

Gerhard Bosch  
Matthias Knuth  
Gernot Mühge  
Jochen Schroth  
Walter Weiß

# **Kommunale Arbeitsmarktpolitik mit Hebelwirkung**

Evaluierung des Kommunalen  
Arbeitsmarktfonds Dortmund

1999-03

Gerhard Bosch  
Matthias Knuth  
Gernot Mühge  
Jochen Schroth  
Walter Weiß

# **Kommunale Arbeitsmarktpolitik mit Hebelwirkung**

Evaluierung des Kommunalen  
Arbeitsmarktfonds Dortmund

Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1999-03

ISSN 1430-8738

Gelsenkirchen 1999

Herausgeber:  
Institut Arbeit und Technik  
Munscheidstr. 14  
45886 Gelsenkirchen  
Telefon: +49-209/1707-0  
Fax-Nr.: +49-209/1707-110

# Kommunale Arbeitsmarktförderung mit Hebelwirkung

## Evaluierung des Kommunalen Arbeitsmarktfonds Dortmund

### **Zusammenfassung**

Die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund verfügt mit dem Kommunalen Arbeitsmarktfonds seit 1989 über ein Instrument der Anlauf- und Spitzenfinanzierung, mit dem sie arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigungsprojekte in Dortmund initiiert oder ihr Zustandekommen erst ermöglicht. Aufgabe des Projektes ist es, dieses Instrument unter folgenden Gesichtspunkten zu evaluieren:

- Multiplikatorenwirkung der Förderung im Hinblick auf die insgesamt gebundenen Mittel und die insgesamt beschäftigten Personen
- Innovationsgehalt der Dortmunder Maßnahmelandschaft
- Professionalität und Innovationspotential der Dortmunder Trägerlandschaft
- Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten der kommunalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung durch den Fonds
- Vorschläge zur Effektivierung des Mitteleinsatzes, seiner Steuerung und seiner Kontrolle

### **Abstract**

The city of Dortmund, Germany, is located in the Eastern part of the old industrial conglomerate known as the Ruhr district. The city is severely affected by the decline of the steel industry and of manufacturing in general. In almost all aspects studied in the paper, the situation and performance of the labour market in Dortmund score worse than the averages of West Germany, the State of North-Rhine-Westphalia in which Dortmund is located, or even the Ruhr district.

Since 1989, the City of Dortmund has been running its own Labour Market Fund, a small "free money" programme which offers to local employment initiatives financial means complementary to the programmes of the Federal Employment Agency or to the programmes of North-Rhine-Westphalia and the European Social Fund. In 1998, the city commissioned an evaluation of this programme to the IAT. The paper is the report of this evaluation which covers the following topics:

- the development and performance of the local labour market
- the structure of expenditures from the Dortmund Municipal Labour Market Fund
- three examples of employment projects co-financed by the Fund
- the situation of active labour market policy in Dortmund
- recommendations for enhancing the effectiveness of the Dortmund Labour Market Fund.

The basic idea of the recommendations is to focus the scarce financial means of the Dortmund Labour Market Fund on actions with high leverage such as

- conceptual developments for new projects (rather than the projects themselves)
- wage subsidies for key personnel in employment projects (rather than for participants)
- counselling, coaching and training for the permanent staff of employment initiatives
- development of "mobility services" (job centres, job clubs, assisted job search, qualified placement) which might render some employment programmes obsolete
- grants and free loans for key investments of the initiatives.

In order to allow better monitoring and fine-tuning of the Fund, a database of the projects to which the Fund contributes should be set up.



# Inhalt

## Kommunale Arbeitsmarktförderung mit Hebelwirkung

<b>1</b>	<b>Einführung .....</b>	<b>9</b>
1.1	Problemaufriß .....	9
1.2	Auftrag und Fragestellungen .....	10
1.3	Die Informationsquellen der Evaluierung .....	11
1.4	Informationsbedingte Grenzen der Evaluierung .....	11
1.5	Aufbau der Expertise .....	12
<b>2</b>	<b>Der Dortmunder Arbeitsmarkt .....</b>	<b>13</b>
2.1	Einwohner der Stadt und des Arbeitsamtsbezirks .....	13
2.2	Entwicklung von Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Dortmund .....	14
2.3	Arbeitslosigkeit in Dortmund .....	17
2.3.1	Arbeitslosigkeit nach Personengruppen .....	18
2.3.1.1	Geschlechtsspezifische Arbeitslosigkeit .....	18
2.3.1.2	Arbeitslosigkeit weiterer Personengruppen: Ausländer, Jugendliche, Ältere .....	20
2.3.2	Dauer der Arbeitslosigkeit und Bewegungen am Arbeitsmarkt .....	21
2.3.3	Zugang an offenen Stellen, Arbeitsvermittlungen .....	24
2.4	Zusammenfassung .....	27
<b>3</b>	<b>Entwicklung und Struktur des Kommunalen Arbeitsmarktfonds..</b>	<b>28</b>
3.1	Entstehung des KAF und die Entwicklung der Förderrichtlinien .....	28
3.2	Gesamtübersicht 1989 – 1996 .....	30
3.3	Strukturanalyse der KAF-Förderung 1997 .....	31
3.3.1	Fragestellungen und Datenlage .....	31
3.3.2	Die Arten der Förderung .....	32
3.3.3	Einzelbewilligungen und größere (Verbund-) Projekte .....	33
3.3.4	Verteilung der Förderung nach Politikfeldern .....	34
3.3.5	Finanzierungsanteile der durch den KAF spitzenfinanzierten Programme .....	35
3.3.6	Verteilung der KAF-Personalkostenförderung auf Programme im Zeitvergleich .....	36

<b>4</b>	<b>Die Förderung des Kommunalen Arbeitsmarktfonds am Beispiel dreier Projekte .....</b>	<b>37</b>
4.1	Das Projekt "Fahrradwachen an Dortmunder Schulen" .....	37
4.1.1	Zielsetzungen.....	37
4.1.2	Tätigkeiten und Ergebnisse .....	38
4.1.3	Anleitungsstruktur .....	38
4.1.4	Förderung durch den KAF.....	38
4.1.5	Qualifizierung.....	39
4.1.6	Arbeitsmarktpolitische Bilanz .....	39
4.1.7	Perspektiven .....	39
4.2	Das Projekt "Handfest" .....	40
4.2.1	Zielsetzungen.....	40
4.2.2	Tätigkeiten.....	41
4.2.3	Finanzierung und Förderung durch den KAF .....	41
4.2.4	Arbeitsmarktpolitische Bilanz .....	42
4.3	Das Projekt "Soziale Betreuung von alten Menschen" .....	42
4.3.1	Zielsetzungen.....	43
4.3.2	Qualifizierung und sozialpädagogische Betreuung .....	43
4.3.3	Finanzierung.....	43
4.3.4	Arbeitsmarktpolitische Bilanz .....	44
4.3.5	Perspektiven .....	44
4.4	Vergleichende Betrachtung .....	44
<b>5</b>	<b>Arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigung in Dortmund .....</b>	<b>46</b>
5.1	Die Dortmunder Maßnahmelandschaft .....	46
5.1.1	Zur quantitativen Entwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.....	46
5.1.2	Zur Entwicklung der Fördermaßnahmen zur Fortbildung und Umschulung .....	48
5.1.3	Geförderte Beschäftigung nach Tätigkeitsfeldern.....	49
5.2	Träger und sonstige Akteure der Arbeitsmarktpolitik.....	50
5.2.1	"Kleine" Träger .....	50
5.2.2	"Große" Träger .....	51
5.3	Der KAF im Urteil der Experten .....	51

<b>6</b>	<b>Empfehlungen .....</b>	<b>54</b>
6.1	Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dortmund stärken .....	54
6.2	Ziele der kommunalen Arbeitsförderung präzisieren.....	54
6.3	Gezielte Hinwendung zu unterrepräsentierten Problemgruppen.....	55
6.4	Die WBF als Kompetenzzentrum der Dortmunder Arbeitsförderung: Aktionsschwerpunkte bilden und Steuerungsmöglichkeiten ausbauen.....	56
6.5	Konzentration auf Projektförderung mit Hebelwirkung.....	57
6.5.1	Intensivierung der Projektentwicklungsförderung .....	58
6.5.2	Personalkostenförderung für Stammkräfte der Träger .....	59
6.5.3	Von der Stabilisierungs- zur Professionalisierungsförderung .....	59
6.5.4	Förderung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen.....	60
6.5.5	Qualifizierte Bedingungen der direkten Teilnehmerförderung .....	60
6.5.6	Sach- und Investitionskostenförderung .....	61
6.6	Erweiterung des Handlungsspielraums des KAF durch einen zusätzlichen Titel für rückzahlbare Zuschüsse.....	62
6.7	Aufbau einer Projektdatenbank als Voraussetzung für zielgenauere Selbststeuerung und differenziertere Berichterstattung.....	63
6.7.1	Zur derzeitigen Situation des Berichtswesens .....	63
6.7.2	Zielzustand: Aufbau einer Projektdatenbank .....	63
<b>7</b>	<b>Zehn Punkte zur Zukunft des Kommunalen Arbeitsmarktfonds ...</b>	<b>65</b>
<b>8</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>67</b>





# **Kommunale Arbeitsmarktförderung mit Hebelwirkung**

## **Evaluierung des Kommunalen Arbeitsmarktfonds Dortmund**

### **1 Einführung**

#### **1.1 Problemaufriß**

Die aktive Arbeitsförderung in Deutschland ist in den vergangenen 10 Jahren erheblich vielfältiger geworden. Zu den gesetzlich definierten Instrumenten der Bundesanstalt für Arbeit sind Programme der Bundesländer, überwiegend in gemeinsamer Finanzierung mit dem Europäischen Sozialfonds, hinzugekommen. Angesichts wachsender arbeitsmarktbedingter Sozialhilfelasten entwickeln auch die Kommunen eigenständige Ansätze der Arbeitsförderung, wobei sie durch Landesprogramme unterstützt werden.

Der wachsenden Vielfalt der Fördermöglichkeiten steht oftmals eine Reduzierung der für die einzelnen Programme verfügbaren Mittel sowie der Prozentsätze der Förderung gegenüber. Die Gesamtkosten eines arbeitsmarktpolitisch sinnvollen und aussichtsreichen Projekts sind nur noch in seltenen Fällen aus einem einzigen Förderprogramm abzudecken. Die Träger der Arbeitsförderung sind gezwungen, verschiedene Förderquellen zu kombinieren. Nicht selten droht ein Vorhaben daran zu scheitern, daß ein relativ kleiner Anteil der Gesamtfinanzierung fehlt.

Die Stadt Dortmund hat auf diese Entwicklung mit der Einrichtung einer originären Fördermöglichkeit reagiert, die 1989 als "ABM-Spitzenfinanzierung" begonnen und 1994 als "Kommunaler Arbeitsmarktfonds" (KAF) konsolidiert wurde. Mit bescheidenen und im Laufe der Jahre nur unwesentlich vermehrten Mitteln leistet die Kommune flexibel und in vielfältigen Formen Beiträge zur Vorbereitung und Durchführung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie zur Professionalisierung und Stabilisierung der Dortmunder Trägerlandschaft.

Nach fast zehn Jahren kommunaler Arbeitsförderung in Dortmund besteht aus mehreren Gründen Bedarf für eine Bilanz und eine Überprüfung und teilweise Neubestimmung der Ziele und der Förderungsformen:

Die Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch das Sozialgesetzbuch III markiert weitreichende Veränderungen der Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit. Die Förderbedingungen insbesondere bei ABM wurden erneut restriktiver gefaßt. Deshalb sind wachsende Anforderungen an den KAF zu erwarten.

Die jährlich für den KAF verfügbaren Fördermittel sind seit 1989 nicht erhöht worden, während die Tarifentgelte, hauptsächlicher Kostenfaktor der geförderten Beschäftigung, im früheren Bundesgebiet bis 1997 um 35% gestiegen sind. Diese faktische Verkürzung der finanziellen Reichweite des KAF erfordert eine Neubestimmung - entweder der finanziellen Ausstattung oder des Einsatzes der begrenzten Mittel.

Das SGB III verpflichtet die Arbeitsämter, in sogenannten Eingliederungsbilanzen Rechenschaft über den Erfolg der Arbeitsförderung zu geben. Zusammen mit wachsenden

Anforderungen der Europäischen Kommission an die Evaluierung von Programmen, die aus den Europäischen Strukturfonds kofinanziert werden, werden allgemein die Erwartungen an die Berichterstattung, die Erfolgskontrolle und die zielorientierte Steuerung arbeitsmarktpolitischer Interventionen wachsen.

Die derzeitige Förderperiode der Europäischen Strukturfonds läuft im Jahre 2000 aus, was zu einem zumindest vorübergehenden Absinken der Fördermöglichkeiten aus den entsprechenden Landesprogrammen führen wird. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, daß infolge der EU-Erweiterung in der nächsten Förderperiode generell weniger EU-Geld nach NRW und wahrscheinlich auch nach Dortmund fließen wird.

Bedrohlich sind diese Szenarien vor dem Hintergrund einer Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitsmarkt in Dortmund, die in fast allen Parametern<sup>1</sup> ungünstiger ist als die der alten Bundesländer, des Landes NRW oder selbst des Ruhrgebiets in seiner Gesamtheit.

Die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (WBF) Dortmund hat deshalb das Institut Arbeit und Technik mit der Anfertigung einer empirisch fundierten Expertise zur Evaluierung des Kommunalen Arbeitsmarktfonds beauftragt. Die Arbeiten hierzu wurden in den Monaten Juni bis Oktober 1998 durchgeführt. Sie wurden von der WBF sowie von allen arbeitsmarktpolitischen Akteuren in Dortmund, an die wir uns mit Informationswünschen gewandt haben, bereitwillig unterstützt, wofür wir an dieser Stelle herzlich danken möchten. Uns ist bewußt, daß wir den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der WBF viel Arbeit verursacht haben und daß die Vorschläge, die wir am Ende unserer Expertise machen, ihnen noch mehr Arbeit bescheren werden.

## **1.2 Auftrag und Fragestellungen**

Durch die Evaluierung sollten folgende Fragen beantwortet werden:

- Die Bedeutung der aktiven Arbeitsförderung in Dortmund für Beschäftigung und Kaufkraft sowie die Folgen einer Nichtrealisierung der durch den KAF Spitzenfinanzierten Projekte sollte abgeschätzt werden.
- Die arbeitsmarktpolitische Maßnahmelandschaft sollte im Vergleich zum Ruhrgebiet und zu NRW dargestellt werden, und es sollte untersucht werden, inwieweit feststellbare quantitative oder strukturelle Unterschiede auf den Einfluß der Förderung durch den KAF zurückzuführen sind.
- Der Innovationsgehalt der Dortmunder Maßnahmelandschaft sollte untersucht und danach beurteilt werden,
  - welche Projekte strukturelevante Auswirkungen hatten,
  - welche besonderen Ansätze zu mehr Betriebsnähe und zur Förderung von Übergängen in reguläre Beschäftigung entstanden sind, und
  - inwiefern die KAF-Förderung die Entwicklung und Realisierung dieser Ansätze beeinflußt hat.

---

<sup>1</sup> Eine Ausnahme bildet der Anstieg der Arbeitslosigkeit der Männer, die - von hohem Niveau ausgehend - in Dortmund von 1995 bis 1997 nicht mehr so stark anstieg wie in NRW.

- Die Einwirkungspotentiale der KAF-Förderung auf die Trägerlandschaft, ihre Vernetzung untereinander, ihre Professionalität und Innovationskraft sollten beurteilt werden.
- Es sollte die Frage beantwortet werden, welche sonst nicht gegebenen Einfluß- und Steuerungsmöglichkeiten der Stadt Dortmund durch den Einsatz des KAF eröffnet werden.
- In den Schlußfolgerungen sollten Möglichkeiten aufgezeigt werden, die qualitative und quantitative Wirksamkeit des KAF zu steigern und die Arbeitsmarktrelevanz des Mitteleinsatzes zu bewerten.

### **1.3 Die Informationsquellen der Evaluierung**

Unsere Expertise stützt sich auf folgende empirische Grundlagen:

- Mit Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen haben wir eine Analyse der Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitsmarkt in Dortmund vorgenommen. Grenzen dieser Analyse ergeben sich dadurch, daß der Arbeitsamtsbezirk Dortmund ein größeres Gebiet und knapp 30% mehr Einwohner umfaßt als die Stadt Dortmund. Manche Angaben sind daher nur auf der Ebene des Arbeitsamtsbezirks verfügbar.
- Die gleiche Einschränkung ist zu machen für die Daten über Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung, soweit sie von der Bundesanstalt für Arbeit gefördert werden. Ergänzt wurde die arbeitsmarktpolitische Analyse durch eine Sonderauswertung, die die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) in unserem Auftrag aufgrund ihrer Anfang 1997 durchgeführten Trägerbefragung vorgenommen hat. Wie sich jedoch zeigte, setzt die geringe Zahl der befragten Träger den Interpretationsmöglichkeiten sehr enge Grenzen.
- Wir haben Expertengespräche mit den Geschäftsführungen von drei größeren Dortmunder Beschäftigungsträgern geführt, um zu erfahren, welche Bedeutung der KAF für die Arbeit dieser Träger hat und welche Veränderungsperspektiven sich aus der Sicht der Träger für den KAF ergeben.
- Die gleichen Fragen wurden mit drei Experten erörtert, die die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Akteure außerhalb von Trägern repräsentieren: Arbeitsamt, Deutscher Gewerkschaftsbund und Industrie- und Handelskammer.
- Drei aufgrund von Förderentscheidungen des Jahres 1997 geförderte Projekte wurden aufgesucht und auf der Basis von ausführlichen Leitfadengesprächen porträtiert.
- Die für die Umsetzung des KAF verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WBF standen uns mehrmals für ausführliche Gespräche zur Verfügung. Sie versorgten uns mit allen bei der WBF verfügbaren Informationen und Dokumenten zur Entwicklung und Struktur des KAF.

### **1.4 Informationsbedingte Grenzen der Evaluierung**

Nicht alle ursprünglich gestellten Fragen konnten im Rahmen der Evaluierung beantwortet werden, weil die dafür erforderlichen Informationen nicht verfügbar bzw. im gegebenen Zeit- und Auftragsrahmen nicht zu erheben waren.

- Als sich im Verlauf der Arbeit herausstellte, daß Informationen über den Inhalt der geförderten Projekte, über die durch diese Projekte erreichten Teilnehmer (einschließlich der nicht unmittelbar vom KAF geförderten) und über die in diesen Projekten gebundenen Fördermittel Dritter bei der WBF nicht in datentechnisch auswertbarer Form verfügbar sind, entschlossen wir uns zu einem ursprünglich nicht vorgesehenen Arbeitsschritt: Wir

nahmen eine eingehende Analyse von Förderakten vor. Wegen des immensen Aufwands mußten wir die Aktenanalyse letztlich auf eine - dafür dann vollständige - Erfassung der Förderakten von 1997 beschränken. Dadurch können wir die Struktur der 1997 getroffenen Förderentscheidungen relativ genau beschreiben.

- Zur Beantwortung der Fragen nach den Wirkungen der Förderung durch den KAF auf Beschäftigung und Kaufkraft in Dortmund insgesamt hätten wir durchgängige und verlässliche Angaben über die Gesamtkosten jedes Projekts und über die Gesamtzahl der in jedem Projekt Beschäftigten benötigt. Diese Informationen sind jedoch nur lückenhaft verfügbar. Angesichts der bescheidenen finanziellen Größenordnung des KAF erscheint es uns im Nachhinein als kein bedeutender Mangel der Evaluierung, daß Aussagen auf der wirtschaftlichen "Makroebene" nicht möglich sind.
- Qualitative Aussagen über die geförderten Projekte lassen sich nur exemplarisch für die drei ausführlich untersuchten Maßnahmen treffen. Aufgrund der Förderakten sind strukturelle Aussagen über die geförderte Kostenart, über Tätigkeitsfelder und Teilnehmerstruktur der Projekte möglich, aber nicht über ihren Innovationsgehalt oder ihre Strukturrelevanz.
- Aufgrund der Erfahrung, daß die verfügbaren Informationsgrundlagen für eine Bewertung der KAF-Förderung teilweise unbefriedigend sind, gehen wir im vorliegenden Bericht stärker als geplant auf die Frage ein, wie solche Informationslücken künftig durch Verbesserung des Berichtswesens und seiner EDV-technischen Grundlage geschlossen werden können.

## **1.5 Aufbau der Expertise**

Unsere Expertise beginnt mit der Analyse von Beschäftigung und Arbeitsmarkt in Dortmund (2). Wir stellen dann die Entwicklung des KAF dar sowie die Struktur der Förderung im Jahre 1997 (3). Diese eher quantitative Betrachtung wird im folgenden Kapitel illustriert durch die Darstellung von drei geförderten Projekten (4). Anschließend wird der KAF eingeordnet in die arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigung in Dortmund insgesamt, und zwar sowohl auf der Ebene der Maßnahmen als auch der Träger. Vor diesem Hintergrund werden die Urteile der Experten über die Funktion des KAF und seine Entwicklungsperspektiven wiedergegeben (5). Die Expertise schließt ab mit Handlungsempfehlungen an die Akteure des Kommunalen Arbeitsmarktfonds, die aus einem Vorschlag für die künftige Zieldefinition der Dortmunder Arbeitsmarktpolitik entwickelt werden (6).

## 2 Der Dortmunder Arbeitsmarkt

Die folgende Analyse des Dortmunder Arbeitsmarktes und der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen greift auf die veröffentlichten Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit, des Landesarbeitsamtes NRW, des Amtes für Statistik und Wahlen der Stadt Dortmund sowie des Arbeitsamtes Dortmund zurück. Soweit möglich, werden Daten für Dortmund in der Abgrenzung des Stadtgebiets angegeben. Umfassendes Zahlenmaterial zum Arbeitsmarkt und zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird jedoch nur auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke veröffentlicht, wobei der Arbeitsamtsbezirk Dortmund neben dem Stadtgebiet die Gemeinden Lünen, Selm und Schwerte umfaßt. Auch konnte nur teilweise auf die Statistik des örtlichen Arbeitsamtes zurückgegriffen werden, da die Dortmunder Arbeitsverwaltung für die Jahre 1992-1995 aufgrund von durch die deutsche Einigung bedingten Personalengpässen keine umfassenden Arbeitsmarktstatistiken erstellen konnte. Die entsprechenden Daten mußten aus Statistiken des Landesarbeitsamtes NRW beschafft werden, die aber keine Aufgliederung nach Arbeitsamts-Nebenstellen erlauben. Deshalb können bestimmte Zusammenhänge des Arbeitsmarktes nur auf der Ebene des Arbeitsamtsbezirks dargestellt werden. Da der Bezirk nach Einwohnern um weniger als 30% größer ist als die Stadt Dortmund, kann sich durch die Betrachtung auf der Bezirksebene kein grundlegend anderes Bild ergeben.

Die Dortmunder Daten werden in diesem Kapitel in der Regel mit denen des Ruhrgebiets<sup>2</sup> und von NRW insgesamt verglichen, teilweise ergänzt um einen Vergleich mit dem früheren Bundesgebiet. Für die Auswahl des betrachteten Zeitraumes war ausschlaggebend, daß in den Jahren 1987 bis 1992 - verstärkt und verlängert durch die Wiedervereinigung - ein wirtschaftlicher Aufschwung zu verzeichnen war, der sich in steigender Beschäftigung und sinkender Arbeitslosigkeit niederschlug. Dieser Aufschwung wurde in den Folgejahren von einem starken Abschwung abgelöst. Deshalb werden zentrale Zusammenhänge im Zehnjahreszeitraum von 1987 - 1997 betrachtet, der Aufschwung und Abschwung umfaßt, spezielle Fragestellungen zur Strukturierung der Arbeitslosigkeit jedoch nur in einer Zeitreihe ab 1992, d.h. mit beginnendem Abschwung.

### 2.1 Einwohner der Stadt und des Arbeitsamtsbezirks

Dortmund gehört mit Duisburg und Essen zu den Metropolen des Ruhrgebiets mit mehr als einer halben Million Einwohnern. Die Stadt ist mit einer Bevölkerung von 597.000 die nach Essen zweitgrößte des Reviers. Der Anteil der Frauen an der Bevölkerung entspricht in Dortmund, Arbeitsamtsbezirk und Stadt, mit 51,6 % weitestgehend dem des Ruhrgebiets (51,7%) und dem Landesdurchschnitt (51,4 %).

---

<sup>2</sup> Ruhrgebiet in der Definition des Landesarbeitsamtes, die leicht von der Abgrenzung des Kommunalverbands Ruhrgebiet (KVR) abweicht, da dem KVR zusätzlich der Kreis Wesel angehört.

**Tabelle 2.1: Einwohner am 31.12.1996**

		Stadt Dortmund	Arbeitsamtsbezirk Dortmund	Ruhrgebiet	NRW
Einwohner	1987	567.760			16.703.299
gesamt	1992	600.669			17.679.166
	1996	597.024	765.943	4.952.553	17.947.715
davon (1996):	Männer	289.082	371.038	2.392.044	8.724.300
	Frauen	307.942	394.906	2.560.509	9.237.859

Quelle: Stadt Dortmund, LDS; Zahlen für das Ruhrgebiet am 31.06.97

© IAT 1998

Im Zeitraum von 1987 bis 1992 ist die Bevölkerung der Stadt Dortmund mit fast 33.000 zusätzlichen Einwohnern um fast 6% angestiegen. Seit 1992 ist dagegen ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Die Steigerungsraten der Bevölkerung Dortmunds entsprechen bis 1992 denen des Landes NRW. Danach schwächt sich das Bevölkerungswachstum in NRW ab, während es in Dortmund zu einem leichten Rückgang um 0,6% kommt.

## **2.2 Entwicklung von Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Dortmund**

Im Jahr 1996 gab es in der Stadt Dortmund 236.121 Erwerbstätige<sup>3</sup>, 23.544 oder 9,1% weniger als noch 4 Jahre zuvor (1992: 259.665 Erwerbstätige). Zum Vergleich: Im Bundesgebiet West verringerte sich im gleichen Zeitraum die Zahl der Erwerbstätigen um 4,3%, in NRW lediglich um 3,4%. Tabelle 2.2 zeigt, daß die Beschäftigungsentwicklung in Dortmund auch im Vergleich zum übrigen Ruhrgebiet von einer überdurchschnittlichen Abwärtsdynamik geprägt war. Wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt wurde, ist dieses nicht durch einen Rückgang der Einwohnerzahl zu erklären, die lediglich um 0,6% abnahm.

<sup>3</sup> Das Merkmal Erwerbstätige umfaßt alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Beamte einschließlich Soldaten und Zivildienstleistende sowie Selbständige einschließlich mithelfender Familienangehöriger. Enthalten sind ferner die zivilen Beschäftigten fremder Stationierungstreitkräfte.

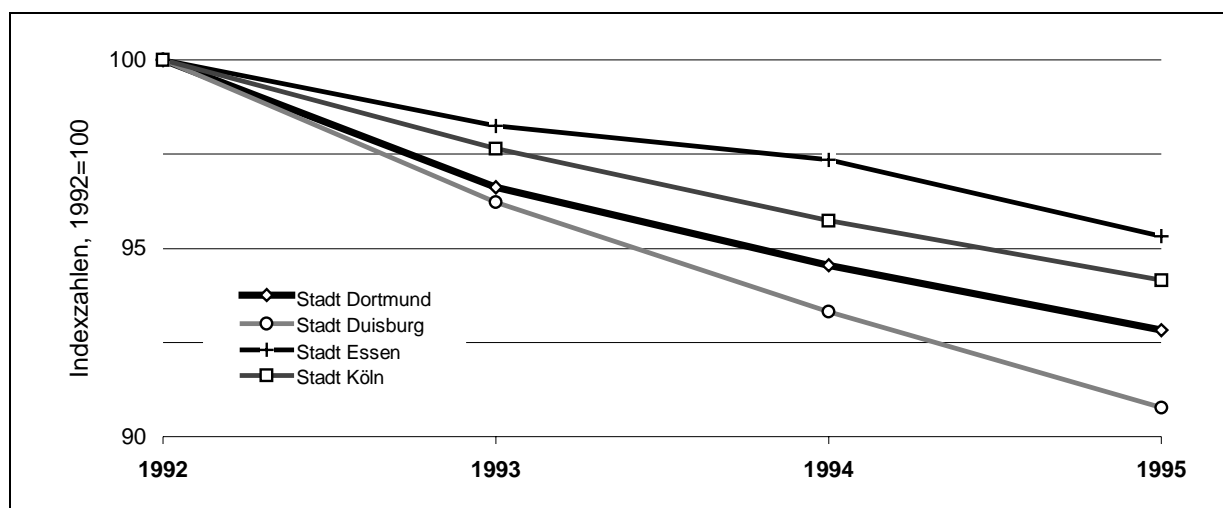
**Tabelle 2.2: Entwicklung der Erwerbstätigen, Indexzahlen, 1992=100**

	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Stadt Dortmund</b>	<b>100,0</b>	<b>96,6</b>	<b>94,6</b>	<b>92,8</b>	<b>90,9</b>
Stadt Duisburg	100,0	96,2	93,3	90,8	k.A.
Stadt Essen	100,0	98,2	97,3	95,3	k.A.
Stadt Köln	100,0	97,7	95,7	94,2	k.A.
Ruhrgebiet	100,0	97,9	95,8	94,1	k.A.
Ruhrgebiet ohne Dortmund	100,0	98,1	96,0	94,4	k.A.
NRW	100,0	98,9	97,5	96,0	96,6
BRD-West	100,0	98,5	97,3	96,7	95,7

Quellen: Stadt Dortmund, LDS, Statistisches Bundesamt

© IAT 1998

Die folgende Abb. 2.1 erlaubt einen Vergleich der Entwicklung der Erwerbstätigkeit seit 1992 in ausgewählten Großstädten von NRW. Die Entwicklung in Dortmund ist nicht so ungünstig wie in Duisburg, aber ungünstiger als im Ruhrgebiet insgesamt (Tab. 2.2) oder in Köln und Essen.

**Abbildung 2.1: Entwicklung der Erwerbstätigen in ausgesuchten Großstädten, Indexzahlen, 1992=100**

Quelle: LDS, Stadt Dortmund

© IAT 1998

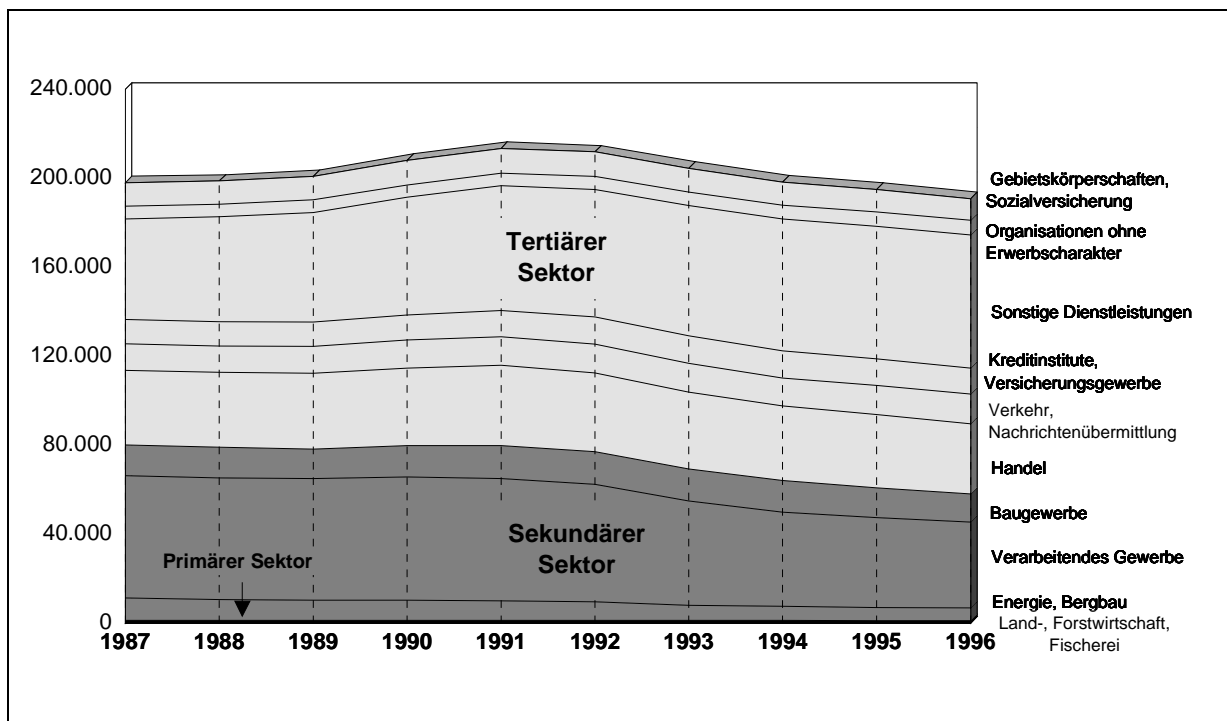
Ähnlich wie die Erwerbstätigkeit insgesamt hat sich auch die Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Stadt Dortmund entwickelt. Auf den kontinuierlichen Zuwachs der Jahre 1987 bis 1991/1992 folgte ein vergleichsweise steiler Beschäftigungsabbau, der - anders als im Bundesgebiet West - die erreichten Beschäftigungsgewinne mehr als zunichte machte. 1991 lag das Niveau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit 213.400 Personen



um 7,7% über dem von 1987, aber im Jahr 1996 mit 190.900 um 3,7% unter dem Wert von 1987. Das Niveau von 1987 wurde bereits im Verlaufe des Jahres 1994 wieder unterschritten.

Abbildung 2.2 demonstriert den für Dortmund spezifischen Zusammenhang von Strukturwandel und konjunkturellen Schwankungen am Arbeitsmarkt. In den Aufschwungjahren bis 1991/92 profitiert der Arbeitsmarkt von jährlichen Beschäftigungsgewinnen im tertiären Sektor, welche den in dieser Phase nur leichten Stellenabbau im Sekundären Sektor überkompensieren: Im industriellen Sektor werden in dieser Phase etwa 500 Stellen abgebaut, während bei den Dienstleistungen ein Zuwachs von ca. 16.000 Stellen zu registrieren ist. Diese Entwicklung kehrt sich in den Folgejahren um. Die Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe fällt ab 1992/1993 steil ab, was durch die nun nur noch leichten Beschäftigungsgewinne im Dienstleistungsbereich nicht mehr kompensiert wird. Dann kehrt sich auch die Entwicklung der Dienstleistungen um, so daß die Beschäftigung in diesem Bereich 1996 um etwa 1.000 Stellen unter der von 1991 liegt. Im Produzierenden Gewerbe gingen von 1991 bis 1996 etwa 21.500 Arbeitsplätze verloren, deutlich mehr als im Aufschwung im Dienstleistungsbereich gewonnen worden waren.

**Abbildung 2.2: Entwicklung der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Sektoren und 10 Wirtschaftsgruppen, Stadt Dortmund, Absolutzahlen Ende September**



Quelle: Stadt Dortmund

© IAT 1998

Tabelle 2.3 zeigt das sektorale Portfolio der Beschäftigung der Stadt Dortmund im Vergleich zum Bundesgebiet West und zu Nordrhein-Westfalen. Durch den Beschäftigungsabbau im industriellen Sektor Dortmunds ist hier der Anteil der Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung weit unter den auf Landes- oder Bundesebene zurückgefallen.

Dementsprechend ist der Dienstleistungsanteil relativ stark gewachsen, aber, wie wir vorher gesehen haben, leider nicht als Resultat besonderer Dynamik der Dienstleistungen, sondern infolge des industriellen Abbaus.

**Tabelle 2.3: Sektorale Beschäftigungsentwicklung, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, jeweils Ende Dezember**

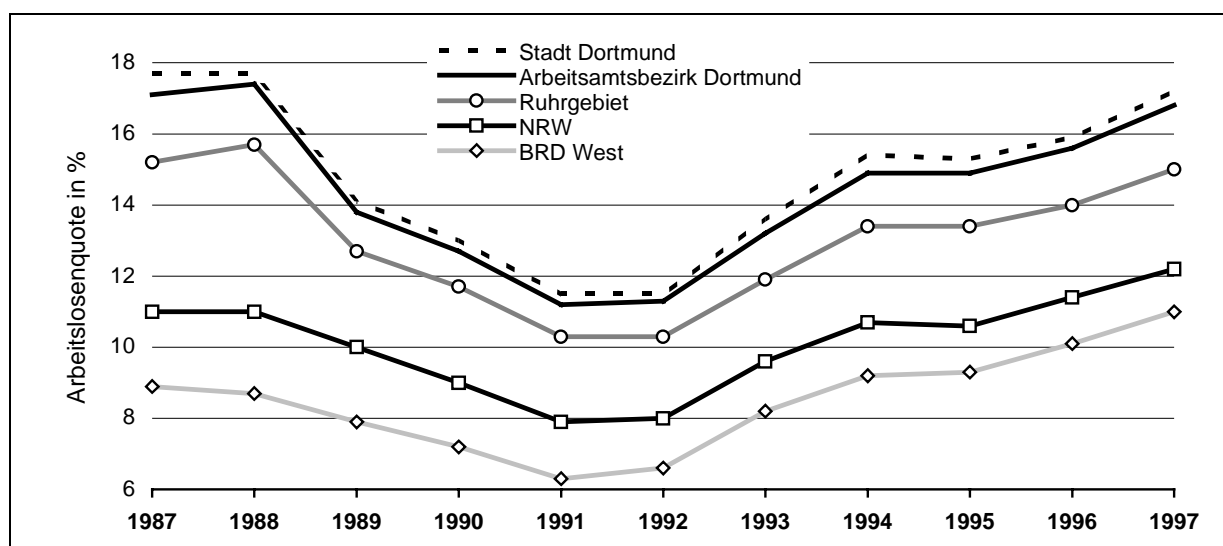
	Stadt Dortmund						NRW		BRD-West	
	1987		1991		1996		1996		1995	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	Absolut	in %
Landwirtschaft	1.130	0,6	1.178	0,6	<b>1.051</b>	<b>0,6</b>	40.379	0,7	174.633	0,8
Industrie	79.065	39,9	78.534	36,8	<b>56.939</b>	<b>29,8</b>	2.377.537	41,2	8.978.392	40,6
Dienstleistungen	117.818	59,5	133.729	62,7	<b>132.883</b>	<b>69,6</b>	3.349.083	58,1	12.972.794	58,6
Gesamt	198.013	100,0	213.441	100,0	<b>190.873</b>	<b>100,0</b>	5.766.999	100,0	22.125.819	100,0

Quelle: Stadt Dortmund, LAA NRW, BA

© IAT 1998

## 2.3 Arbeitslosigkeit in Dortmund

**Abbildung 2.3: Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquoten, 1987-1997**



Quelle: BA, LAA NRW

© IAT 1998

Die Stadt Dortmund gehört mit einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 17,2 % (1997) zu den Städten mit der höchsten Arbeitslosigkeit in den alten Ländern. Die Arbeitslosigkeit liegt in Dortmund um 56% über dem westdeutschen Durchschnitt. Auch im Ruhrgebietsvergleich ist die Lage auf dem Arbeitsmarkt in Dortmund vergleichsweise

problematisch: Der Arbeitsamtsbezirk Dortmund weist mit 16,8% (1997) die nach Duisburg (17,7%) zweithöchste Arbeitslosenquote des Ruhrgebiets auf.<sup>4</sup>

**Tabelle 2.4: Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquoten und deren Index, 1987=100**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1987	1992	1997
	Arbeitslosenquote in %											Index, 1987=100		
BRD West	8,9	8,7	7,9	7,2	6,3	6,6	8,2	9,2	9,3	10,1	11,0	100	74,2	124
NRW	11,0	11,0	10,0	9,0	7,9	8,0	9,6	10,7	10,6	11,4	12,2	100	72,7	111
Ruhrgebiet	15,2	15,7	12,7	11,7	10,3	10,3	11,9	13,4	13,4	14,0	15,0	100	67,8	98,7
AA-Bezirk Do.	17,1	17,4	13,8	12,7	11,2	11,3	13,2	14,9	14,9	15,6	16,8	100	66,1	98,2
Stadt Dortmund	17,7	17,9	14,1	13,0	11,5	11,5	13,6	15,4	15,3	15,9	17,2	100	65,0	97,2

Quelle: BA, LAA NRW, eigene Berechnungen

© IAT 1998

Die Indexzahlen der Arbeitslosenquote (Basisjahr 1987) am rechten Rand der Tabelle 2.4 zeigen, daß die Arbeitslosigkeit in Dortmund in den Aufschwungjahren 1987-1992 stärker zurückgegangen ist als etwa im Bundesgebiet oder NRW und in der folgenden Rezession schwächer zugenommen hat. Zwar ist das Niveau der Arbeitslosigkeit in der westfälischen Metropole bedeutend höher, jedoch hat im betrachteten Zeitraum über die verschiedenen regionalen Ebenen eine Annäherung der Arbeitslosenquoten stattgefunden.

### 2.3.1 Arbeitslosigkeit nach Personengruppen

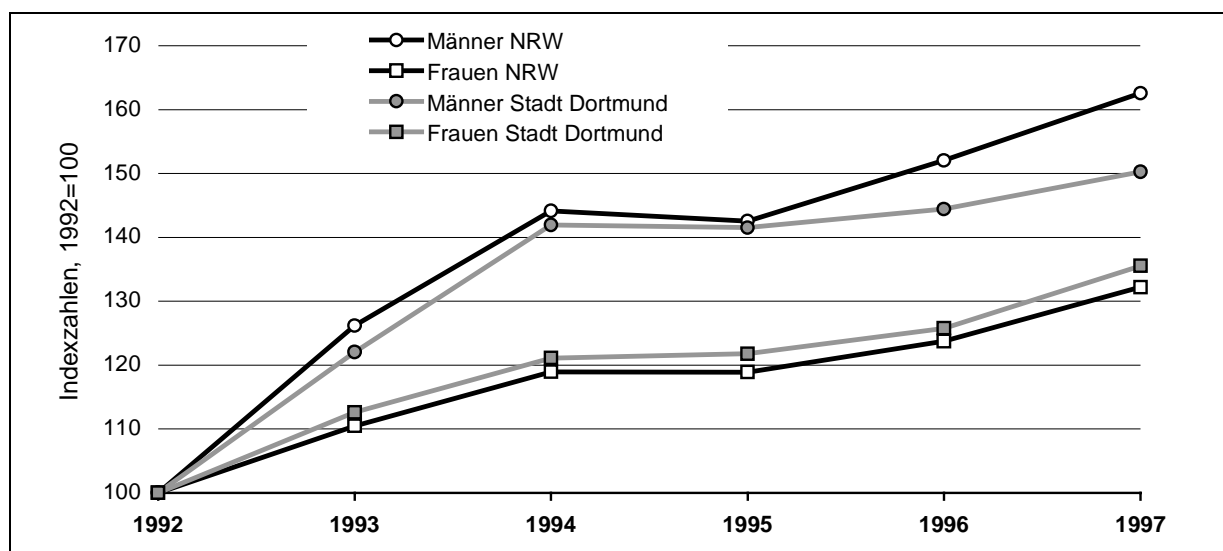
#### 2.3.1.1 Geschlechtsspezifische Arbeitslosigkeit

Wie die sektorale Analyse der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zeigte, sind in den konjunkturellen Abschwungjahren seit 1992 in der Stadt Dortmund überwiegend Stellen im Verarbeitenden Gewerbe abgebaut worden. Dadurch waren Männer vom Beschäftigungsabbau stärker betroffen als Frauen, welches durch die durchweg höheren Indexzahlen der Arbeitslosigkeit für Männer in Abbildung 2.4 zum Ausdruck kommt. Die Schere des Anstiegs der Arbeitslosigkeit öffnet sich zwischen Männern und Frauen in den ersten Abschwungjahren, um sich dann ab 1995 wieder teilweise zu schließen. Das liegt daran, daß die Frauenarbeitslosigkeit in Dortmund - in Übereinstimmung mit dem NRW-Trend - ab 1995 wieder deutlich zunahm, während die Arbeitslosigkeit der Männer nun - in Abkoppelung vom NRW-Trend - weniger stark zunahm als die der Frauen. Dieses geschlechtsspezifische Muster in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ähnelt der sektoralen Beschäftigungsentwicklung (s.o., 2.2): Der Dienstleistungssektor reagiert mit zeitlicher

<sup>4</sup> Die im Vergleich zum Stadtgebiet etwas geringere Arbeitslosenquote des Dortmunder Arbeitsamtsbezirks geht vor allem auf die relativ gute Situation im Dienststellenbereich Schwerte mit einer Arbeitslosenquote von "nur" 12,7% zurück. Die Arbeitslosenquote der Nebenstelle Lünen ist dagegen mit 16,7% praktisch identisch mit der des Bezirks (1997).

Verzögerung auf den Abschwung, und im Gegensatz zur Anfangsphase des Abschwungs sind Frauen nun stärker vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen als Männer.<sup>5</sup>

**Abbildung 2.4: Index der Arbeitslosigkeit für Männer und Frauen, NRW und Stadt Dortmund, 1992 = 100**



Quelle: BA, LAA NRW, eigene Berechnungen

© IAT 1998

<sup>5</sup> Bei Frauen ist vermutlich die statistisch nicht erfaßte, verdeckte Arbeitslosigkeit höher als bei Männern, so daß die Unterschiede in den geschlechtsspezifischen Problemlagen durch einen Vergleich der Arbeitslosenquoten nur verzerrt - zugunsten der Männer - wiedergegeben wird.

**Tabelle 2.5: Spezifische Arbeitslosenquoten<sup>6</sup> von Männern und Frauen, Jahresdurchschnitte**

	AA-Bezirk Dortmund	Ruhrgebiet	NRW	BRD-West
Frauen 1996	13,5	13,1	11,2	9,9
1997	14,7	14,0	11,9	10,7
Männer 1997	18,4	15,4	12,4	11,2

Quelle: BA, LAA NRW, Arbeitsamt Dortmund

© IAT 1998

### 2.3.1.2 Arbeitslosigkeit weiterer Personengruppen: Ausländer, Jugendliche, Ältere

Im Arbeitsamtsbezirk Dortmund ist die Situation der Ausländer außerordentlich prekär. Nahezu ein Drittel der ausländischen Erwerbspersonen ist arbeitslos, und damit ist die regionale Arbeitslosenquote der Ausländer mehr als zweimal so hoch wie die der Deutschen (Tabelle 2.6). Die ausländerspezifische Arbeitslosenquote in Dortmund ist die höchste der Ruhr-Arbeitsamtsbezirke; sie liegt um 33% über dem Landesdurchschnitt von 24,1% und um 56% über dem Bundesdurchschnitt (West) von 20,9% (Dezember 1997).

**Tabelle 2.6: Arbeitslosenquoten für Ausländer und Jugendliche**

	Ausländer Dezember 1997	Deutsche Dezember 1997	Jüngere unter 25 JD 97	Jüngere unter 20 Dez. 97	20- 25 Jahre Dez. 97
AA-Bezirk Dortmund	32,7	15,3	17,8	16,2	18,4
Ruhrgebiet	28,4	13,7	16,0	13,5	16,1
NRW	24,1	11,0	12,8	11,4	12,6
BRD-West	20,9	12,4	12,0	9,0	

Quelle: BA, LAA NRW, Stadt Dortmund

© IAT 1998

<sup>6</sup> *Arbeitslosenquoten* werden in Deutschland üblicherweise berechnet durch den Bezug auf die abhängigen zivilen Erwerbstätigen (*abh.ziv.ET*), d.h. auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einschließlich der Auszubildenden plus geringfügig Beschäftigte plus Beamte (ohne Soldaten). Die Arbeitslosenquote berechnet sich dann wie folgt:

$$\text{Arbeitslosenquote} = \frac{\text{Arbeitslose} \times 100}{\text{abh.ziv.ET} + \text{Arbeitslose}}$$

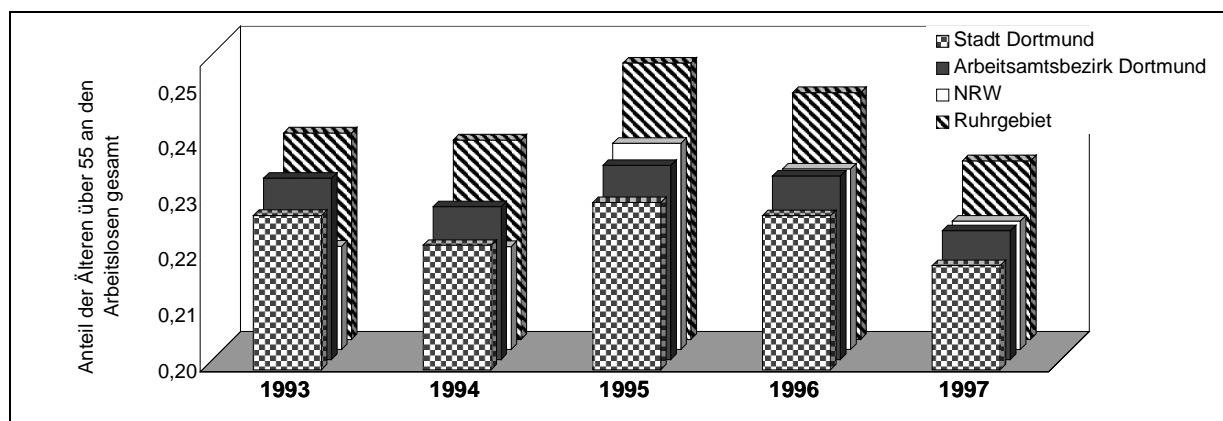
*Spezifische Arbeitslosenquoten* drücken die Betroffenheit einer bestimmten Personengruppe von Arbeitslosigkeit aus. Am Beispiel der *ausländerspezifischen Arbeitslosenquote*: Sie drückt aus, wie hoch die Arbeitslosigkeit unter den ausländischen Erwerbspersonen ist. Berechnet wird sie wie folgt:

$$\text{Ausl. - Arbeitslosenquote} = \frac{\text{ausl.Arbeitslose} \times 100}{\text{ausl.abh.ziv.ET} + \text{ausl.Arbeitslose}}$$

Nur leicht überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind die Jugendlichen. In der Altersgruppe unter 25 Jahren liegt die Arbeitslosenquote im Arbeitsamtsbezirk Dortmund mit 17,8% um einen Prozentpunkt über der allgemeinen Arbeitslosenquote von 16,8%.

Die Anzahl älterer Arbeitsloser ab Vollendung des 55. Lebensjahres nahm in der Stadt Dortmund nicht so stark zu wie die übrige Arbeitslosigkeit, sondern von 1993 bis 1997 "nur" um 17,3%. Das führt dazu, daß der Anteil der Älteren an den Arbeitslosen ab 1995 zurückgeht auf 21,9 % (1997, Stadt Dortmund). Im regionalen Vergleich ist die Arbeitslosigkeit in der Stadt (und im Arbeitsamtsbezirk) Dortmund in Bezug auf die Älteren etwas günstiger strukturiert als auf Landesebene und wesentlich günstiger als im Ruhrgebiet (Abbildung 2.5). Zu vermuten ist, daß hierbei Vorruhestandsmaßnahmen eine entlastende Rolle spielten: "Sozialplan-Arbeitslose", die keine neue Arbeit suchen, werden mit 58 aus der Arbeitslosenstatistik herausgenommen und beziehen - wie andere ältere Arbeitslose - ab 60 nach mindestens einjähriger Arbeitslosigkeit vorgezogenes Altersruhegeld.

**Abbildung 2.5: Jahresdurchschnittlicher Anteil der älteren Arbeitslosen (55 und älter) an den Arbeitslosen gesamt**



Quelle: Stadt Dortmund, LAA NRW

© IAT 1998

### 2.3.2 Dauer der Arbeitslosigkeit und Bewegungen am Arbeitsmarkt

Bislang wurde in der vorliegenden Analyse die Arbeitslosigkeit lediglich als Bestandsgröße betrachtet. Neben dem jahresdurchschnittlichen Bestand von Arbeitslosen gewinnen jedoch Stromgrößen, also Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit, in der analytischen Betrachtung von Arbeitsmärkten zunehmend an Bedeutung. Gerade für eine arbeitsmarktpolitische Betrachtung besitzen Ereignismengen - hier: die Übergänge von Personen in den und aus dem Status der Arbeitslosigkeit - eine größere Aussagekraft als Bestandsgrößen. Nur unter Einbeziehung von Ereignisdaten lassen sich Aussagen über die Verfestigung der Arbeitslosigkeit und die individuelle Dauer von Arbeitslosigkeitsperioden treffen.

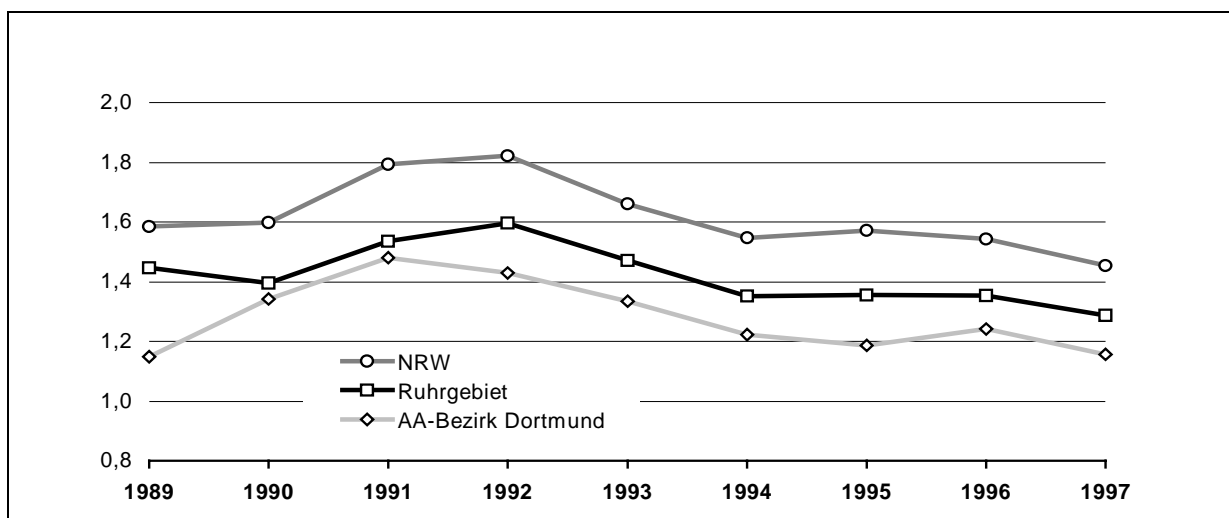
### Bestandsdaten, Bewegungsdaten, Fluktuation am Arbeitsmarkt

- **Bestände** beschreiben Personen in einem bestimmten Zustand (etwa Arbeitslosigkeit oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) zu einem bestimmten **Zeitpunkt**, etwa am Monatsende.
- Der **jahresdurchschnittliche Bestand** z.B. an Arbeitslosen ist der Durchschnitt aus den Monatsendbeständen eines Jahres. Über die Bewegungen am Arbeitsmarkt sagt diese Zahl nichts aus: Rechnerisch könnte es sich Monat für Monat um dieselben Personen gehandelt haben, aber ebensogut könnte es sich von Monat zu Monat um die gleiche Anzahl **anderer** Personen handeln.
- **Bewegungen** sind definiert durch **Zustandswechsel**, die in einem definiertem Zeitraum geschehen. Gezählt werden nicht Personen, sondern Ereignisse, die Personen widerfahren - u.U. derselben Person im definierten Zeitraum mehrmals.
- Die **Fluktuationsrate** bezieht Bewegungen innerhalb eines Zeitraums, die in einen Bestand hinein oder aus ihm herausführen, auf den Durchschnittsbestand in diesem Zeitraum. Sie ist ein Maß für die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit eines Zustandswechsels. Die Fluktuationsrate der Arbeitslosigkeit beinhaltet sowohl das Risiko, arbeitslos zu werden, wie auch die Chance, Arbeitslosigkeit zu beenden. Sie wird nach der Umschlagsformel wie folgt berechnet:

$$\frac{\text{Zugänge + Abgänge während eines Jahres}}{\text{Jahresdurchschnittlicher Bestand} \times 2}$$

Die Fluktuationsrate der Arbeitslosigkeit entwickelt sich spiegelbildlich zum Bestand. Wie Abb. 2.6. zeigt, nimmt sie auf den verschiedenen, hier betrachteten regionalen Ebenen bis 1991 oder 1992 zu, um im Abschwung abzufallen. Das bedeutet, daß die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit, in Arbeitslosigkeit zu verbleiben, zunimmt.

**Abbildung 2.6: Fluktuationsrate der Arbeitslosigkeit, AA-Bezirk Dortmund, Ruhrgebiet und NRW im Vergleich, 1989- 1997<sup>7</sup>**



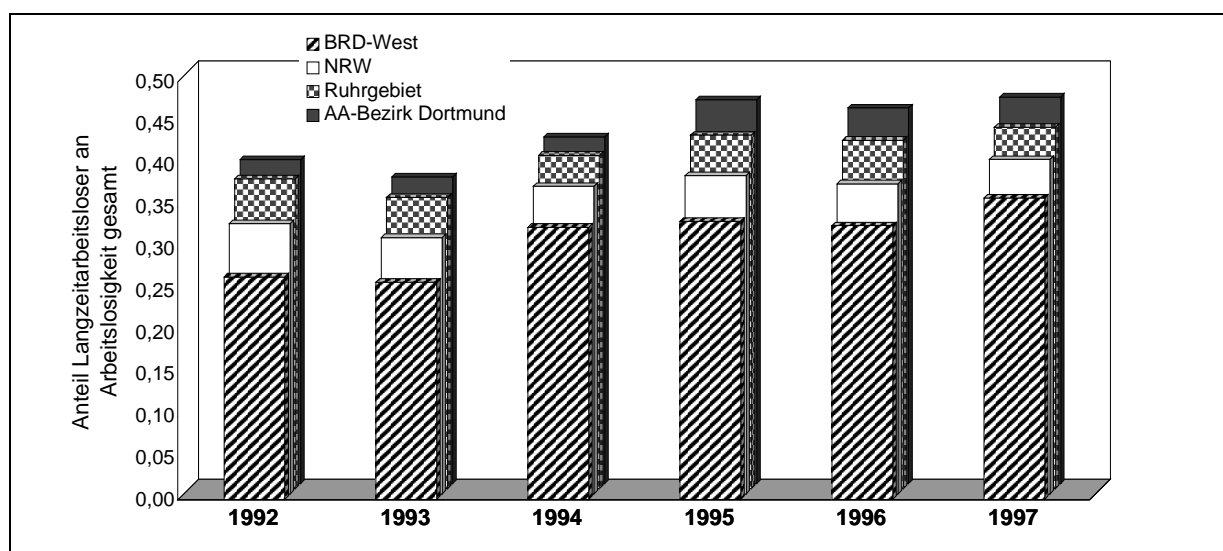
Quelle: LAA NRW, eigene Berechnungen

© IAT 1998

<sup>7</sup> Berechnung des Zählers: Jahressummen der Zugänge addiert zur Jahressumme der Abgänge; Nenner: Jahresdurchschnittlicher Bestand an Arbeitslosen multipliziert mal 2.

Abbildung 2.6 zeigt, daß die Fluktuationsrate der Arbeitslosigkeit im Arbeitsamtsbezirk Dortmund durchgängig unter den Vergleichszahlen für das Ruhrgebiet und für NRW liegt. Lediglich im Vereinigungsboom erreichen die Dortmunder Werte fast das Niveau des Ruhrgebiets, um dann früher als in den Vergleichsregionen wieder abzufallen. Die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit für Dortmunder Arbeitslose, die Arbeitslosigkeit wieder zu verlassen, ist deutlich geringer als im Landes- und Ruhrgebietsdurchschnitt. Das Problem von langer individueller Dauer der Arbeitslosigkeit hat dadurch in Dortmund besondere Relevanz.

**Abbildung 2.7: Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt, Septemberdaten**



Quelle: BA, LAA NRW, eigene Berechnungen

© IAT 1998

Auch für den Anteil der Langzeitarbeitslosen mit einer Arbeitslosigkeit von über einem Jahr gilt, daß die Entwicklungen in der Zeit auf den regionalen Vergleichsebenen parallel verlaufen, daß jedoch erhebliche Unterschiede im Niveau bestehen. Im Jahre 1993 führt der hohe Zustrom "neuer" Arbeitsloser mit zunächst noch kurzer zurückgelegter Dauer der Arbeitslosigkeit zu einem leichten Absinken des Anteils der Langzeitarbeitslosen (vgl. Abb. 2.7). Da jedoch überproportional viele der Neuzugänge in Arbeitslosigkeit verbleiben, wächst der Anteil der Langzeitarbeitslosen in den folgenden Jahren über das Ausgangsniveau von 1992 hinaus. Diese Entwicklung vollzieht sich in Dortmund auf höherem Niveau als in den Vergleichsregionen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen liegt im Dortmunder Arbeitsamtsbezirk mit 46,2% (1997) um mehr als 10 Prozentpunkte über dem im westlichen Bundesgebiet (36,1%) und um 6,2 Prozentpunkte über dem nordrhein-westfälischen Landesdurchschnitt (40,0%).



### 2.3.3 Zugang an offenen Stellen, Arbeitsvermittlungen

Bei der Betrachtung des Zugangs offener Stellen<sup>8</sup> im Zeitverlauf (Tab. 2.5) fällt zunächst auf, daß in den Rezessionsjahren von 1992/93 bis 1996 entgegen dem, was man in einer Rezession erwarten sollte, eine Zunahme der Meldungen von offenen Stellen zu verzeichnen ist. Im Jahre 1997 geht die bis dahin parallele Entwicklung der Ebenen Dortmund, Ruhrgebiet und NRW auseinander. Für NRW ist eine weitere, kontinuierliche Zunahme des Zugangs an offenen Stellen zu verzeichnen, im Ruhrgebietschnitt ein leichter, in Dortmund ein spürbarer Einbruch.

**Tabelle 2.7: Zugang an offenen Stellen, Jahressummen und pro Zugang an Arbeitslosen aus Erwerbstätigkeit**

	Arbeitsamtsbezirk Dortmund			Ruhrgebiet			NRW		
	Zugang off. Stellen I	Zugang an Arbeitsl. II	Spalte I/II III	Zugang off. Stellen IV	Zugang an Arbeitsl. V	Spalte IV/V VI	Zugang off. Stellen VII	Zugang an Arbeitsl. VIII	Spalte VII/VIII IX
1992	20.312	26.458	0,77	140.733	173.439	0,81	523.434	557.554	0,94
1993	20.424	30.534	0,67	132.749	195.843	0,68	488.773	636.133	0,77
1994	22.576	30.216	0,75	147.374	184.689	0,80	546.618	603.592	0,91
1995	23.708	27.592	0,86	155.567	172.884	0,90	588.531	587.548	1,00
1996	24.825	27.879	0,89	162.383	175.604	0,92	595.347	617.945	0,96
1997	22.866	26.510	0,86	161.399	168.014	0,96	608.400	584.768	1,04

Quelle: LAA NRW, eigene Berechnungen

© IAT 1998

Um ein dynamisches Maß für die Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt zu erhalten, wurde in den hervorgehobenen Spalten von Tabelle 2.7 und in der Abbildung 2.8 der Zugang an offenen Stellen geteilt durch den Zugang an Arbeitslosen.<sup>9</sup> Ein Wert von 1 bedeutet, daß für jede Entlassung aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit im Jahresverlauf dem Arbeitsamt gleichzeitig mindestens eine offene Stelle gemeldet wird.

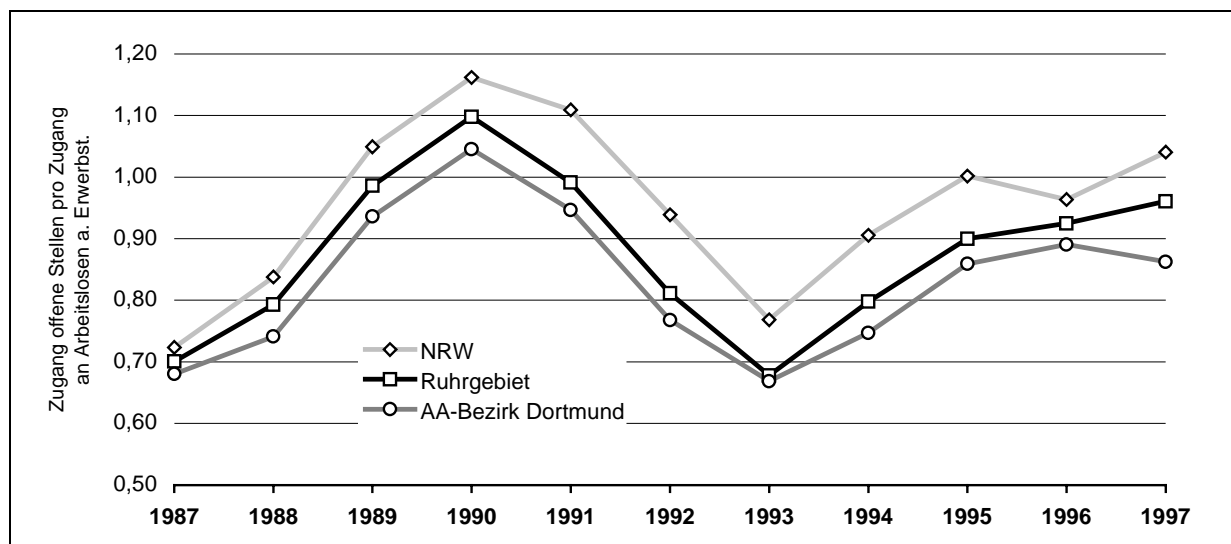
Dieser rechnerische Deckungsgrad zwischen Stellenangeboten und Arbeitsplatzverlusten wurde während des Vereinigungsbooms in Dortmund nur 1990, im Ruhrgebiet und in NRW nur 1989 bis 1991 erreicht. Nach dem Einbruch bis 1993 verbesserten sich die Relationen wieder, und auf Landesebene wurde 1995 bis 1997 wieder ein Wert um 1 erreicht. Dortmund liegt durchgängig darunter, und 1997 zeigt der Trend im Gegensatz zum Ruhrgebiet und

<sup>8</sup> Bei der Darstellung von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt werden häufig noch Arbeitslosenzahlen der Zahl offener Stellen gegenübergestellt. Bei diesen Bestandszahlen handelt es sich jedoch um Stichtagszahlen, die lediglich aussagen, wie viele offene Stellen am Monatsende im Vermittlungsgeschäft übriggeblieben sind. Über die während eines Monats oder Jahres gegebenen Chancen, eine Stelle vermittelt zu bekommen, sagen diese Zahlen nichts aus. Für eine dynamische Betrachtung des Arbeitsmarktgeschehens sind der Zugang an offenen Stellen und die erfolgten Arbeitsvermittlungen in einem bestimmten Zeitraum wesentlich aussagekräftiger.

<sup>9</sup> Um (statistische) Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit etwa aufgrund von Krankheit, Sperrzeiten etc. herauszufiltern, wurde nur der Arbeitslosenzugang aus Erwerbstätigkeit berücksichtigt. Die so gebildete Quote spiegelt den Grad der (rein quantitativen) Deckung zwischen den Meldungen über offene Stellen und den Arbeitslosigkeitsmeldungen wieder (vgl. Cramer/Karr/Rudolph 1986).

NRW wieder nach unten, was vor allem auf den Einbruch bei den gemeldeten offenen Stellen zurückzuführen ist.

**Abbildung 2.8: Zugang an offenen Stellen pro Zugang an Arbeitslosen aus Erwerbstätigkeit**



Quelle: LAA NRW, eigene Berechnungen

© IAT 1998

Die Möglichkeiten der Arbeitsämter, Arbeitsuchende in neue Beschäftigung zu vermitteln, ist von dem vorhandenen Angebot an gemeldeten offenen Stellen abhängig. Die aktive Arbeitsförderung beeinflusst das Ergebnis insofern, als die Zuweisungen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Vermittlungen registriert werden. Wir betrachten im folgenden nur die Vermittlungen in Beschäftigung von mehr als 7 Tagen Dauer, da Vermittlungen in Tagesbeschäftigung aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive nur wenig Relevanz besitzen.

**Tabelle 2.8: Arbeitsvermittlungen in Beschäftigung über 7 Tage pro Zugang an Arbeitslosen aus Erwerbstätigkeit, Jahressummen**

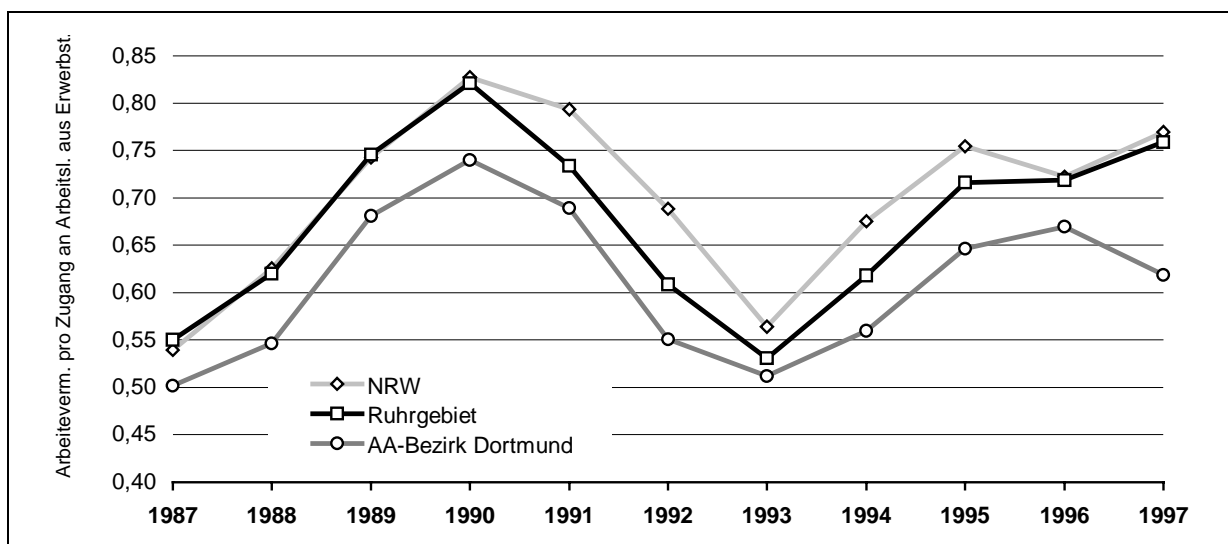
	Arbeitsamtsbezirk Dortmund			Ruhrgebiet			NRW		
	Arbeitsvm. über 7 T. I	Zugang an Arbeitsl. II	Spalte I/II III	Arbeitsvm. über 7 T. IV	Zugang an Arbeitsl. V	Spalte IV/V VI	Arbeitsvm. über 7 T. VII	Zugang an Arbeitsl. VIII	Spalte VII/VIII IX
1992	14.577	26.458	0,55	105.534	173.439	0,61	383.753	557.554	0,69
1993	15.623	30.534	0,51	103.988	195.843	0,53	358.706	636.133	0,56
1994	16.902	30.216	0,56	114.197	184.689	0,62	407.672	603.592	0,68
1995	17.835	27.592	0,65	123.805	172.884	0,72	443.379	587.548	0,75
1996	18.674	27.879	0,67	126.192	175.604	0,72	446.371	617.945	0,72
1997	16.402	26.510	0,62	127.529	168.014	0,76	450.134	584.768	0,77

Quelle: LAA NRW, eigene Berechnungen

© IAT 1998

Wie nicht anders zu erwarten, besteht zwischen den zeitlichen Verläufen des Zugangs offener Stellen und der Arbeitsvermittlungen eine große Ähnlichkeit. Hervorzuheben ist der Erfolg der Arbeitsämter, die ab 1994 die Vermittlungen in langfristige Beschäftigung sowohl absolut als auch in Relation zum Neuzugang der Arbeitslosen aus Erwerbstätigkeit steigern konnten. Das gilt mit Ausnahme des Jahres 1997 auch für Dortmund, aber der Abstand zum Ruhrgebiet und zum Land Nordrhein-Westfalen wächst.

**Abbildung 2.9: Arbeitsvermittlungen in Beschäftigung über 7 Tage pro Zugang an Arbeitslosen aus Erwerbstätigkeit**



Quelle: LAA NRW, eigene Berechnungen

© IAT 1998

## 2.4 Zusammenfassung

Der Dortmunder Arbeitsmarkt ist geprägt durch einen drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren bei einem gleichzeitigen erheblichen Rückgang der Beschäftigung. Der sektorale Strukturwandel wirkt sich auf Dortmund negativ aus, weil er stärker aus einem Schrumpfen des Produzierenden Gewerbes als aus einem Beschäftigungswachstum bei den Dienstleistungen resultiert. Im Aufschwung wachsen die Dienstleistungen langsamer als im Landes- oder Bundesdurchschnitt, und im Abschwung schrumpft die Produktion schneller, so daß sich die Wachstumsschere weiter öffnet.

Die Arbeitslosenquote in Dortmund gehört zu den höchsten im früheren Bundesgebiet. Tröstlich ist allein die rechnerische Tatsache, daß das hohe Ausgangsniveau zu geringeren Steigerungsraten führt als auf Landes- oder Bundesebene. Bei der Betrachtung gruppenspezifischer Arbeitslosenquoten fällt vor allem die besorgniserregende Betroffenheit von Ausländern auf. Positiv ist dagegen zu vermerken, daß die Arbeitslosigkeit Älterer nur unterproportional angestiegen ist, was zu einer im regionalen Vergleich günstigeren Situation führt. Dieses ist wahrscheinlich auf eine größere Verbreitung von Vorruhestandsmaßnahmen in Dortmund zurückzuführen.

Die Bewegungsanalyse des örtlichen Arbeitsmarktes hat weitere Probleme offengelegt. Ein Merkmal des Dortmunder Arbeitsmarktes liegt in der vergleichsweise geringen Fluktuationsrate der Arbeitslosigkeit, d.h. ihrer starken Verfestigung. Dementsprechend steigt der Anteil der Langzeitarbeitslosen, der ohnehin über dem Niveau von NRW oder dem früheren Bundesgebiet liegt.

Die vorrangige Aufgabe der aktiven Arbeitsförderung in Dortmund ist folglich darin zu sehen, Langzeitarbeitslosigkeit aufzubrechen bzw. durch rechtzeitige Intervention zu verhindern, daß neu zugegangene Arbeitslose zu Langzeitarbeitslosen werden. Die weitverbreitete Resignation, daß dieses wegen fehlender Nachfrage nach Arbeitskräften völlig unmöglich sei, findet in der Analyse der gemeldeten offenen Stellen und der Arbeitsvermittlungen keine Bestätigung: Trotz der negativen Beschäftigungsentwicklung nahmen die Meldungen offener Stellen und die Arbeitsvermittlungen leicht zu, und das mit Ausnahme von 1997 auch in Dortmund. Auch bei negativer Bestandsentwicklung der Beschäftigung ist der Arbeitsmarkt in Bewegung. Die entscheidende Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik ist es, Arbeitslose in diese Bewegung einzubeziehen.

### 3 Entwicklung und Struktur des Kommunalen Arbeitsmarktfonds

#### 3.1 Entstehung des KAF und die Entwicklung der Förderrichtlinien<sup>10</sup>

Ende der 80er Jahre lag Dortmund in der ABM-Förderung, gemessen an der Zahl der Arbeitslosen, gegenüber NRW und dem Ruhrgebiet zurück (vgl. 5.1.1). Die 9. AFG-Novelle, die zum 1.1.89 in Kraft trat, drohte diesen Zustand zu verschärfen, weil sie eine 100-prozentige Förderung der Lohnkosten nur noch unter eingeschränkten Voraussetzungen vorsah.<sup>11</sup> Das mußte insbesondere die Beschäftigungsinitiativen treffen, d.h. solche freien Träger der aktiven Arbeitsförderung, hinter denen keine Organisation stand, die Eigenanteile der Kosten hätte übernehmen können. Beschäftigungsinitiativen hatten in Dortmund seit Mitte der 80er Jahre erhebliche Bedeutung erlangt (vgl. 5.2) und waren im arbeitsmarktpolitischen Dialog in Dortmund präsent.

Vor diesem Hintergrund faßte der Rat der Stadt Dortmund im Mai 1989 auf Initiative des damaligen Dezernenten für Wirtschaftsförderung und entsprechend einem Vorschlag der "Dortmund-Konferenz gegen Langzeitarbeitslosigkeit" vom 28.2.1989 den Beschluß zur Einrichtung eines Programms zur "Spitzenfinanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei Unternehmen oder Einrichtungen des privaten Rechts, die gemeinnützige Zwecke verfolgen". Hierfür wurden für die Jahre 1989-1991 Haushaltsmittel in Höhe von 6 Mio. DM bereitgestellt. Die gleichzeitig verabschiedeten, am 29.3.1990 noch einmal leicht modifizierten Vergaberichtlinien<sup>12</sup> sahen zunächst ausschließlich eine Förderung von Lohnkostenanteilen der Teilnehmer von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vor, die durch die Förderung der Bundesanstalt für Arbeit, andere Förderquellen oder Eigenmittel der Träger nicht gedeckt werden konnten. Durch Ratsbeschlüsse vom 29.8. und 18.10.1990 wurde das Programm, im wesentlichen durch Umwidmung der schon bereitgestellten Haushaltsmittel, um eine Sachkostenfinanzierung ergänzt. Damit gab es ab 1990 die "ABM-Spitzenfinanzierung" und den "Sachkostenfonds". Mit Sachkosten konnten dabei nur solche Projekte gefördert werden, die in der Regel mindestens 5 Arbeitnehmer(innen) beschäftigten. Dieser Grundsatz gilt bis heute.

Durch Ratsbeschluß vom 28.2.91 wurde das Programm erweitert um die Möglichkeit, mit Laufzeiten von bis zu 2 Jahren Projektentwickler bei den Trägern zu fördern. Diese Förderung richtete sich auf die professionelle Infrastruktur des Trägers statt auf einzelne Teilnehmer und bereits laufende Maßnahmen. Voraussetzung für diese Art von Förderung war, daß der Träger durchschnittlich mindestens 15 Arbeitskräfte beschäftigte und mit der Stadt Dortmund im Rahmen eines Kooperationsvertrages zusammenarbeitete. Die Umsetzung mit letztlich acht

<sup>10</sup> Dieser Abschnitt beruht im wesentlichen auf den uns zugänglich gemachten Beschlußvorlagen für den Rat der Stadt Dortmund und den Ausschuß für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung.

<sup>11</sup> Der Höchstfördersatz bei ABM wurde grundsätzlich auf 75% der Lohnkosten herabgesetzt; in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, also auch in Dortmund, konnte er 90% und bei Vorliegen besonderer Umstände (also z.B. Träger, die keinen Eigenanteil aufbringen können) 100% betragen. Die Vollförderung wurde auf 15% aller Förderfälle bundesweit begrenzt. Im einzelnen Arbeitsamtsbezirk wurden die Fördersätze quotiert, d.h. die auf Dortmund entfallenden Möglichkeiten der Vollkostenförderung konnten nur in einem bestimmten Verhältnis zu den geringer geförderten Maßnahmen genutzt werden.

<sup>12</sup> Die anfängliche Beschränkung auf Sozialhilfeempfänger mit und ohne AFG-Leistungsbezug wurde geöffnet für andere Personengruppen, wenn die Maßnahmen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch besonders bedeutsam waren, dem Umweltschutz oder dem kulturellen Austausch dienten oder im Bereich der Jugend-, Alten- und Sozialbetreuung angesiedelt waren.

Trägern begann Anfang 1992. Faktisch wurde diese Förderungsmöglichkeit von den meisten der beteiligten Träger in der Weise genutzt, daß die Geschäftsführer oder Projektleiter sich von Leitungsaufgaben in den Maßnahmen, ihrer bis dahin einzigen Finanzierungsquelle, teilweise entlasteten<sup>13</sup>, um miteinander und unter Moderation der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung das EUROFORM-Projekt<sup>14</sup> zu entwickeln. Dadurch wurde einerseits die Zusammenarbeit der größeren Träger in Dortmund gestärkt und jenes stabile Netzwerk entwickelt, das wir bei unseren Recherchen vorgefunden haben; andererseits wurde erfolgreich das umfangreichste Projekt konzipiert und beantragt, das im Rahmen des EUROFORM-Programms verwirklicht wurde.

Ebenfalls durch den Beschluß vom 28.2.91 wurden die förderbaren Arten von Maßnahmen auf "Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen" und die zu fördernden Zielgruppen auf "nicht qualifizierte Jugendliche, Jugendliche in sogenannter Dunkelziffer und Frauen nach der Familienphase" erweitert. Dadurch wurde das kommunale Spitzenfinanzierungsprogramm anschlussfähig gemacht für die vom Arbeitsministerium des Landes gemeinsam mit dem Europäischen Sozialfonds finanzierten Programme im Bereich der Ziele 3 und 4 der EU-Strukturfonds. Die Sachkostenförderung wurde erweitert auf Investitionskosten für die Ausstattung der geförderten Teilnehmer mit notwendigen Arbeitsmitteln. Aufgrund dieser Beschlüsse verbreiterte sich die Palette der Förderungen im Jahre 1991 hinsichtlich der spitzenfinanzierten Programme und Personengruppen. Zugleich wurden durch die Finanzierung von Leitungs- und Betreuungspersonal sowie ab 1992 von Projektentwicklern Schwerpunkte mit Multiplikatorwirkung gesetzt.

Im Jahre 1994 wurde das Arbeitsmarktprogramm der Stadt Dortmund konsolidiert. Am 21.4.94 beschloß der Rat die "Grundstruktur eines Wirtschafts- und Beschäftigungskonzepts", und am 19.5.94 verabschiedete er neue Vergabegrundsätze, die bei Erstellung dieser Expertise noch in Kraft waren. Hierin wurden die Personalkostenförderung und die Sach- und Investitionskostenförderung unter der Bezeichnung "Kommunaler Arbeitsmarktfonds" begrifflich zusammengefaßt. Dem Übergang in den ersten Arbeitsmarkt wurde in den Vergabegrundsätzen größeres Gewicht beigemessen, woraus ein gewisser Vorrang von erwerbswirtschaftlichen Beschäftigungsinitiativen abgeleitet wurde. Die Lohnkostenförderung für ältere Arbeitnehmer wurde auf 30% des Arbeitnehmer-Bruttoentgelts begrenzt.<sup>15</sup> Es wurden zwei weitere Förderungselemente eingeführt: die Stabilisierungsförderung für Maßnahmeträger in besonderen Fällen und die Förderung von Projektentwicklungen durch fachkompetente Institute. Letztere sollte nicht nur den Trägern unmittelbar zugute kommen, sondern auch für Entwicklungsaufträge der WBF genutzt

<sup>13</sup> Wegen dieser Form der Nutzung wurde diese Förderungsform in späteren Darstellungen auch als "kommunales Stammkräfteprogramm" bezeichnet, während unter "Projektentwicklungsförderung" seit 1994 die konzeptionelle Zuarbeit durch externe Institute verstanden wird.

<sup>14</sup> "EUROFORM" bezeichnet das EU-Förderprogramm, in das die gemeinsam entwickelten Projektanträge eingebracht wurden. An dem Projekt waren letztlich außer den 8 "großen" Trägern auch eine Arbeitsgemeinschaft von 15 "kleinen" Trägern beteiligt. Es wurden 8 Teilmaßnahmen mit zusammen 190 Maßnahmeplätzen gefördert, die von letztlich 249 Teilnehmern durchlaufen wurden. Der Inhalt der Maßnahmen war je nach Träger unterschiedlich und entsprach teilweise den Beschäftigungsfeldern, in denen die beteiligten Träger auch heute noch schwerpunktmäßig tätig sind. – Vgl. Volkholz/Köchling/Gründken 1995.

<sup>15</sup> Seit 1991 wurde die ABM-Spitzenfinanzierung zunehmend auch zur Ergänzung der Lohnkostenzuschüsse (LKZ) für die "Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer" nach § 97 des damaligen AFG eingesetzt. Bei mehrjähriger Förderung derselben Person war dieses Instrument degressiv ausgestaltet. Indem der KAF sich dagegen schützte, komplementär mit steigenden Förderanteilen mitzugehen, wurden die Träger - entsprechend der Orientierung auf den "ersten Arbeitsmarkt" - unter den Zwang gesetzt, ältere Arbeitnehmer so marktnah und produktiv einzusetzen, daß sie einen wachsenden Teil ihrer Lohnkosten selbst erwirtschaften konnten.

werden. Für diese beiden Förderungsformen wurden in den Folgejahren jeweils zwischen 15 und 25% der Haushaltsmittel angesetzt; die faktische Nutzung blieb hinter diesen Ansätzen zurück. Es galt von Anfang an der Grundsatz, daß nicht benötigte Mittel aus der Stabilisierungs- und der Projektentwicklungsförderung für die laufende Projektförderung genutzt wurden. Durch die 1997 erfolgte Umwandlung der WBF Dortmund in einen Eigenbetrieb wurde die Bewirtschaftung der Mittel weiter flexibilisiert.

Der Überblick über die Entwicklung des KAF zeigt, daß bis 1994 in Reaktion auf neue Bedarfslagen und Förderprogramme immer neue Zielsetzungen, Zielgruppen, mitfinanzierbare Programme und Förderungsarten hinzugekommen sind. Die jährlichen Haushaltsmittel blieben dagegen nahezu unverändert. Im Rahmen dieses Budgets mußten Förderungsentscheidungen aufgrund von Vergabegrundsätzen getroffen werden, die sehr vieles möglich machen und wenig ausschließen. Das gibt der WBF einen großen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, den sie nach unserem Eindruck verantwortlich nutzt. Sie steht dabei jedoch unter dem Druck verschiedenster Anforderungen, was die Gefahr einer "Zerstreuung" der Fördermittel und damit zu einer Verwischung des Förderprofils mit sich bringt.

### 3.2 Gesamtübersicht 1989 – 1996

Nach den uns zur Verfügung gestellten jährlichen Listen verteilten sich die Bewilligungen von 1989 - 1996 wie folgt auf die beiden grundlegenden Förderarten, nämlich die Personalkosten und die Sach- und Investitionskosten:

**Tabelle 3.1: Bewilligungen der Jahre 1989 bis 1996 (TDM)**

Jahr	Personalkosten	Sach- und Investitionskosten	Gesamt
1989	2.873	0	2.873
1990	1.466	0	1.466
1991	1.598	492	2.090
1992	1.280	360	1.640
1993	945	478	1.423
1994	1.308	341	1.649
1995	1.440	436	1.876
1996	1.461	490	1.951
Gesamt	12.371	2.596	14.967
<i>Prozent</i>	<i>82,6%</i>	<i>17,3%</i>	<i>99,9%</i>

Quelle: Aufstellungen der WBF Dortmund

© IAT 1998

Bei der Interpretation dieser Daten sind folgende Gegebenheiten zu beachten:

- (1) Da manche Bewilligungen aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen zu Lasten künftiger Haushalte erfolgen, sind die Jahressummen der Bewilligungsentscheidungen nicht identisch mit den Haushaltsansätzen des betreffenden Jahres.
- (2) Strukturinformationen über die Projekte - wie z.B. Anzahl geförderter Arbeitsplätze oder Summe der Fördermittel Dritter - liegen nur auf Basis der Bewilligungsbescheide, also der geplanten Größen, nicht auf Basis der Endabrechnungen vor. Deshalb stützen wir unsere Analyse durchgängig auf die Plangrößen.
- (3) Dadurch können wir für das Jahr 1997 eine aktuelle Detailanalyse vorlegen. Mit Ist-Daten wäre das nicht möglich gewesen, weil zum Zeitpunkt unserer Untersuchung noch nicht alle Projekte abgerechnet waren.

### 3.3 Strukturanalyse der KAF-Förderung 1997

#### 3.3.1 Fragestellungen und Datenlage

Für das Jahr 1997 haben wir eine detaillierte Analyse der Förderakten vorgenommen, um zu differenzierten Ergebnissen hinsichtlich der Struktur der Förderung zu kommen. Dabei standen folgende Fragen im Vordergrund:

- (1) Wie verteilt sich die KAF-Förderung auf Förderarten? Die vorliegenden Aufstellungen unterscheiden zwischen Personalkostenförderung einerseits, Sach- und Investitionskostenförderung andererseits. Innerhalb der Personalkostenförderung gibt es aber Förderungsformen mit ganz unterschiedlichen Wirkungen: Neben der direkten Förderung von Teilnehmern, die den arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen angehören, können auch die Projektentwicklung oder "Stammkräfte" der Träger gefördert werden.<sup>16</sup>
- (2) Wie viele Personen werden durch den KAF direkt gefördert, wie viele indirekt? Dabei ging es einerseits darum, die arbeitsmarktpolitische Hebelwirkung, die durch die Förderung von Stammkräften und von Investitionen erreicht wird, möglichst vollständig zu ermitteln. Andererseits mußten Mehrfachzählungen vermieden werden, wenn z.B. dieselben Träger für dieselben Teilnehmerplätze mehrere Förderungen erhielten. Wir mußten also aufgrund der Aktenlage entscheiden, welche Einzelbewilligungen sachlich auf dasselbe Projekt zu beziehen waren.
- (3) In der gleichen Weise war zu verfahren mit den Fördermitteln Dritter, die durch die KAF-Förderung gebunden werden konnten. Dabei mußten wir feststellen, daß die Datenlage zur "finanziellen Hebelwirkung" des KAF schlechter ist als die zur personellen. Nur für etwa die Hälfte der Projekte von 1997 sind die Gesamtkosten bekannt. Wir haben deshalb die angegebenen Fördermittel Dritter addiert, wobei es möglich ist, daß diese Angaben unvollständig sind. Die ermittelten Werte der Drittmittel stellen also eine Untergrenze dar.
- (4) Durch die Zusammenführung von Einzelbewilligungen zu Projekten und Projektverbänden war zugleich die Grundlage geschaffen zur Beantwortung der Frage,

---

<sup>16</sup> Unter diesem Begriff fassen wir Anleitungs-, Betreuungs- und Beratungspersonal sowie Administration der Träger zusammen. Wir setzen den Begriff in Anführungszeichen, um deutlich zu machen, daß sich die Förderung nicht durch die Zugehörigkeit der geförderten Person zum Personalstamm des Trägers rechtfertigt, sondern durch das Projekt, das durch die Beschäftigung dieser Person ermöglicht wird. "Stammkräfte" werden im Gegensatz zu "Teilnehmern" nicht in erster Linie zu ihrer eigenen Förderung beschäftigt, sondern um andere zu fördern oder ihre Förderung zu ermöglichen.



inwieweit es in 1997 gelungen ist, die Fördermittel des KAF strategisch zu konzentrieren.

- (5) Von Interesse war für uns weiterhin, welcher Art der gesellschaftliche Nutzen ist, der durch die Projekte produziert wird. Dazu wurden die Tätigkeiten der geförderten Teilnehmer einem Politikfeld zugeordnet. Zum Politikfeld "Arbeitsmarkt" wurden Förderungen der Infrastruktur des Trägers sowie solche Projekte zugeordnet, bei denen das geförderte Personal arbeitsmarktpolitische Informations- und Beratungsdienstleistungen nach außen erbringt.<sup>17</sup>
- (6) Außerdem ging es uns um die Frage, aus welchen Quellen durch die KAF-Förderung Drittmittel gebunden und für die Arbeitsförderung in Dortmund genutzt werden konnten und welchen relativen Anteil diese Quellen hatten.

### 3.3.2 Die Arten der Förderung

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Arten der Förderung und die jeweils direkt und indirekt geförderten Teilnehmer, die zugesagten KAF-Mittel und die für die Projekte von anderer Stelle bewilligten Drittmittel. Als "direkt geförderte" Teilnehmer bezeichnen wir dabei die Personen, für die eine Personalkostenförderung aus dem KAF bewilligt wurden; "Teilnehmer gesamt" bezeichnet die Gesamtzahl der Teilnehmer in den betreffenden Projekten, einschließlich etwa direkt geförderter Personen.

**Tabelle 3.2: Geförderte Maßnahmen nach Art der Förderung, 1997**

	Bewil- ligun- gen	Teil- nehmer gesamt	davon: direkt gefördert	Teilnehmer gesamt zu direkt	KAF- Förderung TDM	Drittmittel TDM	Drittmittel zu KAF
	I	II	III	II/III	IV	V	V/IV
Teilnehmerförderung	100	164	163	1	1.298	7.034	5,4
Projektentwicklung	12	5 <sup>18</sup>	1	nicht sinnvoll	217	363	1,7
Stammkräfteförderung	14	103	11	9	309	2.748	9
Sach- und Investitionskosten	20	239	0	nicht zu berechnen	512	k.A.	nicht zu berechnen
Sonstiges	4	2	2	1	22	680	zu geringe Fallzahl
<b>Gesamt</b>	<b>150</b>	<b>513</b>	<b>177</b>		<b>2.358</b>	<b>10.825</b>	<b>4,6</b>

Quelle: Analyse der Förderakten und Angaben der WBF

© IAT 1998

Die Berechnungen in den beiden hervorgehobenen Spalten zeigen, daß die Stammkräfteförderung sowohl nach Teilnehmern als auch nach Finanzmitteln die größte "Hebelwirkung" hat: Auf eine geförderte Stammkraft kommen 8 weitere Teilnehmer (mit der Stammkraft 9 Teilnehmer insgesamt), und auf eine DM Förderung aus dem KAF kommen bei der Stammkräfteförderung 9 DM Drittmittel. Bei den Sach- und Investitionskosten ist dieses Verhältnis möglicherweise noch günstiger, kann aber nicht berechnet werden, weil

<sup>17</sup> Dagegen wurde beispielsweise ein Projekt wie die "Dezentrale Kleingartenentsorgung" – ungeachtet der Tatsache, daß die Teilnehmer zum Zwecke ihrer arbeitsmarktpolitischen Förderung beschäftigt werden – dem Politikfeld "Umwelt" zugeordnet, weil der konkrete Nutzen der Arbeitsleistung ein umweltpolitischer ist.

<sup>18</sup> Die Teilnehmerzahl der später aufgrund der Projektentwicklung realisierten Projekte ist in der Regel nicht dokumentiert. Deshalb ist die Zahl der Gesamtteilnehmer zu niedrig ausgewiesen.

entsprechende Angaben fehlen. Das ist darauf zurückzuführen, daß diese Form der Förderung häufig mehreren Projekten des Trägers zugute kommt, weshalb die insgesamt in diesen Projekten gebundenen Drittmittel nicht erfaßt werden.<sup>19</sup>

### 3.3.3 Einzelbewilligungen und größere (Verbund-) Projekte

Als größere und Verbundprojekte wurden diejenigen Projekte zusammengefaßt, in denen mindestens 5 Teilnehmer gefördert wurden oder bei denen mehrere geförderte Träger kooperierten, soweit dieses aus den Akten erkennbar war.

**Tabelle 3.3: Verhältnis von größeren Projekten und Einzelförderungen 1997 (alle Förderarten)**

	Bewilligungen I	Projekte II	Teilnehmer gesamt III absolut	davon: direkt gefördert IV	KAF- Förderung V absolut, in DM
Verbund-, größere Projekte	48	13	187	92	1.097.237
Einzelförderung	102	102	326	85	1.261.085
Gesamt	150	115	513	177	2.358.322
	in Prozent				
Verbund-, größere Projekte	32,0	11,3	36,5	51,9	46,5
Einzelförderung	68,0	88,7	63,5	48,0	53,5
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Analyse der Förderakten und Angaben der WBF

© IAT 1998

Gut die Hälfte der direkt geförderten Teilnehmer befand sich in größeren und Verbundprojekten mit insgesamt mindestens 5 direkt geförderten Teilnehmern, die andere Hälfte in Maßnahmen der Einzelförderung. Das auf diese Weise gewonnene Bild unterscheidet sich grundlegend von dem Eindruck, der durch eine Auflistung allein der einzelnen Förderentscheidungen vermittelt wird. Aus der Liste der Personalkostenförderungen für 1997 läßt sich beispielsweise entnehmen, daß durch 130 Förderentscheidungen von insgesamt rund 1,8 Mio. DM 214 Arbeitsplätze gefördert worden seien. Tatsächlich ist jedoch die Anzahl der direkt geförderten Arbeitsplätze etwas niedriger, weil mehrere Bewilligungen zugunsten derselben Teilnehmerplätze ausgesprochen wurden, während andererseits die Zahl der indirekt geförderten Teilnehmerplätze viel höher ist.

Die Zusammenführung der Einzelentscheidungen zu Projekten und Projektverbänden führte zur Identifizierung von 13 Vorhaben<sup>20</sup>, die teilweise durch mehrere Förderentscheidungen unterstützt wurden:

<sup>19</sup> Direkt geförderte Teilnehmer gibt es bei der Sach- und Investitionskostenförderung nicht; dafür ist die Zahl der indirekt geförderten sehr hoch. Diese ist aber nicht mit den anderen Förderungsformen vergleichbar, weil der einzelne Teilnehmer oft nur marginal partizipiert. Wenn z.B. ein Bildungsträger mit Förderung des KAF die Ausstattung seiner Schulungsräume verbessert, dann werden alle Teilnehmer dieses Bildungsträgers als indirekt geförderte Teilnehmer erfaßt.

<sup>20</sup> Drei dieser Vorhaben werden im nächsten Kapitel exemplarisch portraitiert.

**Tabelle 3.4: Größere und Verbundprojekte 1997, nur Personalkosten**

Bezeichnung	Teilnehmer	davon: direkt	Bewilligung
	gesamt	gefördert	Personalkosten, KAF DM
	I	II	III
Fahrradwachen an Schulen	33	2	15.550
Jugendwerkstatt	27	5	67.769
Handfest	22	2	12.540
Dezentrale Kleingartenentsorgung	20	6	41.472
Altenpflegehilfe	20	20	99.000
Altenbetreuung	15	15	48.000
Zeche Dorstfeld	14	14	79.715
Schulbetreuung	8	7	80.504
IuK-Infrastruktur der Träger	7	6	36.700
Depot Immermannstr.	6	6	30.500
Stadtteilzentrum Adlerstr.	5	5	32.394
Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung	5	1	56.356
versch. pädagogische Fördermaßnahmen der St. Vincenz-Ausbildungsstätte e. V.	5	5	42.626
<b>Gesamt</b>	<b>187</b>	<b>92</b>	<b>643.126</b>

Quelle: Analyse der Förderakten und Angaben der WBF

© IAT 1998

### 3.3.4 Verteilung der Förderung nach Politikfeldern

Allen geförderten Maßnahmen ist gemeinsam, daß sie Teil der Arbeitsmarktpolitik sind. Aber im Rahmen der Personalkostenförderung fördert der KAF zugleich auch konkrete Tätigkeiten, die Nutzen in anderen Politikfeldern stiften: Die Teilnehmer betreuen Kinder und Jugendliche (Politikfeld "Bildung und Erziehung"), sie bereiten historische Ausstellungen vor oder spielen Theater (Politikfeld "Kultur und Geschichte"), sie sind daran beteiligt, eine ehemalige Zeche für neue Nutzungen vorzubereiten (Politikfeld "Struktur"), sie ergänzen das soziale Betreuungsangebot für Kinder oder Ältere (Politikfeld "Soziales"), oder sie betreiben Fahrradwachen an Schulen oder entsorgen die Abfälle aus Kleingartenanlagen (Politikfeld "Umwelt"). Als ausschließlich der Arbeitsmarktpolitik zuzurechnende Förderungen haben wir solche klassifiziert, die sich auf die personelle und technische Infrastruktur der Träger richten oder arbeitsmarktpolitische Informations- und Beratungsangebote für Angehörigen von Zielgruppen beinhalten, die nicht zugleich Teilnehmer einer Beschäftigungsmaßnahme sind. Diese Klassifizierung nach Politikfeldern führt zu der in Tab. 3.5 dargestellten Verteilung von Teilnehmern und Fördermitteln.

**Tabelle 3.5: Geförderte Maßnahmen, Teilnehmer, Personalkostenförderung 1997 nach Politikfeldern**

	Bewilligungen	Teilnehmer gesamt	davon: direkt gefördert	KAF-Förderung
	I	II	III	IV
		absolut		absolut, in DM
Arbeitsmarkt	27	290	20	377.520
Ausländerintegration	3	9	3	46.459
Bildung, Erziehung	26	29	24	295.352
Kultur und Geschichte	7	19	13	60.526
Soziales	14	50	46	269.499
Struktur	4	14	14	114.915
Umwelt	9	60	15	121.682
Sonstige	40	42	42	538.373
<b>Gesamt</b>	<b>130</b>	<b>513</b>	<b>177</b>	<b>1.824.326</b>
			in Prozent	
Arbeitsmarkt	26,0	56,5	11,5	20,7
Ausländerintegration	2,7	1,8	1,7	2,5
Bildung, Erziehung	18,7	5,7	13,7	16,2
Kultur und Geschichte	6,0	3,7	7,5	3,3
Soziales	10,0	9,7	25,9	14,8
Struktur	2,7	2,7	7,6	6,3
Umwelt	7,3	11,7	8,2	6,7
Sonstiges	26,7	8,2	23,8	29,5
<b>Gesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Analyse der Förderakten und Angaben der WBF

© IAT 1998

Im Ergebnis dieser Auswertung liegt der Schwerpunkt der Bewilligungen, der Fördermittel und der insgesamt erreichten Teilnehmer im Politikfeld "Arbeitsmarkt". Für die direkt geförderten Teilnehmer gilt dieses jedoch nicht. Das ist dadurch zu erklären, daß die Angehörigen arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen in der Regel nicht dazu eingesetzt werden können, anderen mit denselben Problemen zu helfen. Es müssen andere Arbeitsfelder erschlossen werden, die ihren Qualifikationen und ihrer Motivation entsprechen. Schwerpunkte der direkten Teilnehmerförderung sind daher die Bereiche "Soziales" (einschließlich der "Sozialen Produktion" wie z.B. der Ausarbeitung von Altkleidern), "Bildung und Erziehung" sowie "Kultur und Geschichte". Die erklärte Absicht der WBF, zu einer stärkeren Integration von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik zu kommen ("integrierte Projekte"), schlägt sich in allen Anteilszahlen nur unzureichend nieder.

### 3.3.5 Finanzierungsanteile der durch den KAF spitzenfinanzierten Programme

Eine weitere Frage, der wir im Rahmen unserer Strukturanalyse für 1997 nachgegangen sind, bezog sich auf die Finanzgeber und Programme, deren Förderung durch den KAF ergänzt wurde. Dabei sind die Projektentwicklungsförderung und die in der Praxis seltene Stabilisierungsförderung der Natur der Sache nach Förderungsarten, bei denen der KAF allein fördert. Bei der Sach- und Investitionskostenförderung werden keine Angaben über die

Drittmittel und ihre Quellen gemacht, weil häufig die Infrastruktur eines Trägers über zahlreiche Projekte hinweg gefördert wird und daher eine Erfassung nicht sinnvoll möglich ist. Für fast alle anderen Projekte liegen Angaben über Drittmittel und ihre Herkunft vor. Die Auswertung ergibt folgendes Bild:

**Tabelle 3.6: Förderanteile der von BA, NRW, Bund und EU kofinanzierten Projekte, 1997**

	WBF Dortmund KAF	Bundesanstalt für Arbeit			NRW/EU	Bund	Insgesamt
		ABM	Sonst.	Insg.			
in TDM	1.726	6.457	1.388	7.845	2.847	153	12.571
in Prozent	<b>13,7</b>	51,4	11,0	<b>62,4</b>	<b>22,6</b>	<b>1,2</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Analyse der Förderakten

© IAT 1998

Wie nicht anders zu erwarten bei einem Programm, das als "ABM-Spitzenfinanzierung" begann, entfällt der größte Teil der Fördermittel auf die Bundesanstalt für Arbeit und hier vor allem auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. An zweiter Stelle kommen die Landesprogramme, vor allem das ESF-Ziel-2-Programm "ProRegio", aber in Einzelfällen auch das Stammkräfteprogramm des Landes und der Landesjugendplan.

### 3.3.6 Verteilung der KAF-Personalkostenförderung auf Programme im Zeitvergleich

Für die Jahre 1994 und 1997 zeigt Tabelle 3.7. die Verteilung der Personalkostenförderung nach Förderprogrammen. Förderfälle, in denen keine Information über ein anderes Programm vorliegt, bleiben bei der folgenden Berechnung außer Betracht.

**Tabelle 3.7: Verteilung der Personalkostenförderung auf Instrumente bzw. Programme**

	1994	1997
ABM	34%	45%
LKZ	35%	23%
Sonstige	31%	31%
Gesamt	100%	100%

Quelle: Angaben der WBF

© IAT 1998

Wie Tabelle 3.7 zeigt, hat sich die Struktur im Zeitverlauf nur insofern verändert, als die Kofinanzierung für LKZ-Projekte (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer) heruntergefahren und die Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) entsprechend gesteigert wurde.

## **4 Die Förderung des Kommunalen Arbeitsmarktfonds am Beispiel dreier Projekte**

Im folgenden sollen am Beispiel von drei größeren Projekten die unterschiedlichen Arten der Förderung des Kommunalen Arbeitsmarktfonds illustriert werden. Die Projekte wurden nach dem Gesichtspunkt ausgewählt, daß sie drei unterschiedliche Ansätze der Förderung durch den KAF repräsentieren: Stammkräfteförderung, Sach- und Investitionskostenförderung sowie direkte Förderung der Personalkosten von Teilnehmern. Die Darstellungen beruhen auf leitfadengestützten Interviews mit den jeweiligen Projektleitungen und der Einsichtnahme in die entsprechenden Förderakten.

### **4.1 Das Projekt "Fahrradwachen an Dortmunder Schulen"**

Das Beschäftigungs- und Ausbildungsförderungswerk der Arbeiterwohlfahrt in Dortmund ist ein Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger, der schulische Qualifizierungsmaßnahmen, Erprobung und Entwicklung neuer Arbeitsfelder und begleitende Hilfen zur Integration in das soziale Leben und die Arbeitswelt anbietet. Neben dem hier näher darzustellenden Projekt "Fahrradwachen an Dortmunder Schulen" laufen derzeit noch Maßnahmen im Jugend- und Seniorenbereich. Darüber hinaus beteiligt sich der Projektträger mit insgesamt 14 Arbeitskräften am Umbau der ehemaligen Zeche Dorstfeld zu einem Kreativzentrum der VHS und beschäftigt im Projekt "Altkleideraufarbeitung" insgesamt 4 arbeitslose Schneiderinnen. Bereits seit 1994 führt das Beschäftigungs- und Ausbildungsförderungswerk in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen unter der Projektbezeichnung "Fahrradwachen an Dortmunder Schulen" durch. Im ersten Jahr waren 12 Schulen beteiligt; im Schuljahr 1997/98 nahmen bereits zwölf Gymnasien, acht Realschulen, fünf Gesamtschulen und zwei Hauptschulen im gesamten Dortmunder Stadtgebiet dieses Angebot in Anspruch. Die Zahl der Mitarbeiter hat sich von ursprünglich 24 auf inzwischen 57 Langzeitarbeitslose Schwerbehinderte (54 Männer und 3 Frauen) erhöht. Aufgrund des in der Vergangenheit relativ hohen Krankenstandes wurden in diesem Jahr erstmals auch drei Springer eingestellt. Die entstehenden Personalkosten für die 57 Teilnehmer in der Gesamthöhe von 2.221.000,- DM werden zu 100% durch das Arbeitsamt abgedeckt.

Die untersuchten Förderentscheidungen bezogen sich auf den Projektzeitraum vom 18.08.1997 - 17.08.1998. Das Projekt wurde schon in den früheren Phasen vom KAF gefördert, der sich auch im Schuljahr 1998/1999 wieder an den Kosten beteiligt.

#### **4.1.1 Zielsetzungen**

Hintergrund des Projekts war das Verlangen der Arbeitsverwaltung, zusätzliche Beschäftigungsfelder für Schwerbehinderte zu erschließen. Ein solches Feld wurde in den Schulen entdeckt, wo die Fahrradnutzung bei den Schülern stark zurückgegangen war. Oftmals handelt es sich bei den Schulwegen um Strecken, die ohne weiteres mit dem Fahrrad zu bewältigen sind. Aber Diebstähle und Sachbeschädigungen schreckten von der Nutzung des Fahrrades ab. Durch die Bewachung der Fahrräder sollte das Fahrrad als Verkehrsmittel für die Schüler wieder attraktiv gemacht und damit ein Beitrag zum Umweltschutz und zur Umwelterziehung geleistet werden. Zugleich kann damit dem Bewegungsmangel vieler

Schüler/innen vorgebeugt werden. Darüber hinaus kann der Kontakt der Schüler mit Schwerbehinderten einen Beitrag zur Toleranzerziehung leisten.

#### **4.1.2 Tätigkeiten und Ergebnisse**

Jeweils zwei Arbeitskräfte pro Schule bewachen während des Schulbetriebs (07:30 - 16:00 Uhr) die Fahrräder der Schülerschaft im Fahrradkeller oder in Fahrradständern in der Nähe der Schule und bieten, falls gewünscht, Kleinreparaturen wie etwa das Flickern eines Schlauches oder das Ölen von Fahrradketten an. Dieser Service ist für die Schüler/innen kostenlos.

Seit Beginn der Maßnahme konnte ein stetiger Rückgang von Fahrraddiebstählen und Sachbeschädigungen auf Schulhöfen verzeichnet werden. Die hohe Akzeptanz von Seiten der Schüler/innen zeigt sich in einer Verdoppelung des Fahrradvolumens in den betroffenen Dortmunder Schulen. Auch mit teuren Fahrrädern kann wieder in die Schule gefahren werden. Insgesamt werden täglich ca. 1.800 Drahtesel durch die Beschäftigten dieser AB-Maßnahme überwacht.

#### **4.1.3 Anleitungsstruktur**

Um eine Betreuung der Teilnehmer zu gewährleisten, wurden als Bestandteil des Gesamtprojekts zwei langzeitarbeitslose Techniker und zwei langzeitarbeitslose Sozialarbeiter/innen als qualifiziertes Anleitungs- und Betreuungspersonal eingesetzt. Während die Sozialarbeiter/innen die pädagogische Betreuung der Arbeitskräfte gewährleisten sollen, ist es Aufgabe des technischen Anleitungspersonals, die Fahrradstationen in einem bestimmten Turnus abzufahren, technisches Wissen zu vermitteln und den Kräften vor Ort bei Bedarf helfend unter die Arme zugreifen.

#### **4.1.4 Förderung durch den KAF**

Drei der vier Anleiter/innen wurden durch die WBF im Rahmen einer 10%igen Personalkostenförderung für Stammkräfte in der Gesamthöhe von rd. 15.200,- DM gefördert. Da dem Beschäftigungs- und Ausbildungsförderungswerk der AWO bei diesem Großprojekt erhebliche Betriebs- und Verwaltungsausgaben entstehen und die arbeitsmarktpolitischen Effekte der Maßnahme unstrittig sind, bewilligte die WBF zusätzlich Sach- und Investitionskosten in Höhe von 36.600,- DM.<sup>21</sup> Nach Auskunft des Trägers wäre es ohne diese Förderungen nicht möglich gewesen, ein solches Projekt in dieser Weise durchzuführen.

Insgesamt kamen auf eine DM Förderung aus dem KAF über 43 DM an Drittmitteln, nämlich an Personalkostenförderung durch das Arbeitsamt. Auf eine durch die WBF geförderte Leitungskraft kamen weitere 19 Teilnehmer/innen, für die keine Personalkostenförderung

---

<sup>21</sup> Das sind 50 DM pro Beschäftigtenmonat.

aus dem KAF gezahlt wurde. Damit schneidet dieses Projekt hinsichtlich der "Hebelwirkung" der KAF-Förderung außerordentlich günstig ab.

#### **4.1.5 Qualifizierung**

Begleitet wurde die gesamte Maßnahme durch zwei kleinere Qualifizierungsbestandteile. Zu Beginn des Projekts fand eine eintägige Schulung durch den Allgemeinen Deutschen Fahrradclub (ADFC) statt, bei der den schwerbehinderten Arbeitskräften der grundsätzliche Aufbau und die Zusammensetzung eines Fahrrads erklärt wurde. Des Weiteren organisierte die AWO eine dreitägige Schulung durch die IHK, die sich mit den Grundzügen des Bewachungsgewerbes beschäftigte. Begleitende Qualifizierungsmaßnahmen wurden nicht angeboten. Bei der Zusammenstellung der Teams wurde jedoch darauf geachtet, daß zumindest eine der beiden pro Schule eingesetzten Arbeitskräfte eine handwerkliche Vorausbildung mitbrachte.

#### **4.1.6 Arbeitsmarktpolitische Bilanz**

Die Vermittlung der Beschäftigten nach Ablauf der jeweils auf ein Jahr befristeten AB-Maßnahme auf den ersten Arbeitsmarkt erweist sich als sehr schwierig. Langzeitarbeitslose Behinderte gehören zu den Arbeitsuchenden mit den schlechtesten Aussichten. In Einzelfällen kam es zu einer Übernahme der Arbeitskräfte durch die jeweiligen Schulen als Hausmeister, wobei Eingliederungszuschüsse des Arbeitsamtes in Anspruch genommen wurden.

Wegen der geringen Chancen im ersten Arbeitsmarkt ist es aus der Sicht des Trägers um so wichtiger, den Teilnehmern zumindest für ein Jahr wieder das Gefühl zu geben, gebraucht zu werden, und sie an einen regelmäßigen Tagesablauf zu gewöhnen. Viele behinderte Menschen warten jahrelang auf die Chance, an einer solchen Maßnahme teilnehmen zu dürfen, und sind dementsprechend hoch motiviert. Folgerichtig war die Abbruchquote mit 5% sehr gering.

#### **4.1.7 Perspektiven**

Das Beschäftigungs- und Ausbildungsförderungswerk der AWO plant auch in den nächsten Jahren eine Fortführung dieses Projekts. Dabei ist beabsichtigt, daß bisher relativ anspruchslose Tätigkeitsfeld der Arbeitskräfte durch zusätzliche Dienstleistungen rund um das Fahrrad zu erweitern. Durch Kooperation mit der AWO-Fahrradwerkstatt, einem weiteren Arbeitsmarktprojekt des Trägers, könnten künftig auch größere Reparaturen übernommen werden. Die Teilnehmer könnten die Kennzeichnung der Fahrräder zwecks Diebstahlsicherung übernehmen und bei Schulausflügen den Transport der Fahrräder organisieren. Auch der Verleih von Fahrrädern wird nicht ausgeschlossen. Von derartigen Angeboten könnten Schulleitungen, Eltern, Schülerinnen und Schüler gleichermaßen profitieren.



## **4.2 Das Projekt "Handfest"**

Der Träger des Projekts, der "Initiativkreis Emscherregion e.V.", wurde 1990 gegründet. Es handelt sich um einen regionalen Zusammenschluß von Gruppen, Projekten und engagierten Einzelpersonen mit ca. 50 Mitgliedern, die in den Bereichen Ökologie und Umwelt, Beschäftigungs-, Sozial- und Kulturpolitik tätig sind. Das Projekt "Handfest" ist das zur Zeit wichtigste Projekt dieses Trägers.

Es handelt sich um ein Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekt für arbeitslose Gesellinnen aus dem Baunebengewerbe. 1996/97 wurde dieses Projekt erstmals mit 16 arbeitslosen Bauhandwerkerinnen und 3 Beschäftigten im Overhead-Bereich (Fachanleitung, Betreuung, Verwaltung) durchgeführt. An der hier untersuchten Projektphase, die vom 01.02.1998-15.01.1999 läuft, nehmen 22 Frauen teil. Die Förderentscheidungen durch die WBF wurden 1997 getroffen; aufgrund unten noch darzustellender Komplikationen mußte der Projektbeginn nach 1998 verschoben werden.

### **4.2.1 Zielsetzungen**

Die Ausbildung von Frauen in Männerberufen war einmal eines der populärsten Ziele der Frauenförderung; auch aus eigener Initiative strebten Frauen handwerkliche Ausbildungen an. Der Übergang von der Ausbildung in dauerhafte Berufstätigkeit gestaltete sich jedoch für viele außerordentlich schwierig, da die Betriebe in ihrer Personalpolitik auf herkömmliche Rollenbilder fixiert blieben. Als besonders risikoreich erwies sich die "zweite Schwelle" dann, wenn die Ausbildung in außerbetrieblichen Ausbildungsstätten absolviert wurde, was gerade bei Modellprojekten häufig der Fall ist. Für Handwerkerinnen, die den Berufseinstieg zunächst geschafft haben, treten die gleichen Übergangsprobleme nach familienbedingten Unterbrechungen der Berufstätigkeit oder Arbeitsplatzverlust erneut auf.

Ziel des Projekts ist es, arbeitslosen Handwerkerinnen einen Wiedereinstieg bzw. Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dies soll über eine an ihre Grundqualifikationen anknüpfende Weiterqualifikation im Bereich des ökologischen und gewerkeübergreifenden Bauens, Ausbaus und Modernisierens erfolgen. Durch diese Spezialisierung erhalten die Teilnehmerinnen eine Zusatzqualifikation, von der man sich auf dem insgesamt schwierigen Bauarbeitsmarkt eine bessere Chance für sie erhofft. Zusätzlich zu den handwerklichen Inhalten und einer Einführung in die Metallverarbeitung in der Schlosserei der Entwicklungswerkstatt Dortmund (EWEDO) umfaßt das Lehrprogramm auch Seminare zu Themen wie etwa Grundlagen der Existenzgründung, Selbstdarstellung, Rhetorik oder EDV. Zwei Betriebspraktika in handwerklichen Betrieben mit einer Laufzeit von insgesamt 10 Wochen runden die Maßnahme ab. Mit dem Projekt sollen beispielhaft Wege für die Erhöhung des Frauenanteils im Baunebengewerbe erprobt werden. Da die Teilnahme am Projekt als Gesellinnenzeit anerkannt wird, öffnet sich die berufliche Perspektive auch in Richtung Existenzgründung. Das Projekt ist damit langfristig auch eine Strategie für Unternehmensansiedlungen und kann so einen Beitrag zum Strukturwandel des Ruhrgebiets leisten. Zukunftsweisend ist auch der Ansatz, Qualifizierung mit Maßnahmen der Stadterneuerung und der Wohnumfeldverbesserung zu verknüpfen.

Die Maßnahme ist als regionales Kooperationsprojekt mit dem Zentrum für biologisches und ökologisches Planen und Bauen, Öko-Zentrum NRW und der Kommunalstelle Frau und

Beruf in Hamm konzipiert. Darüber hinaus besteht ein Kooperationsnetz mit Betrieben, in denen die Teilnehmerinnen Praktika ableisten, und mit anderen Projekten, mit denen teilweise auf den Baustellen gemeinsam gearbeitet wird.

#### **4.2.2 Tätigkeiten**

Im derzeit laufenden Projekt wurde der Gartenbereich eines Kindergartens gestaltet und ein Raumteiler im Frauen- und Mädchentreff "Kratzbürste" errichtet. Gegenwärtig ist ein Teil der Frauen mit den Innenausbauarbeiten eines alten russischen Schiffs im Dortmunder Hafen beschäftigt. Schwerpunkt bei der Auswahl der Baustellen ist das öffentliche Interesse.

#### **4.2.3 Finanzierung und Förderung durch den KAF**

Im ersten Maßnahmejahr (1996/97) wurde das Projekt zu 80% aus Fördermitteln des Landes und des Europäischen Sozialfonds finanziert. Die WBF beteiligte sich an den Sach- und Investitionskosten mit rd. 65.000,- DM, was 11% der Gesamtkosten entspricht. 9% wurden vom Träger selbst in Form von Projektentwicklungskosten aufgebracht.

Für 1997 war eine Fortsetzung des Projekts fest einkalkuliert. Auch das für die Entscheidungsvorbereitung zuständige Regionalsekretariat ging von einer Mittelbewilligung des Versorgungsamtes Dortmund 1997 aus, da der Verlängerungsantrag vom regionalen Beirat die Prioritätsstufe Ib (zweithöchste Stufe) erhalten hatte. Die WBF hatte eine Fortsetzung der Förderung durch Sachkosten aus dem KAF zugesagt.

Dann stellte sich jedoch heraus, daß eine Förderung aus den ESF-Programmen des Landes im Jahre 1997 nicht mehr möglich wurde, da das für Dortmund vorgesehene Mittelkontingent aufgrund ungünstiger haushaltsmäßiger Verteilungen von Verpflichtungsermächtigungen nicht mehr abrufbar war. Erst mit Zuwendungsbescheid vom 27.12.1997 des Versorgungsamtes Dortmund wurde schließlich die Finanzierung des 2. Maßnahmenjahres aus dem Förderprogramm ProRegio bewilligt. Das bedeutete, daß das Projekt erst in 1998 begonnen werden konnte.

In dieser Situation bewährte sich die Flexibilität des KAF. Die für 1997 bereits bewilligte Sachkostenförderung von 40.000 DM konnte problemlos nach 1998 übertragen werden. Darüber hinaus stand der Träger vor dem Problem, die Anleitungen während der Unterbrechung zu halten. Deshalb finanzierte der KAF nun zusätzlich eine Projektvorbereitungsphase mit Zuschüssen zu den Personalkosten der Anleiter in Höhe von 12.540,- DM. In der Projektvorbereitungsphase wurden der Lehrplan überarbeitet, der Baustellenablauf und die Einsatzplanung koordiniert und die Werkstatt vorbereitet. Laut Aussage der Projektleiterin wäre es dem "Initiativkreis Emscherregion" ohne die Gewährung von Geldern der WBF nicht möglich gewesen, ein solches Projekt in dieser Weise durchzuführen. Vor allem die Überbrückungsfinanzierung hat das Projekt vor dem Aus bewahrt.

Die Förderung des Projekts "Handfest" durch den KAF ist ein Beispiel, wie mit vergleichsweise geringen Mitteln erheblich größere Summen für die aktive Arbeitsförderung

in Dortmund gebunden werden können. Auf eine DM Förderung aus dem KAF kamen mehr als 14 DM an Drittmitteln.

#### **4.2.4 Arbeitsmarktpolitische Bilanz**

Da die zweite Projektphase zum Zeitpunkt der Untersuchung noch lief, muß für die arbeitsmarktpolitische Bewertung in erster Linie auf die Erfahrungen der ersten Projektphase zurückgegriffen werden. Zwei Tischlerinnen wurden von ihrem Praktikumsbetrieb übernommen, eine Malerin wollte sich zusammen mit ihrem Partner selbständig machen, eine Frau entschloß sich, die Ausbildereignungsprüfung abzulegen, und eine weitere Teilnehmerin entschied sich für das Abitur auf dem zweiten Bildungsweg. Im laufenden zweiten Maßnahmenjahr haben nach Ansicht der Projektleiterin gegenwärtig zwei Frauen gute Chancen, in ihrem Praktikumsbetrieb übernommen zu werden.

Am Beispiel "Handfest" wird deutlich, daß Frauen durch das Aufbauen, Erweitern und Vertiefen ihrer Fähigkeiten in dem Projekt Wege und Perspektiven der beruflichen Lebensplanung beschreiten, die sie ohne diese Maßnahme nicht in Erwägung gezogen hätten. Insgesamt kann festgehalten werden, daß sich Struktur und Inhalte des Projekts mit der Zielrichtung der Landesinitiative des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr "Erschließung neuer Berufsfelder für Frauen im gewerblich-technischen Bereich" deckt. Dennoch sieht der Projektträger die Zukunftsperspektiven von "Handfest" äußerst pessimistisch. Ein weiteres Maßnahmenjahr scheint zum augenblicklichen Zeitpunkt aufgrund der finanziellen Situation nicht möglich.

#### **4.3 Das Projekt "Soziale Betreuung von alten Menschen"**

Träger des Projekts "Soziale Betreuung von alten Menschen im häuslichen Umfeld" ist das "Soziale Zentrum". Der Verein ist Mitglied im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband e.V. und engagiert sich seit 1972 in der Sozialarbeit. Das Angebot des "Sozialen Zentrums" beinhaltet eine Sozialstation, eine Drogenberatungsstelle, "Essen auf Rädern" und diverse soziale Hilfsdienste. Insgesamt beschäftigt das "Soziale Zentrum" über 100 Personen (Ärzte, Psychologen, Sozial- und Heilpädagogen, Sozialarbeiter, Schwestern und Helferinnen). Das "Soziale Zentrum" ist also nicht in erster Linie ein Träger der aktiven Arbeitsförderung, sondern ein Träger sozialer Dienste.

Seit September 1994 läuft in Kooperation mit dem Arbeitsamt Dortmund die Arbeitsbeschaffungsmaßnahme "Soziale Betreuung von alten Menschen". Laut Aussage der Geschäftsführung des "Sozialen Zentrums" hat sich deren Inhalt seitdem kaum verändert. Lediglich die begleitenden Qualifizierungsmaßnahmen wurden zum Teil umstrukturiert, und die Anzahl der Teilnehmer/innen variierte ein wenig. Im untersuchten Förderzeitraum vom 11.03.1997-10.03.1998 wurden 15 Arbeitskräfte beschäftigt. Hierbei handelte es sich um 12 Vollzeit- und 3 Teilzeitarbeitskräfte (14 Frauen und 1 Mann). Die vom Arbeitsamt zugewiesenen Arbeitnehmer/innen waren überwiegend mittleren Alters und brachten zum Teil bereits Vorkenntnisse aus der Altenbetreuung mit ein.

### **4.3.1 Zielsetzungen**

Zweck dieser AB-Maßnahme ist es, alte und leicht behinderte Menschen im häuslichen Umfeld zu betreuen sowie für soziale Kontakte zu sorgen. Das Angebot richtet sich an Menschen, die nicht in der Lage sind, ihre Wohnung allein zu verlassen, um Besorgungen zu erledigen oder kulturelle Angebote in Anspruch zu nehmen. So wurden Wohnungsbesuche zur Förderung der Außenkontakte durchgeführt, die Begleitung bei Spaziergängen, Arztbesuchen oder Behördengängen angeboten, gemeinsames Einkaufen oder die Vermittlung von Fahrdiensten organisiert. Die Nachfrage nach diesen Angeboten war rege. In den letzten zwei Jahren wurden durchschnittlich 75-80 ältere Menschen regelmäßig betreut. Der angebotene Service ist für die alten Menschen - bis auf kleinere Unkostenbeteiligungen wie etwa einer Anfahrtspauschale von ca. 5 DM - kostenlos. Somit handelt es sich zugleich um eine gute Werbemöglichkeit für andere Leistungen des "Sozialen Zentrums". Das Projekt bezog sich zwar auf die gesamte Stadt Dortmund, doch lag der Schwerpunkt des Einsatzes in den nördlichen Stadtteilen. Nach Angaben der Geschäftsführung des Trägers deckten sich die vorhandenen Angebote Dortmunder Sozialstationen nicht mit den Serviceleistungen dieser Maßnahme, da es sich bei der angesprochenen Zielgruppe weder um Pflege- noch um Betreuungsfälle von Sozialstationen handele. Eine gewisse Konkurrenzsituation wurde dennoch eingeräumt.

### **4.3.2 Qualifizierung und sozialpädagogische Betreuung**

Zusätzlich wurde bei der Durchführung dieses Projekts eine begleitende berufliche Qualifizierung bzw. Fortbildung der 15 ABM-Kräfte durchgeführt. An insgesamt 44 Unterrichtstagen und mit einem Umfang von insgesamt 350 Stunden wurden Lehrinhalte wie Psychologie des Alters, Hauswirtschaft und Ernährungspflege, Grundkenntnisse der Altenpflege und die Planung und Gestaltung von Freizeitangeboten für ältere Menschen vermittelt. Eine sozialpädagogische Betreuung während der ABM-Laufzeit wurde durch die Fachkräfte des "Sozialen Zentrums" gewährleistet.

### **4.3.3 Finanzierung**

Die Finanzierung der anfallenden Personalkosten des Projekts wurde zu 90% durch Mittel der Bundesanstalt für Arbeit gewährleistet. Insgesamt beteiligte sich das Arbeitsamt Dortmund mit 522.200 DM an dieser Maßnahme. Das "Soziale Zentrum" beantragte bei der WBF die Erstattung der restlichen Personalkosten der Teilnehmer/innen von 10% sowie die Erstattung der Qualifizierungskosten, die sich aus Raum-, Verwaltungs-, Sach- und Honorarkosten zusammensetzten, in Höhe von 30.580 DM<sup>22</sup>. Bewilligt wurde aus dem KAF aber nur ein Personalkostenzuschuß von 48.000 DM, während der Antrag zur Übernahme der Qualifizierungskosten abgelehnt wurde.

---

<sup>22</sup> Mit einem Kostensatz von unter 6 DM pro Teilnehmerstunde war dieser Antrag sicherlich knapp berechnet, enthielt allerdings offenbar zu einem großen Teil kalkulatorische Kosten des Trägers für ohnehin vorgehaltene Kapazitäten.

#### 4.3.4 Arbeitsmarktpolitische Bilanz

Der Übergang der in diesem Projekt beschäftigten Arbeitskräfte auf den ersten Arbeitsmarkt erweist sich als äußerst schwierig. Da eine Finanzierung der geleisteten Dienste durch die betreuten älteren Menschen kaum möglich ist, andererseits aber auch für derartige Dienste unterhalb der anerkannten Pflegebedürftigkeit keine öffentliche Finanzierung existiert, kann mit einer Schaffung von Dauerarbeitsplätzen zur Erfüllung der im Projekt wahrgenommenen Betreuungsfunktionen nicht gerechnet werden. In Einzelfällen kommt es zur Übernahme einzelner Kräfte durch den Träger für andere Stellen, die durch Fluktuation frei werden. Darüber hinaus kann der Träger für den Arbeitsmarktübergang der Teilnehmer/innen wenig tun. Anders als bei den beiden anderen oben vorgestellten Projekten ergeben sich durch die Tätigkeit im Projekt keine Kontakte zu Betrieben oder anderen potentiellen Arbeitgebern.

#### 4.3.5 Perspektiven

Die Personalkosten der Teilnehmer/innen des zum Zeitpunkt der Untersuchung bereits laufenden Folgeprojekts des "Sozialen Zentrums" mit 8 Vollzeit- und 2 Teilzeitarbeitskräften werden zu 100% durch die Bundesanstalt für Arbeit bezuschußt. Deshalb verzichtete der Träger für das Jahr 1998 auf die Beantragung von Fördergeldern der WBF.

### 4.4 Vergleichende Betrachtung

Die drei Falldarstellungen illustrieren verschiedene Arten der Förderung durch den KAF und ihre Wirkungen:

- (1) Im Projekt "Soziale Betreuung von alten Menschen" wurden direkt die Personalkosten von Teilnehmern bezuschußt. Dadurch wird eine zusätzliche soziale Dienstleistung ermöglicht im Stadtteil ermöglicht, für die zweifellos Bedarf besteht. Den Teilnehmern selbst eröffnet das Projekt jedoch - trotz sehr umfangreicher Qualifizierung - kaum weiterführende Arbeitsmarktperspektiven, da sie Tätigkeiten verrichten, für die es keinen "ersten Arbeitsmarkt" gibt. Deshalb wäre es sachgerechter und zielführender gewesen, die KAF-Mittel für eine arbeitsmarktrelevantere Qualifizierung und für die Organisation von Praktika in expandierenden Bereichen der Sozial- und Gesundheitsdienste zu verwenden. Fehlende Personalkostenanteile der Teilnehmer müßten bei einem derartigen Projekt aus Mitteln desjenigen Ressorts finanziert werden, das an den erbrachten Dienstleistungen in erster Linie Interesse hat, in diesem Fall also aus dem Sozialhaushalt.
- (2) Auch die Fahrradwachen an Dortmunder Schulen erbringen eine Dienstleistung, die Nutzen in Politikfeldern außerhalb der Arbeitsmarktpolitik stiftet, und zwar in den Bereichen Bildung und Umwelt. Hier konnte jedoch auf eine Personalkostenförderung der Teilnehmer verzichtet werden, da das Arbeitsamt die ABM zu 100% förderte; der KAF beteiligte sich an den Sach- und Investitionskosten sowie an den Personalkosten für die Anleitung. Dadurch ergab sich eine wesentlich günstigere Relation zwischen KAF-Förderung und Gesamtkosten. Hinsichtlich der Arbeitsmarktperspektiven, die das Projekt den Teilnehmern eröffnet, ist jedoch auch dieses Projekt eher problematisch. Diese kritische Bewertung ist vor dem Hintergrund zu relativieren, daß für die Zielgruppe der langzeitarbeitslosen Behinderten kaum Beschäftigungsfelder mit besseren Chancen in Sicht sind und daß es trotzdem vereinzelt zu Übernahmen durch Schulen gekommen ist.

Die geplante Aufwertung und Ausweitung der Tätigkeit verdient Unterstützung, da sie größere Qualifizierungsmöglichkeiten bietet.

- (3) Bei der Förderung des Projektes "Handfest" stand die Förderung von Sach- und Investitionskosten im Vordergrund, die bei diesem gewerblichen Projekt naturgemäß höher sind. In einer Ausnahmesituation, die durch haushaltstechnische Verzögerungen beim hauptsächlichlichen Förderungsgeber verursacht war, reagierte der KAF flexibel und übernahm zusätzlich eine Überbrückungsfinanzierung für eine Stammkraft, damit das Projekt nach längerer Unterbrechung wieder anlaufen konnte. Dennoch blieb die Relation von Mitteleinsatz des KAF und insgesamt in dem Projekt gebundenen Fördermitteln vergleichsweise günstig.

Das Projekt zielt vorrangig auf die arbeitsmarktpolitische Förderung der Teilnehmerinnen; die übernommenen Arbeiten sind Mittel zu diesem Zweck. Die Teilnehmerinnen befinden sich zwar aufgrund ihrer Ausbildung und ihrer beruflichen Zielsetzung, die im Gegensatz zu den immer noch herrschenden personalpolitischen Orientierungen der Betriebe steht, in einer schwierigen Arbeitsmarktsituation, weisen aber ansonsten keine besonderen Vermittlungshemmnisse auf. Dementsprechend günstiger ist die arbeitsmarktpolitische Bilanz. Sie könnte vielleicht noch verbessert werden durch stärkere Akzente im Bereich der - u.u. auch gemeinschaftlichen - Existenzgründung, denn für qualifizierte und entschlossene Arbeitskräfte, die an Vorurteilen der Arbeitgeber (gegen Frauen in "Männerberufen", gegen Ältere, gegen Ausländer usw.) scheitern, ist die Existenzgründung oft der einzige Weg zur Verwirklichung ihrer beruflichen Ziele.

Die mögliche Erweiterung des Kooperationsnetzwerks und Kompetenzspektrums des Trägers - falls bei diesem Träger überhaupt noch erforderlich - soll hier nur als Beispiel dienen für weitere Arten der Förderung durch den KAF, die wir nicht durch Falldarstellungen illustrieren können: Die Förderung der Projekt(weiter)entwicklung des Trägers und der Qualifizierung und Professionalisierung seines Personals.

## **5 Arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigung in Dortmund**

Nachdem wir die Förderung durch den Kommunalen Arbeitsmarktfonds sowohl statistisch (Kap. 3) als auch exemplarisch (Kap. 4) beschrieben haben, verfolgen wir mit dem nun folgenden Kapitel das Anliegen, den Blick auszuweiten auf die Maßnahme- und Trägerlandschaft der Dortmunder Arbeitsmarktpolitik insgesamt, um die Bedeutung und Reichweite eines derartigen kommunalen Förderprogramms angemessen einschätzen zu können.

### **5.1 Die Dortmunder Maßnahmelandschaft**

#### **5.1.1 Zur quantitativen Entwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen**

Im Zeitraum von 1992 bis 1997 bewegte sich das Volumen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Arbeitsamtsbezirk Dortmund um eine durchschnittliche Teilnehmerzahl von 1.840. Von 1992 bis 1995 waren die Schwankungen gering, um 1996/97 (und voraussichtlich auch 1998/99!) nahmen sie jedoch zu (Tabelle 5.1). Haushaltstechnische Effekte (Mittelbindungen im Vorgriff auf das Folgejahr) und Gesetzesänderungen (verschärfter Vorrang für Vergabe-ABM durch das AFRG) führen zu stärkeren Schwankungen bei den jährlich neu eingerichteten Maßnahmeplätzen. Die Anzahl der jährlich neu begonnenen Maßnahmen weist einen unabhängig von den Schwankungen abnehmenden Trend auf, was eine Konzentration der Teilnehmer/-innen auf größere Maßnahmen bedeutet. Im Jahr 1997 umfaßte eine Maßnahme durchschnittlich 4,3 Teilnehmer/-innen, in den Jahren 1992/93 kamen lediglich 2,9 bzw. 2,6 Teilnehmer/-innen auf eine Maßnahme. Die Relation zwischen Arbeitsvermittlungen in ABM und Teilnehmerplätzen steigt im betrachteten Zeitraum von 1,3 auf 2; die Zahl der Abbrüche oder Abberufungen und der daraus resultierenden Neuzuweisungen in bereits laufende Maßnahmen nahm also deutlich zu.

**Tabelle 5.1: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung im Arbeitsamtsbezirk Dortmund**

Jahr		1992	1993	1994	1995	1996	1997
begonnenen Maßnahmen	Jahres- summen	384	297	362	255	261	183
für ... vom AA zuzuweis. AN		1.376	1.298	1.572	1.103	1.407	1.024
Arbeitsvermittlungen in ABM		1.831	1.939	2.342	2.170	2.455	2.051
Laufende Maßnahmen insgesamt		629	707	493	461	491	418
Beschäftigt geförderte AN		1848	1851	1822	1807	1955	1777
davon (in %)							
Männer	Jahres- durch- schnitte	53,8	57,2	63,3	62,5	59,7	61,2
Frauen		46,2	42,8	36,7	37,5	40,3	38,8
Schwerbehinderte		5,6	6,5	8,1	10,5	10,0	8,0
Ältere (über 50)		12,5	14,0	12,3	12,9	14,6	12,7
Jüngere (unter 25)		11,2	10,2	11,1	12,2	12,4	13,2
Langzeitarbeitslose (>12 Mon.)		71,0	77,1	75,5	75,8	78,1	85,3
Durchschn. Teiln. pro Maßnahme		2,9	2,6	3,7	3,9	4,0	4,3

Quelle: LAA NRW, eigene Berechnungen

© IAT 1998

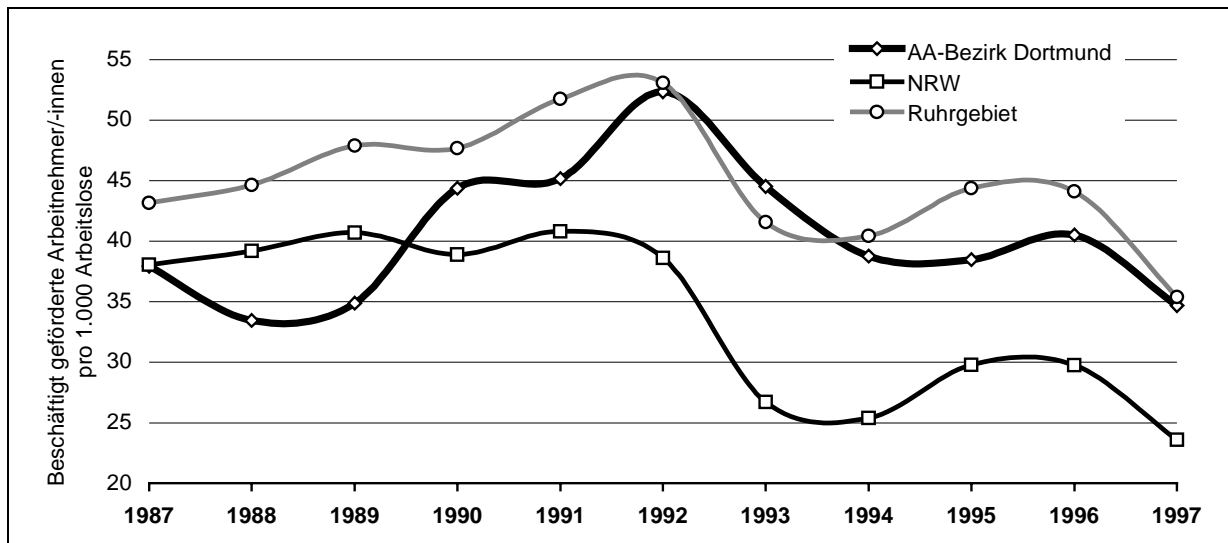
Der Einbruch bei den ABM im Jahre 1997 spiegelt sich auch im Rückgang der Ausgaben des Dortmunder Arbeitsamtes für ABM wider. Im Jahr 1996 betragen die Mittel für ABM noch 81,0 Mill. DM, ein Jahr später, mit 67,3 Mill., nur noch 4/5 dieser Summe. Diese Größenordnungen machen deutlich, daß der Dortmunder Kommunale Arbeitsmarktfonds mit Förderzusagen von knapp 2 Mio. DM pro Jahr keinen Ausgleich für die Stop-and-Go-Politik der Bundesanstalt für Arbeit bzw. der Bundesregierung schaffen kann.

Als arbeitsmarktpolitische Kenngröße für den Entlastungseffekt durch die Beschäftigung in ABM beziehen wir die jahresdurchschnittliche Teilnehmerzahl auf die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl. Wie Abb. 5.1 veranschaulicht, wurde die ABM-Förderung im aktuellen konjunkturellen Abschwung nicht an die Arbeitsmarktentwicklung angepaßt. Kamen 1992 auf 1000 Arbeitslose noch etwa 53 Teilnehmer/-innen, so sank dieser Wert im Jahre 1997 auf unter 35 Personen pro 1000 Arbeitslose.

Abbildung 5.1 erlaubt einen regionalen Vergleich dieser Kennzahlen über 10 Jahre. Ende der achtziger Jahre wies der Arbeitsamtsbezirk Dortmund einen leichten Rückstand der ABM-Intensität gegenüber NRW auf - und einen großen gegenüber dem Ruhrgebiet, der bis 1992 aufgeholt wurde. Seitdem bewegen sich die Dortmunder Zahlen nahe beim Durchschnitt des Ruhrgebiets. Die Aufholphase 1989 - 1992 fällt exakt zusammen mit der Aufbauphase des KAF. Die Zielsetzung, die am Anfang des KAF stand, nämlich den Rückstand der ABM-Förderung in Dortmund aufzuholen, konnte also erreicht werden.



**Abbildung 5.1: Beschäftigt geförderte Arbeitnehmer/-innen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen pro 1.000 Arbeitslose im Jahresdurchschnitt**



Quelle: LAA NRW, eigene Berechnungen

© IAT 1998

Neben den quantitativen Veränderungen hat es auch einen Wandel in der Teilnehmerstruktur der in Dortmund durchgeführten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gegeben. Während die Teilnehmerzahlen für Männer im Zeitverlauf weitgehend konstant geblieben sind, ist die absolute Anzahl der Frauen in ABM im Zeitraum von 1992 bis 1997 stetig gesunken. Ihr Anteil an den gesamten ABM ist von 46,2 % (1992) auf nur 38,8% im Jahr 1997 zurückgegangen. Neben dieser problematischen strukturellen Veränderung ist erfreulich, daß die Teilnehmerzahlen für der Gruppe der Jüngeren von 207 im Jahr 1992 auf 235 im Jahr 1997 leicht gesteigert werden konnte - trotz insgesamt rückläufiger Zahlen. Die Teilnehmerzahlen für Ältere blieben im gleichen Zeitraum konstant. Deutlich angestiegen sind die absoluten Teilnehmerzahlen der Gruppe der Langzeitarbeitslosen, von 1.313 im Jahr 1992 auf 1.515 (1997), eine Entwicklung, die sich deutlich im Anteil im Gesamtvolumen niederschlägt (siehe Tabelle 5.1). Dies ist offensichtlich eine Folge des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes.

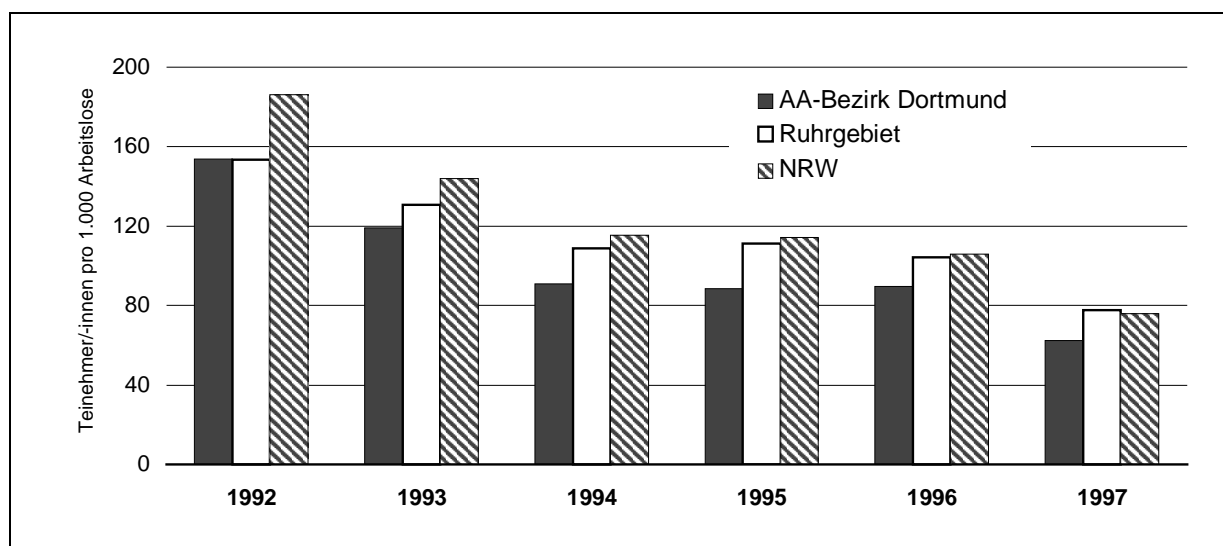
### 5.1.2 Zur Entwicklung der Fördermaßnahmen zur Fortbildung und Umschulung

Ebenfalls rückläufig ist die Entwicklung der Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU)<sup>23</sup>. Trotz steigender Arbeitslosenzahlen ist das Volumen dieses Instruments im Zeitraum von 1992 bis 1997 über alle regionalen Ebenen hinweg zurückgegangen, im Arbeitsamtsbezirk Dortmund von 5.435 Teilnehmer/-innen (1992) auf 3.189 im Jahr 1997. Aufgrund steigender Arbeitslosenzahlen bei rückläufigem Volumen der FuU-Förderung sinkt die Quote "Teilnehmer in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen pro 1.000 Arbeitslose", wie in Abbildung 5.2 dargestellt, dramatisch: Im Jahre 1992 kamen in Dortmund noch 153 Teilnehmer/-innen auf 1.000 Arbeitslose, fünf Jahre danach nur noch 62,

<sup>23</sup> Im neuen Arbeitsförderungsrecht, dem Sozialgesetzbuch III, heißen diese Maßnahmen jetzt "Förderung der beruflichen Weiterbildung" (FbW). Für den untersuchten Zeitraum galt noch die alte Terminologie, die wir deshalb an dieser Stelle beibehalten.

also nicht einmal mehr die Hälfte. Im Laufe dieser Entwicklung fällt Dortmund hinter das Ruhrgebiet zurück.

**Abbildung 5.2: Teilnehmer in Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung pro 1.000 Arbeitslose, AA-Bezirk Dortmund und NRW**



Quelle: LAA NRW, eigene Berechnungen

© IAT 1998

Das rückläufige Volumen der Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung spiegelt sich auch in den Ausgaben des Dortmunder Arbeitsamtes wider. Die Mittel für Fortbildung und Umschulung lagen im Jahr 1997 mit 85,6 Mio. DM um ein Viertel unter denen im Jahr 1996 (115,1 Mio. DM).

### 5.1.3 Geförderte Beschäftigung nach Tätigkeitsfeldern

Die Bundesanstalt für Arbeit erfasst ABM und die darin beschäftigten Teilnehmer nach "Art der Maßnahme". Tabelle 5.2 bietet einen Vergleich dieser Statistik zwischen dem Arbeitsamtsbezirk Dortmund und NRW für 1997. Wie dieser Vergleich zeigt, hatte die Dortmunder Maßnahmelandschaft im Vergleich zu NRW insgesamt einen deutlich ausgeprägten Schwerpunkt im Bereich des Landschafts- und Gartenbaus. Geringer als in NRW ist dagegen der Anteil der Teilnehmerplätze in den Bereichen Verkehr, Verwaltung und Geländeerschließung/Hochbau.<sup>24</sup> Dieses Profil entspricht der Dortmunder Trägerlandschaft, die von Gründungen aus dem Bereich der "Neuen Sozialen Bewegungen", insbesondere der Ökologiebewegung, in den 80er Jahren geprägt ist (s.u.).

<sup>24</sup> Weitere Abweichungen sollte man wegen sehr geringer Fallzahlen auch auf der Ebene des Landes nicht interpretieren.

**Tabelle 5.2: Allgemeine ABM nach Art der Maßnahme, Bestand an beschäftigt geförderten Arbeitnehmern im Jahresdurchschnitt 1997**

	AA-Bezirk Dortmund		NRW	
	abs.	in %	abs.	in %
Landwirtschaft, Landschaftsbau-, Landschaftsgartenbau	554	<b>31,2</b>	3.966	19,0
Küstenschutz, Landgewinnung	-	-	-	-
Forstwirtschaft	-	-	444	2,1
Verkehrswesen	12	<b>0,7</b>	117	0,6
Bau-, Industrie-, Freizeitgeländeerschließung, Hochbau	94	<b>5,3</b>	3.005	14,4
Versorgungsanlagen	2	<b>0,1</b>	15	0,1
Büro und Verwaltung	61	<b>3,4</b>	1.677	8,0
Soziale Dienste	548	<b>30,9</b>	5.742	27,5
Sonstige	505	<b>28,4</b>	5.908	28,3
<b>Gesamt</b>	<b>1.776</b>	<b>100,0</b>	<b>20.874</b>	<b>100,0</b>

Quelle: LAA NRW, Arbeitsamt Dortmund

© IAT 1998

## 5.2 Träger und sonstige Akteure der Arbeitsmarktpolitik

### 5.2.1 "Kleine" Träger

Nach einer uns überlassenen Aufstellung der WBF wurden seit Bestehen des KAF in den Jahren 1989-1997 insgesamt 187 verschiedene Organisationen durch den KAF gefördert. Im Jahre 1997 waren es nach unserer Analyse der Förderakten etwa 35 unterschiedliche Empfänger. Ein großer Teil dieser Organisationen führt jedoch nur gelegentlich Beschäftigungsmaßnahmen durch bzw. nutzt Programme der Beschäftigungsförderung, um seine hauptamtliche Struktur zu stärken oder um überhaupt Personal beschäftigen zu können. Die geförderte Beschäftigung ist hier Mittel zur besseren Verwirklichung eines sozialen, kulturellen, umweltpolitischen oder sonstigen im Interesse der Allgemeinheit liegenden satzungsmäßigen Zwecks der jeweiligen Organisation; das vorrangige Motiv des Trägers, an Programmen der Beschäftigungsförderung zu partizipieren, ist nicht die arbeitsmarktpolitische Förderung der Teilnehmer/innen. Das bedeutet nicht, daß der arbeitsmarktpolitische Erfolg der Maßnahmen bei solchen Trägern geringer sein muß. In der Regel ist aber auch die Selektivität bei der Rekrutierung der Teilnehmer höher. Man beschäftigt Hochschulabsolvent(inn)en und Berufsrückkehrerinnen, denen auf diese Weise ein Einstieg in das Beschäftigungssystem ermöglicht wird. Teilnehmer mit in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen können bei solchen Trägern in der Regel nicht beschäftigt werden, weil diese nicht über entsprechendes Anleitung- und Betreuungspersonal verfügen. Da jeweils nur wenige zu fördernde Personen beschäftigt werden, bezeichnen wir diese Gruppe als "kleine Träger", auch wenn es sich um große Organisationen handeln kann.

### 5.2.2 "Große" Träger

Neben der oben beschriebenen Gruppe gibt es in Dortmund etwa 15 Träger, die auf die Durchführung arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigungsmaßnahmen spezialisiert sind oder bei denen die geförderte Beschäftigung ein eigenständiges Geschäftsfeld darstellt. Diese Träger prägen die Landschaft der Beschäftigungsförderung in Dortmund und sind auch in den arbeitsmarktpolitischen Debatten präsent. Aufgrund der von uns geführten Expertengespräche sowie für uns vorgenommenen Sonderauswertung der von der Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung Anfang 1997 durchgeführten Trägerbefragung lassen sich über die Dortmunder Trägerlandschaft folgende Aussagen machen:

- Die Dortmunder Träger haben mit der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme mehrheitlich in den 80er Jahren begonnen, zum Teil aber auch erst Anfang der 90er Jahre begonnen.
- Die Trägerstruktur in Dortmund ist pluralistisch. Es gibt mehrere etwa gleich große und politisch etwa gleich starke Träger; keiner kann die anderen dominieren.
- Mit Ausnahme des AWO-Beschäftigungs- und Ausbildungsförderungswerkes und der wesentlich später gegründeten "Dortmunder Dienste" sind die spezialisierten Dortmunder Träger nicht Gründungen von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden oder der Kommune, sondern Beschäftigungsinitiativen (vgl. Kaiser 1985 und 1987), die ihre Wurzeln in der Alternativbewegung der 80er Jahre haben. Diese große Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements ist ein Unterschied zur Trägerlandschaft vieler anderer Großstädte, in denen etablierte Organisationen hinter den Trägern stehen.
- Der gemeinsame gesellschaftspolitische Hintergrund trägt möglicherweise zum gegenseitigen Verständnis der Träger untereinander bei. Jedenfalls betonen die Träger ebenso wie die übrigen befragten Experten ihre intensive Kooperation, die freilich auch durch die Moderatorenrolle der WBF und durch Verbundförderungen des KAF gestärkt wurde.

### 5.3 Der KAF im Urteil der Experten

Grundlage der folgenden Ausführungen sind die sechs Expertengespräche, die wir geführt haben, davon drei mit der Geschäftsführung von Trägern. Bei im einzelnen unterschiedlicher Akzentsetzung konvergieren die Aussagen weitestgehend, so daß wir die Ergebnisse summarisch wiedergeben können.

Alle Gesprächspartner betonen übereinstimmend die enge Kooperation und Vernetzung der arbeitsmarktpolitischen Akteure in Dortmund, die nicht zuletzt durch eine vergleichsweise hohe personelle Kontinuität gestützt werde. Kennzeichnend für die arbeitsmarktpolitische Landschaft in Dortmund ist nach unserem Eindruck eine pragmatische, ziel- und konsensorientierte Zusammenarbeit, die bei punktuell durchaus unterschiedlichen Positionen in der Sache auf dem gemeinsamen Handlungswillen beruht und deshalb keines ideologischen Überbaus bedarf. Der "Dortmunder Konsens" in der Arbeitsmarktpolitik ist kein Programm, sondern eine immer wieder von neuem erarbeitete Realität. Die Organisationen der Wirtschaft sind hierbei voll einbezogen; Arbeitsmarktpolitik bewegt sich in Dortmund nicht im sozialpolitischen oder sozialpädagogischen Ghetto.

Die Träger, leidgeprüft durch komplexe Anforderungen der anderen Förderungsgeber, loben die Einfachheit der Antragstellung beim KAF, die Flexibilität der WBF bei seiner Umsetzung und die vergleichsweise unbürokratische Vorgehensweise. Weiterhin wird positiv hervorgehoben, daß die Förderung durch den KAF verlässlich sei. Diese Verlässlichkeit betrifft wiederum zwei Aspekte:

- (1) Das Volumen des KAF ist zwar bescheiden, steht aber Jahr für Jahr in etwa der gleichen Höhe zur Verfügung. Der KAF kennt – zumindest in seiner bisherigen Entwicklung – kein *Stop and Go* wie die Förderung der Bundesanstalt für Arbeit und keine Einbrüche zwischen Förderperioden wie die ESF-Förderung des Landes. Deshalb lohnt es sich für die Träger, auch wegen vergleichsweise kleiner Summen mit der WBF im Gespräch zu bleiben und sich mit den dort entwickelten Zielsetzungen auseinanderzusetzen.
- (2) Die WBF gilt in Dortmund als ein verlässlicher Gesprächspartner, der auch im Vorfeld formeller Förderungsentscheidungen gemachte Zusagen einhält. Im Einvernehmen mit der WBF können die Träger daher mehrjährige Entwicklungen in Angriff nehmen und auch dann, wenn aus haushaltsrechtlichen Gründen entsprechend langfristige Förderbescheide nicht erteilt werden können, darauf vertrauen, daß der KAF "mitgeht".

Besonders positiv erinnern sich die Träger an die Projektentwicklungsförderung von 1992, die das EUROFORM-Projekt hervorbrachte. Diese habe zu einer engeren Vernetzung der Träger geführt, die bis heute andauert. Die Träger betonen, daß sie sich ohne die Projektentwicklungs- und Stammkräfteförderung des KAF nicht so hätten entwickeln und professionalisieren können. - Das seit 1994 geltende Angebot der Projektentwicklungsförderung durch externe Zuarbeit "fachkompetenter Institute" wird demgegenüber als weniger attraktiv angesehen. Das Know-how externer Berater könne nicht bis in die Details der Förderprogramme und Antragsbedingungen reichen, so daß am Ende der Träger den Berater beraten muß. Die Präferenz der Träger liegt eindeutig bei einer internen Projektentwicklung, die es dem Träger erlaubt, das bei dieser Arbeit erworbene Wissen weiter zu nutzen. Eine externe Bündelung und Moderation solcher Aktivitäten wäre dabei willkommen.

Vor dem Hintergrund, daß für die arbeitsmarktpolitischen Akteure in Dortmund eine passive "Mitförderung" durch den KAF eigentlich die bequemste Lösung wäre, erscheint es uns bemerkenswert, daß die meisten befragten Experten einen noch stärker zielgerichteten Steuerungseinfluß des KAF begrüßen würden. Man wünscht sich, daß die WBF bei der Umsetzung des KAF eine klare "geschäftspolitische Linie" verfolgen solle, und man nimmt dafür bewußt in Kauf, künftig mit dem einen oder anderen Vorhaben auf Ablehnung zu stoßen.

Gewarnt wird allerdings vor der in manchen anderen Programmen der aktiven Arbeitsförderung zu beobachtenden Tendenz, immer engere Zielgruppendefinitionen und "noch modellhaftere Modelle" zu fordern. Bei einem Programm wie dem KAF, das keine Vollfinanzierung von Maßnahmen kennt, kann das nur zu immer kleineren Schnittmengen dessen führen, was gemeinsam mit anderen Programmen förderbar ist. Da diese Anforderungen in der Realität nicht einlösbar sind, wäre eine immer realitätsfernere "Antragslyrik" die unausweichliche Folge.

Daher interpretieren wir den Wunsch nach mehr Steuerung durch den KAF als Konzentration auf Förderung mit größerer Hebelwirkung: Weniger unmittelbare Personalkostenförderung für Zielgruppen, mehr Förderung von Projektentwicklung und Infrastruktur des Trägers (vgl.

Kap. 6) mit der Folge, daß die Förderung einer noch größeren Zahl von Teilnehmern aus den Zielgruppen zugute kommt.

## 6 Empfehlungen

### 6.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dortmund stärken

Wie die Analyse von Beschäftigung und Arbeitsmarkt gezeigt hat, steht Dortmund bei den meisten relevanten Kenngrößen<sup>25</sup> nicht nur schlechter da als der westdeutsche oder nordrhein-westfälische Durchschnitt, sondern auch schlechter als das Ruhrgebiet insgesamt oder als die meisten Großstädte. Die Arbeitslosigkeit ist in Dortmund nicht nur höher, sondern auch stärker verfestigt. Die Zugänge an offenen Stellen und folglich auch die Arbeitsvermittlungen entwickeln sich im Verhältnis zu den Zugängen an Arbeitslosen ungünstiger als im Ruhrgebiet.

Deshalb bleibt ein hohes Niveau der aktiven Arbeitsförderung in Dortmund auf absehbare Zeit notwendig. Aufgabe und Chance der kommunalen Arbeitsmarktpolitik ist es dabei, in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt und der Landespolitik die für Dortmund notwendigen Akzente zu setzen und im Zusammenwirken mit den professionell arbeitenden Trägern in Dortmund dafür zu sorgen, daß die Instrumente und Programme der Bundesanstalt für Arbeit, der Landesregierung und der EU in einer für Dortmund optimalen Weise genutzt werden.

Der KAF verfügt derzeit über ein jährliches finanzielles Volumen, das weniger als ein Prozent der Mittel für aktive Arbeitsförderung ausmacht, die jedes Jahr aus den Programmen der Bundesanstalt für Arbeit, des Landes NRW und der EU nach Dortmund fließen. Ein kommunaler Arbeitsmarktfonds kann Kürzungen oder Schwankungen dieser Programme nicht ausgleichen; er kann nur Akzente setzen, Innovationen anstoßen oder kurzfristige Engpässe überbrücken. Damit der KAF wenigstens diese Funktionen auch künftig noch erfüllen kann, sollte das seit Bestehen des KAF nominell kaum gestiegene, real also deutlich gesunkene Mittelvolumen<sup>26</sup> erhöht werden.

### 6.2 Ziele der kommunalen Arbeitsförderung präzisieren

Auch bei gesteigertem Mittelvolumen wird der KAF ein kleines Programm bleiben, das nicht zur originären Finanzierung ganzer Projekte, sondern nur zur Anlauf-, Überbrückungs- und Ergänzungsfinanzierung von Projekten verwendet werden kann. Ein solches Förderangebot steht naturgemäß in der Gefahr, durch die Vielfalt der berechtigten Finanzierungswünsche zersplittert zu werden. Dieser Gefahr ist nur zu begegnen, wenn die Förderentscheidungen aufgrund einer klaren Zielorientierung getroffen werden.

Dabei sollten folgende **Ziele** im Vordergrund stehen:

#### (1) Wiedereingliederung und berufliche Mobilität

Geförderte Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt kann individuelle Arbeitslosigkeit nur unterbrechen, nicht nachhaltig überwinden. Schon bei der Konzipierung von Projekten der aktiven Arbeitsförderung ist stets auch die Frage zu bedenken, was danach kommen kann. Gerade in einer Stadt wie Dortmund, die sich in der Klemme zwischen einer irreversibel rückläufigen industriellen Entwicklung und einer noch unzureichenden Dynamik des Dienstleistungssektors befindet, kommt der Mobilität bzw. Mobilisierung

<sup>25</sup> Eine erfreuliche Ausnahme ist die Arbeitslosenquote der Älteren (vgl. 2.3.1).

<sup>26</sup> Seit Bestehen des KAF sind die Tarifentgelte in Westdeutschland um 35% gestiegen.

der Arbeitskräfte größte Bedeutung zu. Beschäftigungsförderung wird nur dann eine nachhaltige Wirkung haben, wenn im Ergebnis die geistige, berufliche und räumliche Mobilität der Geförderten gesteigert wird.

**(2) Betriebsnähe**

Die Notwendigkeit und Chance der Mobilität kann den Teilnehmern nur dann nahegebracht werden, wenn sie in der geförderten Maßnahme auch Wege erkennen können, die zu gehen im Bereich ihrer Möglichkeiten liegt. Wichtig ist daher, daß durch die Teilnahme an Maßnahmen Erfahrungen und persönliche Kontakte in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes vermittelt werden, an die bei der Arbeitsuche angeknüpft werden kann.

**(3) Synergien von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**

Angesichts der unbefriedigenden Beschäftigungsentwicklung in Dortmund kommt der Stärkung der Beschäftigungsdynamik höchste Priorität zu. Wo immer das arbeitsmarktpolitische Förderziel der beruflichen Integration und des Übergangs in den ersten Arbeitsmarkt vereinbar ist mit der Durchführung von Arbeiten, die in einem Zusammenhang mit der regionalen Strukturpolitik stehen, sollte diese Möglichkeit der "integrierten Projekte" genutzt werden. Daß Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sich in Dortmund unter einem gemeinsamen Dach befinden, sollte für die Verwirklichung dieser Zielsetzung gute Voraussetzungen bieten.

**(4) Lokale Ökonomie**

Soweit bestimmte Arten von wirtschaftlichen Aktivitäten sich im geographischen Raum eines Stadtteils konzentrieren und in diesem Rahmen wirkungsvoll vernetzt und gestärkt werden können, bietet die "Lokale Ökonomie" einen Ansatz, aktive Arbeitsförderung mit nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung zu verbinden. In diesem Kontext hat auch die Existenzgründung als ein möglicher Ausweg aus der Arbeitslosigkeit ihren Platz.

Die durch den Ausschuß für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung bereits getroffenen Beschlüsse vom 10.2.1998 stimmen weitgehend mit den genannten Zielsetzungen überein. Daß diese Beschlüsse in einigen Punkten notwendige Korrekturen der Förderpraxis indizieren, zeigt die von uns vorgenommene Analyse. Die Frage ist, welche Instrumente und Handlungsmöglichkeiten der WBF zur operativen Umsetzung dieser Ziele zur Verfügung stehen bzw. zusätzlich verfügbar gemacht werden sollten.

### **6.3 Gezielte Hinwendung zu unterrepräsentierten Problemgruppen**

Die Arbeitsmarktanalyse (vgl. Kap. 2) macht aufmerksam auf die üblichen Problemgruppen:

- (1) Zwar ist die Arbeitslosenquote der Frauen geringer als die der Männer, aber die Frauenarbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren stärker gestiegen. Gleichzeitig ist der Frauenanteil unter den ABM-Teilnehmern deutlich gesunken.
- (2) Ausländer sind in Dortmund nicht nur – wie überall – stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Deutsche, sondern darüber hinaus ist in Dortmund wie in NRW der Abstand der Arbeitslosenquoten ausgeprägter als in Westdeutschland insgesamt.
- (3) Die Arbeitslosenquote Jugendlicher zwischen 20 und 25 Jahren ist in Dortmund nur wenig höher als die allgemeine Arbeitslosenquote.

Leider konnten wir im Rahmen der Aktenanalyse keine umfassende Untersuchung der geförderten Zielgruppen leisten. Wir haben aber den Eindruck, daß ausländerspezifische Maßnahmen im Portfolio der vom KAF geförderten Projekte eher selten sind. Das gilt nach



Informationen aus den Expertengesprächen insbesondere hinsichtlich der Berufsausbildung von Jugendlichen aus türkischen Familien, und hier wieder besonders für türkische Mädchen. In Dortmund insgesamt ist zumindest die sinkende Beteiligung von Frauen in ABM kritisch zu sehen, auch wenn der KAF viele frauenspezifische Projekte fördert. Jugendliche scheinen uns durch den KAF ausreichend berücksichtigt zu sein, zumal derzeit die Landesinitiative "Jugend in Arbeit" Akzente für diese Gruppe setzt.

Die WBF sollte ständig beobachten, ob einzelne Gruppen in der aktiven Arbeitsförderung - gemessen an ihrer Betroffenheit von Arbeitslosigkeit - unterrepräsentiert sind und ggf. gegensteuern. Angesichts des finanziellen Volumens des KAF wäre es jedoch aussichtslos, dieses durch direkte Personalkostenförderung der unterrepräsentierten Zielgruppe versuchen zu wollen. Bei der Berücksichtigung der Zielgruppen geht es ebenso wie bei der Erreichung der inhaltlichen Ziele darum, Steuerungsmöglichkeiten mit möglichst großer Hebelwirkung einzusetzen (s.u.).

#### **6.4 Die WBF als Kompetenzzentrum der Dortmunder Arbeitsförderung: Aktionsschwerpunkte bilden und Steuerungsmöglichkeiten ausbauen**

Die arbeitsmarktpolitische Landschaft in Dortmund zeichnet sich aus durch Vielfalt, Professionalität, produktiven Wettbewerb gleichwertiger Partner und gewachsene Vertrauensbeziehungen. Daß die WBF als Organisationseinheit einer Stadtverwaltung in diesem Konzert ein anerkannter und allseits geschätzter Mitspieler ist, kann im Vergleich mit anderen Kommunen keineswegs als selbstverständlich gelten. Neben der allgemein anerkannten Kompetenz der Verantwortlichen in der WBF dürfte die Tatsache, daß die WBF mit dem Kommunalen Arbeitsmarktfonds über eigene Fördermittel verfügt, erheblich dazu beitragen, daß die WBF als Gesprächspartner für die arbeitsmarktpolitischen Akteure in Dortmund interessant bleibt. Mit eher bescheidenem finanziellen Einsatz kann die WBF so einen vergleichsweise großen Einfluß auf das arbeitsmarktpolitische Geschehen in Dortmund ausüben.

Durch Flexibilität, Praxisnähe, unbürokratisches und pragmatisches Vorgehen und Nähe zu den Trägern hat der KAF gegenüber den Förderprogrammen, die er ergänzt, entscheidende Vorteile. Diese Vorteile sollten unbedingt erhalten bleiben. Der weite Handlungsspielraum, der durch die Vergabegrundsätze wenig begrenzt wird, birgt aber auch Gefahren, die durch unsere Analyse von Entwicklung und Struktur des KAF deutlich geworden sind. Wenn der KAF so flexibel einsetzbar ist, daß im Prinzip fast jedes Projekt mitgefördert werden kann, dann besteht die Gefahr der Zerstreung der Mittel und des Verlustes eines eigenständigen Förderungsprofils. Diese Gefahr wird dadurch verschärft, daß in der WBF die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für das Monitoring der Förderung<sup>27</sup> und damit für die Steuerung der eigenen Arbeit und die Berichterstattung darüber nicht auf der Höhe der Zeit sind (s.u.).

Die klassische, gewissermaßen "bürokratische" Lösung dieser Probleme würde nun darin bestehen, die Vergabegrundsätze enger zu fassen, damit man klarere Kriterien für die Auswahl der zu fördernden Anträge hat. Die unausweichliche Folge wäre, daß der KAF seine bisherige Flexibilität und damit eine seiner stärksten Seiten verlieren würde.

---

<sup>27</sup> Zum Begriff des Monitoring in der Arbeitsmarktpolitik vgl. Auer 1996.

Wir schlagen statt dessen ein Steuerungsmodell vor, das dem Selbstverständnis der WBF als Eigenbetrieb in einer modernen Verwaltung besser entspricht:

- (1) Im weiten rechtlichen Rahmen der Vergabegrundsätze und auf der Grundlage von Beschlüssen des zuständigen Ausschusses definiert die WBF **mittelfristige Ziele** für die Verwendung des KAF, etwa in der Art der unter 6.2 genannten.
- (2) Die WBF gibt sich selbst und dem zuständigen Ausschuss Rechenschaft darüber, inwieweit sie diese Ziele erreicht bzw. was die Ursachen etwaiger Abweichungen sind. Zu dem Ziel mit den größten Soll-Ist-Abweichungen wird jährlich oder alle zwei Jahre ein **Aktionsschwerpunkt** definiert.
- (3) Der Aktionsschwerpunkt wird operationalisiert mit konkreten Vorgaben für das jeweilige Geschäftsjahr und unter Angabe von praktischen Schritten, und es werden Mittel aus dem KAF für den Aktionsschwerpunkt reserviert. Die Projektentwicklungsförderung wird auf den jeweiligen Aktionsschwerpunkt konzentriert. Dabei arbeiten WBF, externe Institute und interessierte Träger eng zusammen (s.u.). Das operationelle Ziel könnte z.B. darin bestehen, in dem gewählten Aktionsschwerpunkt mindestens ein Verbundprojekt (mehrere Teilprojekte, mehrere Träger) auf den Weg zu bringen, das dann in den folgenden Jahren durchgeführt und, soweit erforderlich, auch weiter gefördert wird.

Voraussetzung für eine Kontrolle der Zielerreichung ist, daß Förderentscheidungen nicht nur wie bisher verwaltungstechnisch einwandfrei in Förderakten dokumentiert werden, sondern daß die für die Beurteilung der Zielerreichung relevanten Informationen jederzeit aktuell und in vielfältigen Zusammenstellungen verfügbar sind. Das ist nur möglich durch den Aufbau einer Projektdatenbank (s.u.).

## 6.5 Konzentration auf Projektförderung mit Hebelwirkung

Der Ursprung des KAF als "ABM-Spitzenfinanzierung" beinhaltet eine Förderungslogik, bei der sich die Stadt Dortmund unmittelbar an der Personalkostenförderung von Zielgruppen beteiligt. Es liegt auf der Hand, daß diese Förderungslogik der WBF die Rolle zuweist, passiv "mitzufinanzieren", was andere Förderungsgeber definieren, aber nicht vollständig zu finanzieren bereit sind. Deshalb hat die WBF im Laufe der Jahre andere Förderungsformen mit größerer Hebelwirkung entwickelt und praktiziert und teilweise in die Vergabegrundsätze aufgenommen:

- (1) Projektentwicklungsförderung
- (2) Personalkostenförderung für Stammkräfte: Anleitungs-, Betreuungs- und Beratungspersonal sowie Administration der Träger
- (3) Förderung von Sach- und Investitionskosten
- (4) Stabilisierungsförderung für Träger
- (5) Personalkostenförderung für arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen, die für Zielpersonen außerhalb des Trägers erbracht werden.

Gemeinsam ist diesen Förderungsformen, daß sie im Erfolgsfalle eine Multiplikator- oder Hebelwirkung entfalten, d.h. einer größeren Anzahl von Personen zugute kommen. In der Förderpraxis des KAF haben diese einzelnen Formen eine sehr unterschiedliche Entwicklung genommen.

### 6.5.1 Intensivierung der Projektentwicklungsförderung

Die Projektentwicklungsförderung begann 1992 als eine Art Prämie für die intensive, vertraglich fixierte Kooperation der Leitungsspitzen größerer Träger. Der Erfolg war ein zweifacher: Einerseits wurde das EUROFORM-Projekt erfolgreich entwickelt und beantragt; andererseits kam es zu einer engeren Vernetzung der Träger, die auch ohne diese Förderung andauerte.

Durch die Vergabegrundsätze von 1994 wurde die Logik dieser Förderungsform geändert. Projektentwicklungsförderung bedeutet nun, daß fachkompetente Institute Projekte konzipieren. In der Praxis machten die Träger von diesem Instrument seitdem kaum noch Gebrauch. Dieser Befund ist insofern alarmierend, als die Entwicklung neuer Projektkonzeptionen eine der wirksamsten Einflußmöglichkeiten auf das Maßnahmeangebot in Dortmund darstellt. Ein stärkerer Steuerungseinfluß der WBF durch den KAF läßt sich u. E. am ehesten durch eine Intensivierung der Projektentwicklungsförderung erreichen. Deshalb sollte man sich darüber klar werden, warum die Träger an der derzeit angebotenen Form einer rein externen Projektentwicklungsförderung kein Interesse haben, und das Angebot entsprechend ändern.

- (1) Soweit Projektentwicklungsförderung als wissenschaftliche und konzeptionelle Zuarbeit für die WBF zu verstehen ist, so liegt es in der Hand der WBF, das Instrument stärker zu nutzen. In Verbindung mit verbindlicheren Zielvorgaben, systematischer Kontrolle der Zielerreichung und jährlichen Aktionsschwerpunkten liegt es nahe, Aufträge zur Projektentwicklung gezielt im jeweiligen Aktionsschwerpunkt oder zur konzeptionellen Vorbereitung von Schwerpunkten des jeweils nächsten Jahres zu vergeben.
- (2) Soweit Projektentwicklungsförderung eher auf Initiative der Träger und als Dienstleistung für diese betrieben werden könnte, so haben wir bei den Expertengesprächen festgestellt, daß die Träger sich von einer externen Zuarbeit durch "fachkompetente Institute" oder Einzelpersonen wenig versprechen. Sie sehen weniger Bedarf für externe Kompetenz, die nach ihrer durchaus nachvollziehbaren Einschätzung letztlich doch nicht bis in die operativen Einzelheiten einer Antragstellung reichen würde. Der von den Trägern geäußerte Bedarf besteht vielmehr in der Herausbildung interner Kompetenz bzw. der zeitweiligen Freisetzung vorhandener interner Kompetenz von Anleitungs- und Managementaufgaben.
- (3) Wenn die Träger unmittelbar Projektentwicklungsförderung erhalten, bedarf es eines wirksamen Anreiz- und Kontrollinstruments um sicherzustellen, daß diese Förderungsform nicht einfach zur Überbrückung von Finanzierungslücken des Stammpersonals "mitgenommen" wird. Soweit Projektentwicklungsförderung als Einzelförderung betrieben wird, muß die WBF die entwickelten Konzepte und Anträge inhaltlich prüfen und den Erfolg oder Mißerfolg der Entwicklungsarbeiten dokumentieren. Ein wirksamerer Erfolgsdruck läßt sich durch kooperative Verbundentwicklung nach dem Vorbild der Entwicklung des EUROFORM-Projekts erreichen. In einer solchen Kooperationsform könnte man Projektentwicklung als Zuarbeit für die WBF und Projektentwicklung bei den Trägern verbinden, indem ein fachkompetentes Institut beauftragt wird, im Kooperationsverbund der Träger mitzuarbeiten.

### 6.5.2 Personalkostenförderung für Stammkräfte der Träger

Die Personalkostenförderung für Stammkräfte, die nicht (oder nicht in erster Linie) zu ihrer eigenen Förderung beschäftigt werden, sondern um als Anleiter, Betreuer oder Berater andere arbeitsmarktpolitisch zu fördern bzw. beim Träger die administrative Infrastruktur für eine solche Förderung sicherzustellen, spielt bereits heute eine wichtige Rolle. Sie ist die Förderungsform mit der eindeutig größten Hebelwirkung in personeller ebenso wie finanzieller Hinsicht.

Die Stammkräfteförderung sollte nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht ausgebaut werden. Die Erwartungen an arbeitsmarktpolitische Förderung von Zielgruppen gehen heute weit über die Anleitung, Qualifizierung und Betreuung beim Träger hinaus (vgl. die Zielvorschläge unter 6.2). Die Herstellung von Brücken zum ersten Arbeitsmarkt verlangt die Kontaktpflege mit Betrieben, die Akquisition von Praktikumsplätzen bis hin zur Vermittlungsunterstützung. Diese gegenüber traditioneller Maßnahmeförderung zusätzlichen Aufgaben werden den Trägern von den hauptsächlichen Förderungsgebern in der Regel nicht finanziert, obwohl ihre Erfüllung erwartet wird. Deshalb sollte sich die Stammkräfteförderung des KAF zunehmend lösen von der Tradition der "Spitzen-" oder "Lückenfinanzierung" und sich entwickeln zur Finanzierung des "arbeitsmarktpolitischen Mehrwerts". Dieser läßt sich durch die folgende Frage definieren:

- Welcher zusätzliche arbeitsmarktpolitische Ertrag ist von dieser Maßnahme zu erwarten, wenn wir die Anleitung und Betreuung in der beantragten Weise verstärken?

Diese Logik impliziert, daß im Verlauf der Maßnahme auch kontrolliert wird, inwieweit der versprochene Erfolg eintritt (s.u.). Dabei geht es nicht darum, Mißerfolge zu bestrafen, sondern Lernprozesse zu organisieren. Dazu reicht die quantitative Verstärkung des Stammpersonals nicht aus; Hilfen zur Personal- und Organisationsentwicklung der Träger sind u. U. wirksamer (siehe 6.4.3).

### 6.5.3 Von der Stabilisierungs- zur Professionalisierungsförderung

Die Stabilisierungsförderung als Notfallhilfe für gefährdete Träger war in 1997 die absolute Ausnahme. Sie sollte als sorgfältig zu prüfende Ausnahme erhalten bleiben.

Zukunftsweisender erscheint uns jedoch eine präventive Professionalisierung, die dazu beiträgt, daß Notlagen gar nicht erst eintreten. Die Aktivitäten von 1992, durch die einige Träger ihre erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten beginnen oder ausweiten konnten, scheinen derzeit eingeschlafen zu sein. Bei den Expertengesprächen wurde von einigen Trägern z.B. Beratungsbedarf in betriebswirtschaftlichen Fragen angemeldet. Denkbar ist, daß auch Beratungsbedarf in Fragen der Organisationsentwicklung besteht.

Externe Beratung kann nur punktuell eingesetzt werden und entfaltet ihre Wirkung nur insoweit, wie sie bei den Trägern auch "ankommt". Permanente Weiterbildung ist ein Gebot gerade auch für die Dienstleister der aktiven Arbeitsförderung. Den Trägern fehlen aber oft die finanziellen Mittel für die Weiterbildung ihrer Stammkräfte. Wie in jedem Betrieb besteht die Gefahr, daß der grundsätzlich vorhandene Wille zur Weiterbildung im Tagesgeschäft untergeht. Eine externe Förderung, die einen Eigenbeitrag des Trägers voraussetzt, schafft eine größere Verbindlichkeit und macht es wahrscheinlicher, daß Weiterbildungs-

möglichkeiten wahrgenommen werden. Hier könnte der KAF mit vergleichsweise bescheidenem Einsatz zur ständigen qualitativen Weiterentwicklung der Dortmunder Trägerlandschaft beitragen.

#### **6.5.4 Förderung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen**

Nicht alle Angehörigen arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen können oder müssen in der Weise gefördert werden, daß sie bei einem Träger sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder als Teilnehmer einer Qualifizierung eingeschrieben werden. Offenere, kurzzeitigere und flexiblere Formen der Förderung in engerem Kontakt mit dem ersten Arbeitsmarkt gewinnen an Bedeutung. Es setzt sich stärker die Logik durch, daß aktive Arbeitsmarktpolitik nicht die "Versorgung" eines "Teilnehmers" mit einem Arbeits- oder Umschulungsplatz ist, sondern eine Dienstleistung, an deren Zustandekommen der "Kunde" mitwirken muß. Als "arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen" bezeichnen wir daher Hilfen zur Orientierung und Mobilität am Arbeitsmarkt, die unabhängig davon erbracht werden, ob die geförderten Personen in den Status eines "Maßnahmeteilnehmers" überwechseln.

Sofern Maßnahmen im klassischen Sinne erforderlich sind, sollten sie künftig nicht mehr isoliert durchgeführt werden, sondern Element eines "persönlichen Entwicklungsplans" sein.<sup>28</sup> Die über Qualifizierung und geförderte Beschäftigung hinausgehende Dienstleistung besteht darin, auf die geeignete Maßnahme zu orientieren, Maßnahmen wenn nötig zu kombinieren und den Übergang von der Maßnahme in Beschäftigung zu unterstützen. Gerade in Bezug auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes setzt sich zunehmend die Auffassung durch, daß die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit von Maßnahmen über die bekannten "Drehtüreffekte" hinaus nur erhöht werden kann durch eine maßnahmeübergreifende Beratung, Planung, Betreuung und Vermittlungsunterstützung.

In Dortmund gab es 1997 mehrere vom KAF geförderte Projekte, die wir der Kategorie "arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen" zurechnen.<sup>29</sup> Diese scheinen jedoch bisher auf jeweils einzelne Lösungsangebote für eng definierte Zielgruppen spezialisiert zu sein. Es fehlt noch an Vernetzungsformen und umfassenderen Angeboten, die eine Begleitung von Zielgruppenangehörigen während ihres gesamten Entwicklungs- und Integrationsweges ermöglichen. Der KAF sollte in diesem Handlungsfeld Experimente fördern und systematisch auswerten.

#### **6.5.5 Qualifizierte Bedingungen der direkten Teilnehmerförderung**

Komplementär zur Konzentration auf die Förderung mit "Hebelwirkung" sollte die klassische Spitzenfinanzierung, d.h. die Personalkostenförderung einzelner Teilnehmer, nur noch ausnahmsweise gewährt werden. Sie könnte daran gebunden werden, daß mindestens eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

<sup>28</sup> Dieser Begriff wird verwendet im Berliner Programm "Integration durch Arbeit". Die Niederländer sprechen hier von einem "Trajekt", in der EU-Kommission hat sich der Begriff "pathways to integration" durchgesetzt. Im Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion von 1995 für ein "Arbeits- und Strukturförderungsgesetz" war ein verbindlicher Eingliederungs- und Förderplan vorgesehen.

<sup>29</sup> Beispiele sind: Die Unterstützung des Berufswahlprozesses ausländischer Jugendlicher unter Einbeziehung ausländischer Ausbildungsbetriebe, das Beratungszentrum "Wendepunkt", die Beratung von arbeitslosen Frauen um 40 Jahre, das Projekt "Handfest" sowie das Magazin "Jobs & Tops".

- (1) Es handelt sich um ein Verbundprojekt mehrerer Träger, deren Kooperation Synergieeffekte erwarten läßt.
- (2) Das Projekt entspricht dem aktuell definierten Aktionsschwerpunkt des KAF (vgl. 1.3) oder ist Ergebnis einer Projektentwicklung im vorangegangenen Aktionsschwerpunkt.
- (3) Das Projekt verwirklicht in besonderer Weise Synergien von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik und entspricht den Zielen der Dortmunder Wirtschaftsförderung.

Ein nicht unerheblicher, wenn auch 1997 im Vergleich zu 1994 schon geringerer Anteil der Einzelförderung von Teilnehmern entfällt derzeit auf die Ergänzung der Lohnkostenzuschüsse für ältere Langzeitarbeitslose. Mit der Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch das Sozialgesetzbuch III wurde dieses Instrument mit den früheren Eingliederungsbeihilfen und Einarbeitungszuschüssen zusammengefaßt als Eingliederungszuschüsse für verschiedene Fallgruppen (§§ 217ff. SGB III), wobei die Förderungshöhe und -dauer eingeschränkt wurden.<sup>30</sup> Damit ist es noch deutlicher als bisher gekennzeichnet als ein Eingliederungsinstrument des ersten Arbeitsmarktes. Die bisher übliche Nutzung als in den Ruhestand führende Beschäftigungsbrücke des zweiten Arbeitsmarktes dürfte kaum noch finanzierbar sein.

Dieser Veränderung sollte die WBF in der Weise Rechnung tragen, daß man die LKZ-Förderung des zweiten Arbeitsmarktes auslaufen läßt. Laufende Förderfälle sollten durch den KAF in Übereinstimmung mit der Praxis der Bundesanstalt für Arbeit (§ 426 SGB III) weiterhin unterstützt werden, jedoch keine neuen mehr begonnen werden.

Ausnahmen sollten zu den bisherigen Bedingungen (maximal 30% Zuschuß zu den Personalkosten) zugelassen werden, wenn Träger die Eingliederungszuschüsse des Arbeitsamtes für die Beschäftigung von Stammkräften nutzen. Denn wenn ältere Arbeitnehmer nicht als zu fördernde Teilnehmer, sondern als Stammkräfte im Sinne unserer obigen Ausführungen unter 6.4.2 beschäftigt werden, handelt es sich um eine echte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt, die zudem die für den KAF anzustrebende Hebelwirkung entfaltet.

### **6.5.6 Sach- und Investitionskostenförderung**

Die Förderung von Sach- und Investitionskosten hat sich offensichtlich bewährt. Sie hat eine große Hebelwirkung, da sie vielen Teilnehmern zugute kommt. Die teilweise praktizierte "Querschnittsförderung" der materiellen Infrastruktur eines Trägers über mehrere oder alle Projekte ist zwar eine für den Träger praxisgerechte und unbürokratische Förderungsform, birgt aber für die WBF die Gefahr, daß der durch die Förderung erreichte "arbeitsmarktpolitische Mehrwert" nicht erkennbar wird und nicht dokumentiert werden kann. Das Volumen des KAF ist zu gering, als daß man zulassen könnte, daß der KAF in eine gewohnheitsmäßige "institutionelle Förderung" bestimmter Träger hineinwächst. Wir schlagen statt dessen folgende Alternativen vor:

---

<sup>30</sup> Entfallen ist die Sonderregelung des § 97 Abs. 4 AFG, wonach das Arbeitsamt unter besonderen Bedingungen bis zu acht Jahre lang einen Zuschuß zu den Lohnkosten von bis zu 75% zahlen konnte. Heute beinhaltet die "Maximalvariante" für ältere Langzeitarbeitslose eine Förderung über 5 Jahre mit einem von anfänglich 70% jährlich um zehn Prozentpunkte auf schließlich 30% absinkenden Zuschuß des Arbeitsamtes.

- (1) Die Förderung laufender Betriebsausgaben wird beschränkt auf Projekte im aktuellen Aktionsschwerpunkt oder in Fortführung von Aktionsschwerpunkten der beiden letzten Jahre.
- (2) Der KAF fördert strategische Anfangsinvestitionen, die ein Träger tätigen muß, um in neue Geschäftsfelder einzusteigen. Derartige Investitionen sind vor allem dann förderungsfähig, wenn sie notwendig sind, damit sich ein Träger an der Umsetzung der Aktionsschwerpunkte des KAF oder an einem Verbundprojekt beteiligen kann.<sup>31</sup>
- (3) Projektunabhängig können für Ersatzinvestitionen des Trägers rückzahlbare Zuschüsse gewährt werden. Die Rückzahlung erfolgt entsprechend der Abschreibungsrate. Der Träger muß also die laufenden Abschreibungen in den Projekten kalkulieren, in denen die Investitionsgüter genutzt werden sollen, oder er muß die Abschreibungen durch Leistungen am Markt verdienen. Der rückzahlbare Zuschuß erspart dem Träger die Finanzierungskosten.

## **6.6 Erweiterung des Handlungsspielraums des KAF durch einen zusätzlichen Titel für rückzahlbare Zuschüsse**

Ein nicht zu vernachlässigender Kostenfaktor bei den Trägern sind Zinsen für Überbrückungskredite, die aufgrund verzögerter Mittelanweisungen diverser Förderungsgeber erforderlich werden. Mit dem Auslaufen der derzeitigen Förderperiode der Europäischen Strukturfonds im Jahre 2000 und der Umstellung auf neue Förderstrukturen werden solche Situationen wieder vermehrt auftreten. Für die Träger würde es eine erhebliche finanzielle wie auch organisatorische Erleichterung bedeuten, wenn sie für derartige Überbrückungen einen Partner hätten, der die "Bonität" von bereits vorliegenden Förderzusagen rascher und kompetenter beurteilen kann als ein Kreditinstitut, und wenn sie die Zinsen für derartige Kredite sparen könnten. Bankkredite würden abgelöst durch rückzahlbare Überbrückungszuschüsse aus einem zusätzlichen, "revolvierenden" Teil des Kommunalen Arbeitsmarktfonds.<sup>32</sup>

Eine zweite Verwendung für rückzahlbare Zuschüsse wurde in 6.5.6 für den Bereich der Investitionskostenförderung bereits dargestellt. Durch die Ergänzung der bisherigen Förderung um rückzahlbare Zuschüsse würde neben dem bisherigen KAF ein revolvingender Fonds entstehen, der nur in den ersten Jahren durch zusätzliche Haushaltsmittel, dann aber zunehmend durch die Rückzahlungen gespeist wird. Dadurch könnte der Aktionsradius des KAF deutlich erweitert werden.

---

<sup>31</sup> Beispiel: Ein Träger eröffnet als Basis für Projekte zur Integration von Ausländern in das Beschäftigungssystem ein Stadtteilbüro, das renoviert und ausgestattet werden muß.

<sup>32</sup> Auch unter der Annahme, daß die Stadt Dortmund die zusätzlichen Mittel für Überbrückungsfinanzierungen selbst am Kapitalmarkt aufnehmen müßte, so würde doch die Bündelung für viele Träger und viele derartige Situationen wesentlich günstigere Konditionen erlauben als sie die Träger im Rahmen kurzfristiger Kredite erhalten. Dadurch würden insgesamt die Kosten für Arbeitsmarktpolitik in Dortmund gesenkt, bzw. es würden Mittel für die aktive Förderung frei, die jetzt als Kreditzinsen verlorengelassen.

## **6.7 Aufbau einer Projektdatenbank als Voraussetzung für zielgenauere Selbststeuerung und differenziertere Berichterstattung**

### **6.7.1 Zur derzeitigen Situation des Berichtswesens**

Informationen über die geförderten Projekte befinden sich derzeit in Förderakten, die jeweils einzelne Förderentscheidungen dokumentieren. Auf der Grundlage dieser Akten werden jährliche Bewilligungsübersichten in Form von EXCEL-Tabellen erstellt, deren Aufbau nicht in allen Jahren der gleiche war und deren Informationsgehalt generell sehr gering ist. Da jede Förderentscheidung eine Zeile der Tabelle, d.h. einen Datensatz darstellt, entsteht das Bild einer sehr breiten Streuung der KAF-Förderung auf inzwischen über 100 Maßnahmen pro Jahr. Das inhaltliche Profil des KAF ist auf dieser Grundlage kaum darstellbar.

Dieses Bild ist jedoch in mehrfacher Hinsicht irreführend:

- (1) Die Förderung ist in Wirklichkeit längst nicht so breit gestreut, weil sich mehrere Förderungsentscheidungen auf dasselbe Projekt, einen größeren Projektzusammenhang bei demselben Träger oder einen Verbund mehrerer Träger beziehen. Die WBF muß sich in die Lage versetzen, solche Zusammenhänge künftig ohne externe Evaluation darzustellen, weil sonst weder eine wirksame Selbststeuerung noch eine überzeugende Berichterstattung möglich sind.
- (2) Die personelle und finanzielle "Hebelwirkung" des KAF kann nicht ausreichend ermittelt und dargestellt werden, weil indirekt geförderte Teilnehmer und eingeworbene Drittmittel in den Förderakten nicht durchgängig und in den Übersichtstabellen überhaupt nicht erfaßt sind.
- (3) Bisher werden in den Förderakten fast ausschließlich Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsdaten festgehalten. Eine Erfolgsbeobachtung findet in nicht formalisierter Weise durch den Kontakt mit den Trägern statt, ist aber nicht dokumentiert und auch nicht für Zwecke der Steuerung und Berichterstattung abrufbar. Ob z.B. eine Projektentwicklungsförderung zu einem schließlich bewilligten Förderantrag geführt hat, ist aus den Akten oft nicht ersichtlich; ebensowenig, wie viele der Teilnehmer eines Projekts das angestrebte Ziel (z. B. Übergang in Ausbildung oder in den "ersten Arbeitsmarkt") tatsächlich erreicht haben.

### **6.7.2 Zielzustand: Aufbau einer Projektdatenbank**

- (1) Die WBF wird im Jahre 1999 mit der erforderlichen Hard- und Software ausgestattet und beginnt mit dem Aufbau einer Projektdatenbank. Die einzelnen Datensätze dieser Datenbank sind Spiegel der jährlich getroffenen Förderungsentscheidungen. Die Benutzung einer Datenbank erlaubt es jedoch, diese Förderfälle, soweit sachlich zutreffend, zu größeren Projekten und Projektverbänden zu bündeln und diese im Zusammenhang zu betrachten, und zwar auch über mehrere Haushaltsjahre.
- (2) Durch die Konsolidierung der Förderbilanz auf Projektebene werden Doppelzählungen von Teilnehmern und Drittmitteln vermieden. Denn die wünschenswerte Konzentration von Förderungsentscheidungen auf größere Projektzusammenhänge kann noch mehr als bisher dazu führen, daß dieselben Teilnehmer(plätze) durch aufeinanderfolgende oder komplementäre Bewilligungen (z.B. Anleiter und Investitionen) gefördert werden.



- (3) Die Förderungsempfänger werden zu einer ex-post-Korrektur der Antragsdaten verpflichtet, d.h. am Ende einer Förderung werden die Zahlen der indirekt geförderten Teilnehmer und der insgesamt aus verschiedenen Quellen gebundenen Fördermittel erneut erfaßt.
- (4) Die Förderungsempfänger werden verpflichtet, über Ergebnis und Erfolg der Maßnahmen zu berichten. Da die Anforderungen an die Ergebniskontrolle bei allen Förderungsgebern wachsen (Eingliederungsbilanzen bei den Arbeitsämtern, Erfolgsbeobachtung bei der ESF-Förderung des Landes), sollte man nach Möglichkeit darauf verzichten, die Träger mit einem weiteren Erhebungsverfahren zu belasten. Statt dessen sollten sie die Meldungen, die sie sowieso für die jeweiligen hauptsächlichen Förderungsgeber erstellen müssen, zeitgleich auch der WBF zur Auswertung zugänglich machen. Wo es solche Meldungen nicht gibt – vor allem bei ausschließlicher Förderung durch den KAF im Rahmen der Projektentwicklungsförderung – sind formlose Verfahren zu wählen.
- (5) Die personellen Konsequenzen des Aufbaus einer Projektdatenbank sind zu berücksichtigen. In der Phase der Datenbankentwicklung und der Eingabe der Projekt- und Förderdaten der laufenden Projekte entsteht ein erheblicher Mehraufwand. Bis die Datenbankstruktur definiert ist und bis die Datenbank mit Daten gefüllt und in die bisherigen Verwaltungsabläufe integriert ist, muß für eine Dauer von mindestens zwei Jahren mit zusätzlichem qualifiziertem Personalbedarf im Umfang von einer Stelle gerechnet werden.

## 7 Zehn Punkte zur Zukunft des Kommunalen Arbeitsmarktfonds

- (1) Die Situation von Beschäftigung und Arbeitsmarkt in Dortmund ist unter den Aspekten von Niveau, Struktur und Bewegung problematischer als in den meisten deutschen Großstädten, im Ruhrgebiet oder in NRW. Deshalb empfehlen wir, die Möglichkeit der Spitzenförderung von Projekten der aktiven Arbeitsförderung durch den Kommunalen Arbeitsmarktfonds (KAF) beizubehalten und das seit 9 Jahren nominell kaum gestiegene, real also geschrumpfte finanzielle Volumen des KAF nach den Möglichkeiten der Stadt Dortmund auszuweiten.
- (2) Das Förderungsangebot durch den KAF hat dazu beigetragen, daß die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund ein anerkannter und respektierter Gesprächspartner in der arbeitsmarktpolitischen Landschaft der Stadt ist. Dadurch kann mit einem Finanzvolumen, das im Vergleich zur Gesamtheit der jährlich nach Dortmund fließenden Mittel für aktive Arbeitsförderung unter einem Prozent liegt, ein merklicher Steuerungseinfluß ausgeübt werden. Dieser läßt sich durch präzisere Zielbestimmung in der Konzeption und größere Zielgenauigkeit in der Umsetzung weiter steigern.
- (3) Bisher konnten mit einer DM Förderung aus dem KAF etwa 5 DM arbeitsmarktpolitische Fördermittel nach Dortmund geholt werden für Projekte, die nach Angaben der Träger ohne Beteiligung des KAF von ihnen nicht hätten durchgeführt werden können. Für einzelne Projekte und für bestimmte Arten der Förderung stellt sich dieses Verhältnis erheblich günstiger dar. Wir schlagen deshalb vor, die Förderung künftig stärker auf diese Förderungsformen "mit Hebelwirkung" zu konzentrieren.
- (4) Als Förderungsformen mit Hebelwirkung wurden die Projektentwicklung, die Stammkräfte- und Professionalisierungsförderung sowie die Sach- und Investitionskostenförderung identifiziert. Wir empfehlen, diese Förderungsarten auszubauen und die direkte Förderung von Personalkosten der Teilnehmer auf Ausnahmen zu beschränken, an die hohe qualitative Anforderungen zu stellen sind.
- (5) Die angestrebte Hebelwirkung läßt sich nur erzielen bei Projekten mit einer größeren Zahl von Teilnehmern, die auch im Projektverbund mehrerer Träger erreicht werden kann. Auch aus dieser Feststellung ergibt sich die Konsequenz, die Förderung auf diese Arten von Projekten zu konzentrieren und die Förderung von Einzelteilnehmern zurückzufahren.
- (6) Arbeitnehmer/innen ausländischer Staatsangehörigkeit sind in Dortmund stark überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen, in Projekten der aktiven Arbeitsförderung aber nicht entsprechend repräsentiert. Der Anteil der Frauen unter den Beschäftigten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sank in den letzten Jahren in Dortmund, während ihr Anteil unter den Arbeitslosen zunahm. Die Hebelwirkung des KAF sollte genutzt werden, um derartigen strukturellen Fehlentwicklungen in der aktiven Arbeitsförderung entgegenzusteuern.
- (7) Die Bewegungsgeschwindigkeit des Arbeitsmarktes nimmt zu, und dadurch gewinnen arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen wie Berufsorientierung, Vermittlungsunterstützung sowie Coaching bei der Arbeitsuche oder der Existenzgründung an Bedeutung. Sie können den Übergang aus geförderter Beschäftigung in den ersten Arbeitsmarkt erheblich erleichtern und beschleunigen und gehören daher ebenfalls zu den vorrangig anzustrebenden Förderungsformen mit Hebelwirkung.

- (8) Nach der individuellen arbeitsmarktpolitischen Förderung von Teilnehmern und Klienten von Arbeitsmarktprojekten sollte in der Zielhierarchie des KAF die Anregung wirtschaftlicher Aktivitäten in Dortmund und die Verbesserung der strukturellen Voraussetzungen dafür den zweiten Platz einnehmen. Betrachtet man jedoch die vom KAF spitzenfinanzierten Beschäftigungsprojekte nach den Politikfeldern, in denen sie Nutzen produzieren, dann spielen bisher strukturpolitische Aspekte eine untergeordnete Rolle. Die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund sollte die Synergien von Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung stärker nutzen und die Hebelwirkung des KAF auch durch strukturwirksamen Einsatz steigern.
- (9) Die Verwirklichung dieser Ziele dürfte am ehesten dadurch zu erreichen sein, daß man sich jeweils für einen begrenzten Zeitraum auf einen bestimmten Aktionsschwerpunkt konzentriert. Ein solcher Schwerpunkt sollte jeweils für ein oder zwei Jahre in dem Bereich gesetzt werden, in dem die Abweichung von Zielsetzung und bisheriger Realität der am größten ist. Als Voraussetzung für eine solche zielgenauere Selbststeuerung benötigt die WBF dringend ein EDV-gestütztes Monitoring-System in Form einer Projektdatenbank.
- (10) Zur Erweiterung der Reichweite des KAF und zur Erschließung zusätzlicher Interventionsmöglichkeiten empfehlen wir, in bestimmten Fällen stärker als bisher vom Instrument rückzahlbarer Zuschüsse Gebrauch zu machen. Diese könnten die Funktion eines Liquiditätsfonds für die Träger erfüllen, wenn bewilligte Zahlungen anderer Förderungsgeber verzögert eintreffen.

## 8 Literatur

- Auer, Peter (1996): Das Monitoring der Arbeitsmarktpolitik in den EU-Mitgliedsstaaten. *inforMISEP* 53:27-35.
- Cramer, Ulrich/Karr, Werner/Rudolph, Helmut (1986): Über den richtigen Umgang mit der Arbeitslosen-Statistik. *MittAB* 3/86:409-421.
- Kaiser, Manfred (1985): "Alternativ-ökonomische Beschäftigungsexperimente" - quantitative und qualitative Aspekte. Eine Zwischenbilanz. *MittAB* 1/85:92-104.
- Kaiser, Manfred (1987): Qualifizierung in Beschäftigungsinitiativen. Herausforderungen an eine lokale Bildungs- und Beschäftigungspolitik. *MittAB* 3/87:305-320.
- Volkholz, Volker/ Köchling, Annegret/ Gründken, Gudrun (1995): Evaluation der Dortmunder Euroform-Maßnahme. Dortmund: Gesellschaft für Arbeitsschutz- und Humanisierungsforschung.