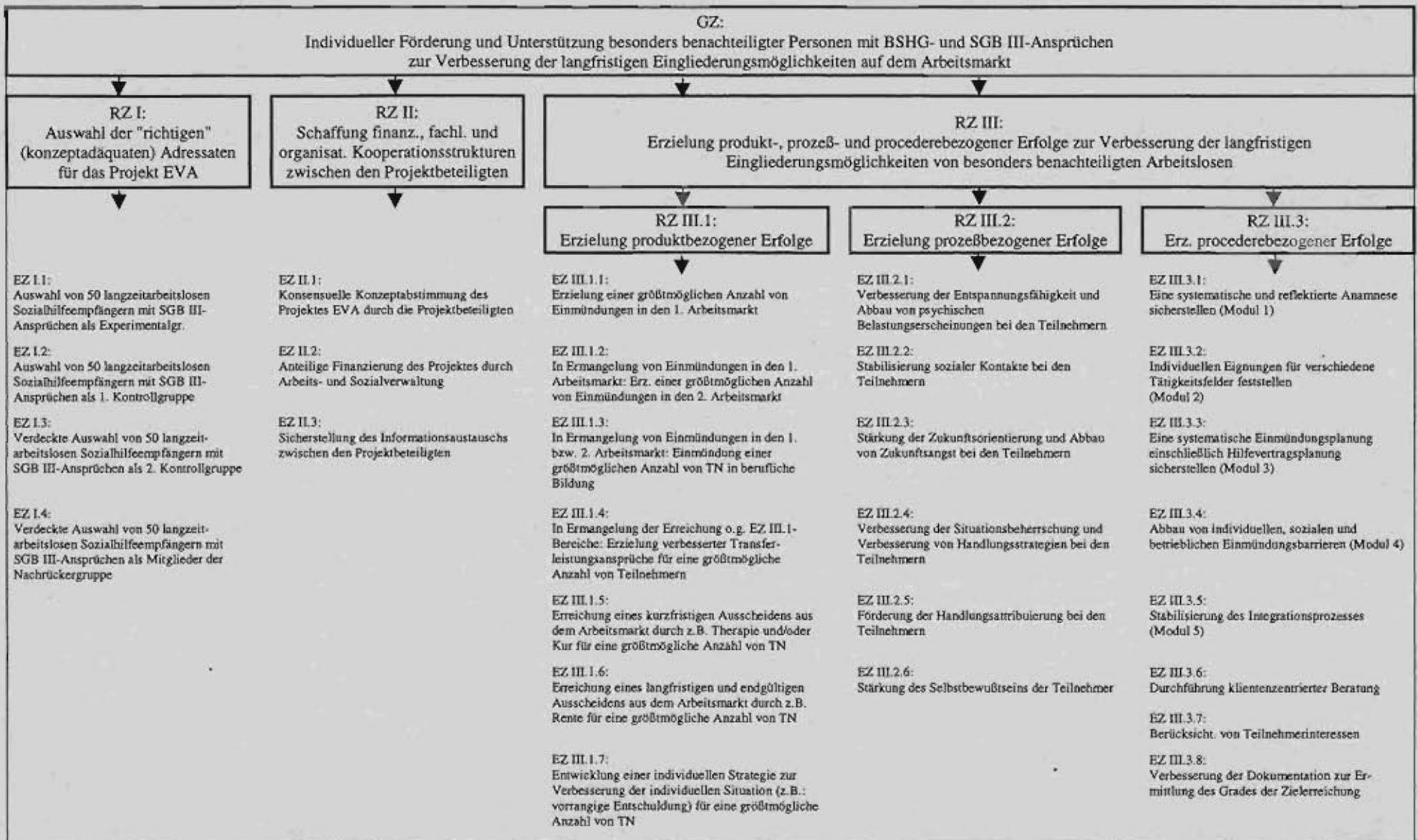
Sowohl aus der Konzeption der Evaluationsstudie als auch aus Sicht der an der durchzuführenden Maßnahme beteiligten Akteure ergeben sich die Ziele und Anforderungen, die im Rahmen der Maßnahme zu erfüllen sind. Hierzu wurden während eines detaillierten Zielentwicklungsprozesses (vgl. Müller-Schöll & Pribke 1992) die zu erreichenden Ziele bestimmt. Zunächst wurde das zu erreichende Grundsatzziel der Maßnahme festgelegt, nämlich die "Individuelle Förderung und Unterstützung besonders benachteiligter Personen mit BSHG- und SGB III-Ansprüchen zur Verbesserung der langfristigen Eingliederungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt". In dieser Grundsatzzielformulierung sind - zunächst auf einer abstrakten Ebene - alle relevanten Merkmale der Maßnahme enthalten. Im nächsten Schritt wurden konkret zu erreichende und meßbare Ziele gesammelt und unter Berücksichtigung sowohl der im ersten Teil genannten Qualitätsdimensionen als auch der an der Maßnahme beteiligten Akteure systematisiert und gebündelt. Als Ergebnis resultieren unterhalb der Grundsatzzielebene insgesamt drei Rahmenzielbereiche mit den anschließenden Ergebniszielen. Zusammengefaßt läßt sich dies in der nebenstehenden Zielmatrix (s. Seite 15) visualisieren:

Der Rahmenzielbereich I markiert dabei denjenigen Aspekt der *Strukturqualität*, der sowohl aus makroanalytischer Perspektive als auch für die Durchführung der Evaluationsstudie von besonderer Bedeutung ist. Einerseits gibt der hier erreichte Zielerreichungsgrad Auskunft über die Treffgenauigkeit der Maßnahme (Erreichbarkeit der Personen der Grundgesamtheit), andererseits ist ein weitgehend optimaler Zielerreichungsgrad maßgeblich für die Aussagen bezüglich der Wirksamkeit und Vergleichbarkeit der Maßnahme zur Bewertung des § 10 auf der lokalen Ebene "Kreisgebiet Siegen-Wittgenstein".

Der Rahmenzielbereich II markiert einen weiteren Aspekt der *Strukturqualität*, diesmal bezogen auf die an der konkreten Durchführung der Maßnahme vor Ort beteiligten Akteure Arbeitsverwaltung, Sozialverwaltung, durchführende Bildungsträger sowie Mitarbeiter der Evaluationsstudie. Die Ausweisung als ein eigener Rahmenzielbereich resultiert dabei aus der Erwartung, daß für den Erfolg der Maßnahme möglichst optimale Kooperationsstrukturen zwischen allen beteiligten Akteuren als unbedingt erforderlich erachtet werden. Dies gilt sowohl für die Phase der Konzeptkonkretisierung als auch für die eigentliche Durchführungsphase.

Der Rahmenzielbereich III markiert diejenigen Qualitätsaspekte, die auf der Ebene der konkret durchzuführenden Maßnahme erreicht werden sollen. Hier werden zunächst die drei Dimensionen Produktqualität, Prozeßqualität und Prozederequalität unterschieden. Die Dimension *Produktqualität* beinhaltet "klassische Erfolgskriterien" der Maßnahme - v.a. aus der Perspektive der Arbeitsverwaltung, Sozialverwaltung, Teilnehmer und Träger. Es soll jedoch nicht nur die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt als Erfolg gewertet werden, sondern zusätzlich alle Alternativen, die in einer längerfristigen Zeitperspektive diesem Ziel dienen. Hierzu gehören z.B. die Nutzung von Weiterbildungsmöglichkeiten oder Sprachkursen und die Entwicklung von Strategien zur Verbesserung der individuellen sozialen Situation durch den Besuch entsprechender Beratungsstellen. Die Dimension der *Prozeßqualität* beinhaltet alle unmittelbaren und mittelbaren Verbesserungen der psychosozialen Lage der Teilnehmer. Die Dimension der *Prozederequalität* beinhaltet Kriterien, die die Neuartigkeit der Gesamtmaßnahme und die Verwendung neuartiger Methoden der Personal- und Sozialentwicklung auf der Ebene der beteiligten Bildungsträger markieren. Hier geht es vorrangig um die Beantwortung der Frage, mit welchen Mitteln und Instrumenten die inhaltlichen Vorgaben der Maßnahmenkonzeption praktisch umgesetzt werden, wobei v.a. die Umsetzung der fünf genannten Module eingeschätzt wird.

Tabelle 1: Darstellung der Zielmatrix der Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz



Im Anschluß an die Formulierung und Ordnung der Ergebnisziele wurden Kriterien bestimmt und operationalisiert, anhand derer die Ziele als erreicht bzw. nicht erreicht bewertet werden. Die einzelnen hierbei durchzuführenden Schritte werden in Form von abzuarbeitenden Arbeitszielen festgelegt. Hierbei wurde auch bestimmt, wer das konkrete Arbeitsziel zu bearbeiten hat, zu welchem Zeitpunkt es bearbeitet bzw. abgeschlossen werden muß, und an welcher Stelle sowohl die Vorgehensweise als auch deren Ergebnis dokumentiert ist. Die Vorgehensweise der Zielkontrolle sei hier beispielhaft für den Rahmenzielbereich I, Ergebnisziel I.1 erläutert:

Tabelle 2: Festlegung von Arbeitszielen und Durchführung der Zielkontrolle

EZ I.1: Auswahl von 50 langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern mit SGB III-Ansprüchen als Experimentalgruppe				
Arbeitsziele	Operationalisierung	von wem durchzuführen?	wann abgeschlossen?	wo dokumentiert?
AZ I.1a: Erstellung einer Datei mit allen Personen im Kreisgebiet Siegen, die die Kriterien AIHi + HzL erfüllen. Stand: Okt. 1998	a) erfüllt / nicht erfüllt	a) Sozialamt	a) 30.9.98	a) Diskette, Datensatz
AZ I.1b: Ziehung einer Zufallsstichprobe von n=50 Personen aus a) und Zuordnung dieser Personen zur Experimentalgruppe	b) erfüllt / nicht erfüllt	b) UNI	b) 2.10.98	b) Einladungsliste, Datensatz
AZ I.1c: Ggf. zusätzliche Kontrolle der Zuordnung zur Stichprobe auf Unabhängigkeit anhand der vorliegenden Variablen	c) Ergebnis Npar-Tests	c) UNI	c) quartalsweise	c) laufende Forschungsberichterstattung

Spätestens zu diesem Zeitpunkt wird deutlich, daß einige Ziele zu festgelegten Zeitpunkten bearbeitet werden müssen, um den Gesamterfolg sowohl der Evaluation als auch der Maßnahme zu kontrollieren und ggf. steuernd eingreifen zu können. Beispielsweise führen gravierende Mängel in der Auswahl der verschiedenen Gruppen zwangsläufig dazu, daß relevante Aussagen der Evaluation aus dem Vergleich der verschiedenen Gruppen nicht möglich sind, während Mängel in anderen Rahmenzielbereichen ggf. noch während der Maßnahmenlaufzeit korrigierbar sind.

2.7 Messung der Qualität der Maßnahme

Wie bereits im ersten Teil erläutert, wird bei dieser Untersuchung Qualität daran gemessen, in wieweit einzelne Tätigkeiten, Vorgehensweisen und Maßnahmen dazu geeignet sind, festgelegte oder vereinbarte Erfordernisse zu erfüllen. Die relevanten Erfordernisse werden definiert über das Erreichen der oben genannten Zielzustände und stellen somit den zu erreichenden Soll-Zustand dar. Das Ausmaß der Qualität bestimmt sich aus der Relation zwischen Ist-Zustand und Soll-Zustand.

Im einfachsten Fall erfolgt die Messung des vorliegenden Ist-Zustandes über ein Expertenrating. Auf dieser Grundlage wird entschieden, ob der geforderte Soll-Zustand erreicht wurde. Die in der Evaluationsstudie am Rahmenzielbereich I demonstrierten kleinsten meßbaren Einheiten stellen hier die einzelnen Arbeitsziele dar. Am Beispiel des Arbeitsziels AZ I.1a: "Erstellung einer Datei mit allen Personen im Kreisgebiet Siegen, die die Kriterien AIHi + HzL erfüllen" läßt sich vergleichsweise einfach entscheiden, ob diese Datei in der geforderten Qualität vorgelegen hat und damit, ob das Arbeitsziel erreicht wurde. Deutlich wird hier, daß die Erreichung dieses Arbeitsziels für die Erreichung des übergeordneten Ziels EZ I.1: "Auswahl von 50 langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern mit SGB III-Ansprüchen als Experimentalgruppe" von elementarer Bedeutung ist. Demgegenüber stellt das Arbeitsziel AZ I.1c eher eine "Kür-Übung" dar, deren Ergebnis durch das Verfahren der Stichprobenziehung bereits gewährleistet ist: Die zusätzliche Prüfung der Unabhängigkeit der gewonnenen Stichproben stellt lediglich ergänzende Informationen für das Erreichen des übergeordneten Ziels zur Verfügung. Dies macht deutlich, daß eine unterschiedliche Gewichtung von Zielen / Kriterien für die Beurteilung des Erreichungsgrades eines übergeordneten Ziels sinnvoll sein kann. In solchen Fällen kann der Zielerreichungsgrad des Ergebnisziels z.B. über die Bildung eines gewichteten Mittelwerts aus den einzelnen Arbeitszielen ermittelt werden.

Sehr häufig wird im Rahmen der Evaluationsstudie die Bestimmung eines Ist-Zustandes über die Beantwortung von diskreten oder kontinuierlichen Schätzskalen möglich. Anhand des Erreichens eines bestimmten kritischen Mindestwertes kann dann beurteilt werden, ob das Ausmaß an Zielerreichung dem geforderten Zielerreichungsgrad entspricht oder dringend an der Verbesserung des Zielerreichungsgrades gearbeitet werden muß. Eine unterschiedliche Gewichtung der einzelnen Kriterien, z.B. als Ergebnis von Expertenratings, ist hier ebenfalls möglich.

Bei einer geringeren Anzahl von Kriterien wird es möglich sein, Ist-Zustände über Ereignisse, Merkmale, wie z.B. Häufigkeiten von Gesprächen etc., zu ermitteln und hieraus Zielerreichungsgrade zu errechnen.

2.8 Qualitätskontrolle während der Maßnahme

Für die Qualitätskontrolle während der Maßnahme bietet sich die mehrfache Messung geeigneter Zielerreichungsgrade an. Insbesondere kann hier beim Erreichen suboptimaler Zielerreichungsgrade rechtzeitig mit geeigneten Maßnahmen gegengesteuert, der Erfolg der Steuerungsmaßnahme kontrolliert und damit die Gesamtmaßnahme optimiert werden.

Die auf der Ebene der Ergebnisziele ermittelten Zielerreichungsgrade - und damit das Ausmaß der Qualität - lassen sich nach der geschilderten Methodik zu geeigneten Maßzahlen⁶ auf der Rahmenziel-

⁶ im Sinne von quantitativen Größen

ebene und Grundsatzzielebene aggregieren. Während eine Maßzahl auf Grundsatzzielebene sicherlich den Vorteil eines "schnellen Überblicks" über die Qualität der Gesamtmaßnahme hätte, enthalten eine Vielzahl von Maßzahlen auf der Ergebniszielebene weitaus mehr Informationen, um Verbesserungsbereiche detailliert erkennbar werden zu lassen, die dann mit geeigneten Mitteln des Qualitätsmanagements zu optimieren wären.

2.9 Abschließende Bemerkungen

Wie aus den vorangegangenen Abschnitten deutlich wurde, bietet das Forschungsprojekt "Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz" sowohl vom Untersuchungsansatz, wie auch von der Maßnahmenkonzeption her ausgezeichnete Rahmenbedingungen, um einen exemplarischen Beitrag zur Qualitätsdiskussion von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten leisten zu können. Die konkreten Ergebnisse werden zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen eines Abschlußberichts ausführlich vorgestellt. Offen bleibt die Frage, in welcher Art und Weise diese Erkenntnisse bei der Planung zukünftiger Maßnahmen berücksichtigt werden und ob sie gegebenenfalls in die politische Diskussion Einzug finden. Im Hinblick auf die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit könnte EVA vielleicht einige Ideen liefern, was an Alternativen für dauerhaft Ausgegrenzte möglich wäre.

Frank Luschei, Diplom-Psychologe. Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität - GH Siegen. Studium in Wuppertal 1989-1996 mit den Schwerpunkten Arbeits- und Organisationspsychologie, Sozialpsychologie und Psychologische Diagnostik. Mehrjährige Mitarbeit in verschiedenen Forschungsprojekten u.a. zur Stereotypen- und Vorurteilsforschung. Besondere Interessen: Computergestützte Erhebungs- und Auswertungsverfahren, EDV.

Achim Trube, Dipl-Soz-wiss, Dr. sc. pol., Professor für Sozialpolitik und Sozialverwaltung an der Universität - GH Siegen. Forschungs-, Consulting- und Publikationsschwerpunkte: Kosten-Nutzen-Analysen sozialer Dienstleistungen, Arbeitsmarktpolitik und Zweiter Arbeitsmarkt, Organisationsentwicklung, Qualitätsmanagement und Neue Steuerung im Non-Profit-Sektor.

3 Literatur

- Arnold, Rolf* (Hrsg.): Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung, Opladen 1997
- Arnold, Ulli; Maelicke, Bernd* (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft (Edition Social-Management, Bd. 9), Baden-Baden 1998
- Arnold, Ulli*: Qualitätsmanagement in sozialwirtschaftlichen Organisationen. In: Arnold, Ulli; Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft (Edition Social-Management, Bd. 9), Baden-Baden 1998, S. 277 - 315
- Badelt, Christoph*: Qualitätssicherung aus gesamtwirtschaftlicher und sozialpolitischer Perspektive. In: Maelicke, Bernd (Hrsg.): Qualitätsmanagement in sozialen Betrieben und Unternehmen (Edition Social-Management, Bd. 7), Baden-Baden 1996, S. 9 - 23
- Brinkmann, Christian*: Wissenschaftliche Begleitung innovativer Ansätze der Arbeitsmarktpolitik, die mit Mitteln der "freien Förderung" nach § 10 des Sozialgesetzbuches III gefördert werden. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung [IAB] (Hrsg.), IABwerkstattbericht, Nr. 3 v. 8.5.1998
- Brunner, Ewald; Bauer, Petra, Volkmar, Susanne* (Hrsg.): Soziale Einrichtungen bewerten – Theorie und Praxis der Qualitätssicherung, Freiburg 1998
- Daumenlang, Konrad; Plam, Wolfgang*: Qualitätsmanagement. In: Hauser, Albert; Neubarth, Rolf; Obermair, Wolfgang (Hrsg.): Management-Praxis – Handbuch soziale Dienstleistungen, Neuwied / Kriftel / Berlin 1996, S. 355 - 378
- Engelen-Kefer, Ursula, Kühl, Jürgen, Peschel, Peter, Ullmann, Hans*: Beschäftigungspolitik, Köln 1995
- Finis-Siegler, Beate*: Ökonomik Sozialer Arbeit, Freiburg 1997
- Gruno, Dieter*: Auf dem Weg zur 'neuen Fehlsteuerung'? Bürgernähe und Kundenorientierung in der Sozialverwaltung. In: Merchel, Joachim, Schrapper, Christian (Hrsg.): Neue Steuerung - Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996, S. 32 - 60
- Hauser, Albert; Neubarth, Rolf; Obermair, Wolfgang* (Hrsg.): Management-Praxis – Handbuch soziale Dienstleistungen, Neuwied / Kriftel / Berlin 1996
- Jordan, Erwin*: Qualitätssicherung in der Jugendhilfe, In: Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.): Qualitätssicherung und Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe, Münster 1998, S. 12 - 39
- Klatetzki, Thomas*: Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe, In: Maelicke, Bernd (Hrsg.): Qualitätsmanagement in sozialen Betrieben und Unternehmen (Edition Social-Management, Bd. 7), Baden-Baden 1996, S. 55 - 63
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung -KGSt -*(Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell – Definition und Beschreibung von Produkten, In: KGSt- Berichte Nr. 8 / 1994
- Kraemer-Fieger, Sabine; Roerkohl, Alfons; Kölsch, Roland* (Hrsg.): Qualitätsmanagement in Non-Profit-Organisationen – Beispiele, Normen, Anforderungen, Funktionen, Formblätter, Wiesbaden 1996
- Krönes, Gerhardt*: Qualitätsmanagement sozialer Dienstleistungen, In: Brunner, Ewald; Bauer, Petra, Volkmar, Susanne (Hrsg.): Soziale Einrichtungen bewerten – Theorie und Praxis der Qualitätssicherung, Freiburg 1998; S. 69 - 87
- Kühl, Jürgen*: Warum schaffen zwei Millionen Betriebe und Verwaltungen nicht genügend gute Arbeitsplätze für alle? In: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament' B 3-4 1996, S. 26 - 39

- Lung, Helmut*: Non-Profit-Management – Führen, Verwalten, ISO 9000, München / Basel 1998
- Maelicke, Bernd* (Hrsg.): Qualitätsmanagement in sozialen Betrieben und Unternehmen (Edition Social-Management, Bd. 7), Baden-Baden 1996, S. 9 - 23
- Meinhold, Marianne*: Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit, Freiburg 1996
- Merchel, Joachim, Schrapper, Christian* (Hrsg.): Neue Steuerung - Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996
- Müller-Schöll, A.; Priebke, M*: Sozialmanagement. Zur Förderung systematischen Entscheidens, Planens, Organisierens, Führens und Kontrollierens in Gruppen (3. Aufl.). Neuwied: Luchterhand 1992.
- Nittel, Dieter*: Teilnehmerorientierung – Kundenorientierung – Desorientierung – Votum zugunsten eines 'einheimischen' Begriffs, In: Arnold, Rolf (Hrsg.): Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung, Opladen 1997, S. 163 - 184
- Schnell, Rainer; Hill, Paul; Esser, Elke*: Methoden der empirischen Sozialforschung, 4. Aufl. München / Wien 1993
- Trube, Achim*: Arbeitslosigkeit, Zweiter Arbeitsmarkt und Soziale Arbeit – Über Ursachen und Folgen der Massenarbeitslosigkeit und warum Sozialarbeit keine Rezepte hat, sondern nur 'kleine Lösungen', In: Sozialmagazin Heft 10 / 1998; S. 12 – 21
- Trube, Achim*: Evaluationskonzept zum Forschungsprojekt "Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz (EVA)" (unveröff. Manuskript). Siegen 1998
- Trube, Achim*: Exposé zum Forschungsprojekt "Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz (EVA)" (unveröff. Manuskript). Siegen 1998
- Trube, Achim*: Sozialhilfe und neue Steuerungsmodelle - Sturzgeburten der Krise oder Sozialbürokratie im epochalen Wandel, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 4 / 1996, S. 122-127 (Teil 1), Heft 5 / 1996, S. 145-149 (Teil 2)
- Trube, Achim*: Zur Krise örtlicher Sozialverwaltung und den Chancen anwendungsorientierter Organisationsentwicklung, In: Nachrichtendienst für öffentliche und private Fürsorge, Heft 6 / 1994, S. 214-220
- Trube, Achim*: Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes - Exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung (Zweiter Arbeitsmarkt, Bd. 1), 2. Aufl., Münster 1998
- Wendt, Wolf Rainer*: Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. Freiburg im Breisgau: Lambertus 1997.
- Wilk, Christoph*: Erfolgskriterien von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit: Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. In: Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.). Baden-Baden: Nomos 1997