

Lars Czommer
Claudia Weinkopf

Beschäftigungsförderung für gering Qualifizierte

Erfahrungen und Ergebnisse der Modellprojekte
im Rahmen des „Bündnis für Arbeit NRW“

Abschlussbericht der wissenschaftlichen
Begleitung

Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2005-02

ISSN 0949-4944

Gelsenkirchen 2005

Herausgeber:

Institut Arbeit und Technik

Munscheidstr. 14

45886 Gelsenkirchen

Telefon: +49-209-1707-0

Telefax: +49-209-1707-110

E-Mail: czommer@iatge.de

weinkopf@iatge.de

WWW: <http://www.iatge.de>

Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Initiierung von Modellprojekten zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten in Nordrhein-Westfalen war ebenso wie in anderen Bundesländern die seit Jahren laufende Debatte, wie niedrig entlohnte Beschäftigung in Deutschland gesteigert werden kann. Eine Besonderheit der Modellprojekte in Nordrhein-Westfalen bestand darin, dass diese in einer Arbeitsgruppe des „Bündnis für Arbeit NRW“ diskutiert und vorbereitet wurden. Letztlich wurde die Umsetzung von zwölf Projekten beschlossen, in deren Rahmen unterschiedliche Ansätze und Instrumente zur Integration arbeitsloser gering Qualifizierter zeitlich befristet erprobt werden sollten. Die Projekte waren teils bei Betrieben, teils bei Trägern und in zwei Fällen bei Kommunen angesiedelt.

Im Rahmen der Modellprojekte konnten insgesamt 710 Personen eingestellt bzw. in ein Beschäftigungsverhältnis vermittelt werden. Die Vorgaben zu den vorrangigen Zielgruppen wurden dabei in einem hohem Maße erreicht: Fast 74% der Geförderten verfügten nicht über einen in Deutschland anerkannten Berufsabschluss. Rund 70% der Beschäftigten waren zuvor länger als ein Jahr arbeitslos. Der „Preis“ für die hohen Anteile benachteiligter Arbeitsloser in den NRW-Modellprojekten war allerdings eine im Durchschnitt vergleichsweise hohe Förderung pro Arbeitsplatz.

Abstract

The model projects to promote the employment of low skilled workers in North Rhine-Westphalia were stipulated by the debate on how to increase low-wage employment in Germany. One important particularity of this initiative was that it had been discussed and prepared by a group within the “Bündnis für Arbeit NRW“ (Alliance for Employment). Within the finally agreed twelve projects different approaches and instruments to reintegrate low skilled unemployed people were tested. Some projects were established by companies, others by non-profit organisations and in two cases by local authorities.

All in all, 710 people were hired by the projects or placed to another employer. The aims regarding the prior target groups were realized to a considerable extent: Almost 74% of all employees had not completed a vocational training within the German dual system of apprenticeship. Around 70% of the employees had been unemployed for more than one year before. The “price” for the large proportion of disadvantaged people, however, had been that the average subsidies per job were quite high.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
1 Modellprojekte in Nordrhein-Westfalen	10
1.1 Vorgeschichte und Ausgestaltung	11
1.2 Die wissenschaftliche Begleitung.....	13
2 Konzeption und Stand der NRW-Modellprojekte	15
2.1 Besetzung von unbesetzten Lohngruppen bzw. Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in bestehenden Unternehmen.....	15
2.1.1 Bayer Restaurant & Service GmbH in Leverkusen	15
2.1.2 KonneX-Baumeister GmbH in Anröchte.....	16
2.2 Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Gründung neuer (meist gemeinnütziger) Unternehmen der Wohlfahrtsverbände	17
2.2.1 Robi der AWO e.V. Rhein-Sieg-Kreis in Siegburg	18
2.2.2 fairDienst gGmbH der Kaiserswerther Diakonie in Düsseldorf	19
2.2.3 KOSTbar GmbH der WABe e.V. in Aachen	21
2.2.4 Dienstleistungsagentur und Service gGmbH der PariSozial gGmbH in Bielefeld	23
2.2.5 prompt gGmbH der ISA Consult GmbH/ Gewerkstatt gGmbH in Bochum	25
2.3 Vermittlung von gering qualifizierten Arbeitslosen an privat-wirtschaftliche Unternehmen bzw. an soziale Einrichtungen.....	28
2.3.1 Erprobungsvorhaben § 18 Abs. 5 BSHG der Stadt Köln	29
2.3.2 Gewährung von Eingliederungszuschüssen nach § 18 Abs. 5 BSHG im Rhein-Sieg-Kreis	33
2.3.3 Kooperationszentrum des DRK Borken	35
2.3.4 Re-Organisation sozialer Dienstleistungen der IN VIA e.V.....	36
2.3.5 CHANCE des Westdeutschen Handwerkskammertages.....	38
3 Eintritte in Beschäftigung	41
3.1 Verteilung der Zugänge nach Geschlecht und Alter	42
3.2 Nationalität.....	44
3.3 Familienstand.....	44
3.4 Schulabschluss.....	45
3.5 Berufliche Qualifikation.....	46
3.6 Bezug von Transferleistungen vor Arbeitsaufnahme	47
3.7 Verweildauer in Arbeitslosigkeit	48

3.8	Beendete Arbeitsverhältnisse	50
4	Struktur der noch bestehenden Beschäftigungs- verhältnisse	53
4.1	Struktur der Beschäftigten.....	53
4.2	Tätigkeitsbereiche	55
4.3	Arbeitszeit und Befristung	55
4.4	Entlohnung	56
4.5	Förderinstrumente.....	57
5	Bilanz der NRW-Modellprojekte	58
5.1	Implementation	58
5.2	Rekrutierung.....	59
5.3	Beschäftigungswirkungen.....	60
5.4	Flankierende Maßnahmen.....	63
5.5	Marktfähigkeit.....	64
5.6	Kosten.....	67
6	Fazit	69
	Literaturverzeichnis	72

Verzeichnis der Abbildungen

Schaubild 1:	<i>Anzahl der Beschäftigten nach Geschlecht und Alter</i>	43
Schaubild 2:	<i>Nationalität der Beschäftigten</i>	44
Schaubild 3:	<i>Berufliche Qualifikation</i>	47
Schaubild 4:	<i>Verweildauer in Arbeitslosigkeit</i>	50
Schaubild 5:	<i>Zahl der bis zum 31.12.2003 beendeten Arbeitsverhältnisse</i>	51
Schaubild 6:	<i>Tätigkeitsbereiche der Beschäftigten</i>	55
Schaubild 7:	<i>Arbeitszeit der Beschäftigten</i>	56
Schaubild 8:	<i>Durchschnittlicher Bruttoverdienst der Beschäftigten</i>	57

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	<i>Modellprojekte zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten im Rahmen des Bündnis für Arbeit</i>	13
Übersicht 2:	<i>Tätigkeitsbereiche, angestrebte Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse und Laufzeiten der Projekte (Typ 1)</i>	15
Übersicht 3:	<i>Tätigkeitsbereiche, angestrebte Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse und Laufzeit der Projekte (Typ 2)</i>	17
Übersicht 4:	<i>Wirtschaftliche Eckdaten der Robi gGmbH</i>	19
Übersicht 5:	<i>Wirtschaftliche Eckdaten der fairDienst gGmbH</i>	20
Übersicht 6:	<i>Wirtschaftliche Eckdaten der KOSTbar GmbH</i>	22
Übersicht 7:	<i>Wirtschaftliche Eckdaten der DiAS gGmbH</i>	25
Übersicht 8:	<i>Wirtschaftliche Eckdaten der prompt gGmbH</i>	28
Übersicht 9:	<i>Tätigkeitsbereiche, angestrebte Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse und Laufzeit der Projekte (Typ 3)</i>	29

Übersicht 10:	<i>Anzahl erfolgter Vermittlungen der Stadt Köln</i>	30
Übersicht 11:	<i>Eingesparte Transferleistungen zum Stichtag 15. April 2003 durch Förderung nach § 18 Abs. 5 BSHG</i>	31
Übersicht 12:	<i>Anzahl erfolgter Vermittlungen im Rhein-Sieg-Kreis</i>	34
Übersicht 13:	<i>Anzahl erfolgter Vermittlungen des DRK-Kooperationszentrums</i>	36
Übersicht 14:	<i>Anzahl erfolgter Vermittlungen der IN VIA e. V.</i>	38
Übersicht 15:	<i>Anzahl erfolgter Vermittlungen durch den WHKT</i>	39
Übersicht 16:	<i>Entwicklung der Eintritte in Beschäftigung</i>	42
Übersicht 17:	<i>Familienstand</i>	45
Übersicht 18:	<i>Schulabschlüsse</i>	46
Übersicht 19:	<i>Letzter Bezug von Transferleistungen vor Zugang in die Projekte</i>	48
Übersicht 20:	<i>Stand der Beschäftigungsverhältnisse zum Ende der regulären Projektlaufzeit bzw. zum Stichtag 31. Dezember 2003</i>	52
Übersicht 21:	<i>Strukturelle Merkmale der Zugänge und noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse</i>	54
Übersicht 22:	<i>Anzahl der im Rahmen der Modellprojekte erfolgten Einstellungen</i>	61
Übersicht 23:	<i>Tätigkeitsbereiche der Wirtschaftsbetriebe</i>	65
Übersicht 24:	<i>Durchschnittliche Förderung pro Beschäftigungsverhältnis aus Mitteln des Landes NRW (bis 31.12.2003)</i>	68

Einleitung

Der Ausgangspunkt, in Nordrhein-Westfalen im Jahre 1999 Modellprojekte zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten zu initiieren, war ebenso wie in anderen Bundesländern die Debatte, wie die Beschäftigung in Deutschland gesteigert werden kann. Zusätzliche Beschäftigungspotenziale werden hierbei häufig vor allem im Bereich niedrig entlohnter Beschäftigung gesehen. In diesem Kontext waren Ende der neunziger Jahre zahlreiche Vorschläge entwickelt worden, wie die Entstehung von Niedriglohnjobs in Deutschland gefördert und ihre soziale Flankierung ausgestaltet werden könnte. Dabei wurde nicht nur auf die generelle Zielsetzung, mehr Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor zu schaffen, Bezug genommen, sondern gleichzeitig oftmals auch argumentiert, dass im Bereich einfacher Dienstleistungen vor allem zusätzliche Arbeitsplätze für gering Qualifizierte, die von Arbeitslosigkeit bekanntermaßen in besonderer Weise betroffen sind, entstehen könnten.

Die zahlreichen konzeptionellen Vorschläge zur Förderung von Niedriglohnjobs (vgl. z.B. Gerster/Deubel 1999; Scharpf 1997; Schreiner 1998; Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998) sahen i. d. R. eine *unbefristete* und *generelle* (weder auf neue oder zusätzliche Arbeitsplätze noch auf bestimmte Personengruppen begrenzte) Förderung vor. Zu den möglichen Effekten dieser Kombilöhne und Arbeitgeberzuschüsse wurden Ende der neunziger Jahre einige Gutachten und Modellrechnungen erstellt, die überwiegend zu dem Ergebnis kamen, dass die Höhe der möglichen Beschäftigungseffekte eher begrenzt, die Kosten aber sehr hoch liegen würden (vgl. z.B. Buslei/Steiner 1999; Bender et al. 1999; Bender/Rudolph 1999; Wagner et al. 1999). Darüber hinaus wurden die Chancen und Risiken solcher Instrumente sehr kontrovers debattiert. Insofern schien es geboten, unterschiedliche Förderansätze zunächst regional begrenzt und zeitlich befristet zu erproben. Dies wurde seit 1998/99 auf der Ebene der Bundesländer und des Bundes durch eine Reihe von Modellprojekten, Sonderprogrammen u.ä. umgesetzt (vgl. im Überblick z.B. Kaltenborn 2001; Weinkopf 2002a und b).¹

Im Wesentlichen wurden dabei zwei unterschiedliche Ansätze erprobt – einerseits die Gewährung von Einkommensbeihilfen an Beschäftigte, um das erzielbare Nettoeinkommen aufzustocken und damit den Arbeitsanreiz von Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden zu erhöhen, und andererseits die Zahlung von Zuschüssen an Unternehmen (i. d. R. gekoppelt an die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge), um die Arbeitskosten bei Niedriglohnjobs (Stundenlohn bis zu 9,20 €) zu senken und damit die Schaffung von mehr niedrig bezahlten Jobs anzuregen.

Die hier im Mittelpunkt stehenden zwölf Modellprojekte zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten wurden von einer Arbeitsgruppe des „Bündnis für Ar-

¹ In den meisten Fällen war eine wissenschaftliche Begleitung der Modellprojekte vorgesehen. Das IAT war auch an der Evaluierung des Bundesprogramms CAST beteiligt (vgl. Bittner et al. 2001; Holleder et al. 2002 und 2004).

beit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW“² beschlossen. Die erklärte Zielsetzung bestand darin zu erproben, wie zusätzliche Beschäftigung für *gering Qualifizierte* erschlossen werden kann. Im Herbst 1999 wurde das Institut Arbeit und Technik beauftragt, die Modellprojekte bis April 2004 wissenschaftlich zu begleiten. Nach mehreren Zwischenberichten legen wir hiermit den Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung vor.

Dieser ist wie folgt aufgebaut: Wir gehen in *Teil 1* zunächst kurz auf die Vorgeschichte der NRW-Modellprojekte ein und skizzieren die Fragestellungen und Vorgehensweise der wissenschaftlichen Begleitung. Im Mittelpunkt von *Teil 2* stehen die Zielsetzungen und die Erfahrungen der zwölf Modellprojekte. In den *Teilen 3* und *4* werden die Ergebnisse quantitativer Auswertungen dargestellt. Dies betrifft die Zahl der Einstellungen und bereits wieder beendeten Arbeitsverhältnisse sowie Auswertungen der strukturellen Merkmale der Beschäftigten und Arbeitsplätze, die im Rahmen der Modellprojekte besetzt werden konnten. In *Teil 5* ziehen wir eine Bilanz der Ergebnisse und Erfahrungen unter den Aspekten Implementation, Rekrutierung, Beschäftigungswirkungen, Einsatz stabilisierender Maßnahmen. Ergänzt wird diese Bilanz um Angaben zur Marktfähigkeit einzelner Projekte und den Kosten. In *Teil 6* ziehen wir ein Fazit.

Die Modellprojekte hatten unterschiedliche Laufzeiten: Die meisten sind bereits Ende 2002 bzw. im Laufe des Jahres 2003 ausgelaufen, ein Projekt war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes noch nicht abgeschlossen. Stichtag der Ausführungen in diesem Bericht ist entweder der Zeitpunkt des Abschlusses der Projekte oder aber der 31. Dezember 2003.

1 Modellprojekte in Nordrhein-Westfalen

Im Unterschied zu den Modellprojekten und -programmen in anderen Bundesländern, die jeweils nur einen Ansatz von Kombilöhnen bzw. Arbeitgeberzuschüssen umgesetzt haben, wurden in Nordrhein-Westfalen mehrere, teilweise sehr unterschiedliche Ansätze erprobt. Außerdem stand explizit die Fragestellung im Mittelpunkt, wodurch die Beschäftigung von gering Qualifizierten gefördert werden kann, während es bei anderen Modellprojekten auch oder vorrangig um die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich ging. Eine weitere Besonderheit der NRW-Modellprojekte bestand darin, dass nicht nur neue Instrumente erprobt werden sollten, sondern in den meisten Fällen auch auf das bereits vorhandene Förderinstrumentarium der Arbeits- und Sozialämter zurückgegriffen wurde.

² Wir benutzen im Folgenden aus Vereinfachungsgründen den Begriff „Bündnis für Arbeit NRW“.

Wir gehen im Folgenden in 1.1 zunächst auf die Vorgeschichte und Ausgestaltung der NRW-Modellprojekte und anschließend in 1.2 auf die Fragestellungen und Vorgehensweise der wissenschaftlichen Begleitung ein.

1.1 Vorgeschichte und Ausgestaltung

Der Umsetzung von Modellprojekten zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten in Nordrhein-Westfalen seit Ende 1999 war ein intensiver Diskussionsprozess im Rahmen des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW“ voraus. Vor allem in der Arbeitsgruppe „Beschäftigungsmöglichkeiten für besondere Personengruppen“³ wurde in elf Sitzungen zwischen Februar 1999 und März 2000 sehr intensiv debattiert, welche Modellprojekte gefördert werden sollten. Die Arbeitsgruppe hatte sich zunächst auf folgende Kriterien geeinigt, die alle Modellprojekte erfüllen sollten (vgl. Matzdorf 2000):

- Zielsetzung: Einmündung und Verbleib der Zielgruppe im Beschäftigungssystem;
- Zielgruppe: Arbeitslose bzw. Sozialhilfebeziehende ohne abgeschlossene Berufsausbildung⁴, darunter mindestens 40% Langzeitarbeitslose;
- Erschließung zusätzlicher Beschäftigungschancen vorrangig in marktfähigen Bereichen, aber auch im Non-Profit-Bereich;
- keine Verdrängung von bestehenden Arbeitsverhältnissen;
- tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung;
- befristete und i. d. R. degressive Bezuschussung an Arbeitgeber und/oder Beschäftigte;
- Rekrutierung, Vorauswahl und Heranführung der Beschäftigten durch Arbeits- und Sozialämter;
- ergänzende Qualifizierung (vorgeschaltet und beschäftigungsbegleitend);

³ Folgende Institutionen waren in der Arbeitsgruppe vertreten: Westdeutscher Handwerkskammertag, Industrie- und Handelskammer Siegen, Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände NRW, DGB-Landesbezirk NRW, HBV-Landesleitung NRW, IG BCE-Landesbezirk Westfalen, RMS Qualifizierungsgesellschaft, Landesarbeitsamt NRW, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche von Westfalen, Städtetag NRW, Institut Arbeit und Technik, Staatskanzlei NRW, Ministerium für Bauen und Wohnen NRW, Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit NRW, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr NRW und Arbeitsministerium NRW (Vorsitz).

⁴ Die Definition der Zielgruppe wurde von Seiten des Arbeitsministeriums NRW im Februar 2001 modifiziert. Zielgruppe sind seitdem Arbeitslose bzw. Sozialhilfebeziehende ohne abgeschlossene bzw. ohne verwertbare Berufsausbildung, darunter mindestens 40% Langzeitarbeitslose (vgl. MASQT 2001).

- Finanzierung der Qualifizierung und Zuschüsse durch die Arbeits- bzw. Sozialverwaltung; Finanzierung notwendiger Sach- und Personalkosten sowie der wissenschaftlichen Begleitung durch das Arbeitsministerium NRW;
- wissenschaftliche Begleitung aller Modellprojekte.

Darüber hinaus wurden zahlreiche Projektideen und ihre Umsetzungschancen mit verschiedenen Akteuren diskutiert. Letztlich wurde die Umsetzung von zwölf Modellprojekten beschlossen, die zwischen Herbst 1999 und Sommer 2000 ihre Arbeit aufgenommen haben. Die Projekte waren teils bei Betrieben, teils bei Trägern und in zwei Fällen bei Kommunen angesiedelt und erprobten unterschiedliche Förderinstrumente (vgl. Czommer/Weinkopf 2001). Die Finanzierung erfolgte durch die jeweilige Arbeits- bzw. Sozialverwaltung (Lohnkostenzuschüsse bzw. Einkommensbeihilfen sowie Qualifizierungskosten) und über das Arbeitsministerium NRW (Overhead, Sachkosten sowie wissenschaftliche Begleitung) in Höhe von 5.916.536,59 €. ⁵ *Übersicht 1* gibt einen Überblick über Tätigkeitsfelder, die angestrebte Beschäftigtenzahl und die jeweils eingesetzten Förderinstrumente der Modellprojekte.

Die NRW-Projekte lassen sich konzeptionell drei Grundtypen zuordnen:

1. Besetzung von unbesetzten Lohngruppen bzw. Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätze in bestehenden Unternehmen: *Bayer Gastronomie & Service GmbH Leverkusen, KonneX GmbH Anröchte*;
2. Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Gründung neuer (meist gemeinnütziger) Unternehmen durch Wohlfahrtsverbände und andere Träger: *AWO e.V. Rhein-Sieg, Kaiserswerther Diakonie Düsseldorf, WABe e.V. Aachen, PariSozial gGmbH Bielefeld, ISA Consult GmbH/Gewerkstatt gGmbH Bochum*;
3. Vermittlung von gering qualifizierten Arbeitslosen an privatwirtschaftliche Unternehmen (*Rhein-Sieg-Kreis, Stadt Köln, DRK gGmbH Borken, WHKT Düsseldorf*) bzw. an soziale Einrichtungen (*IN VIA e.V. Paderborn*).

⁵ Ausgenommen von einer Finanzierung des Overheads aus Landesmitteln war das Projekt der Bayer Restaurant & Service GmbH.

Übersicht 1: Modellprojekte zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten im Rahmen des Bündnis für Arbeit NRW

Projektträger	Tätigkeitsbereich	angestrebte Zahl von Arbeitsplätzen	Förderung an	
			Beschäftigte	Betriebe/Träger
Bayer Restaurant & Service GmbH	Gastronomie, Hausmeistertätigkeiten	20 bis 30	X	
KonneX GmbH	einfache Produktionstätigkeiten	10 bis 15		X
AWO e. V. Rhein Sieg	Catering	11		X
Kaiserswerther Diakonie	Haushaltsdienste, Second Hand Shop	10		X
WABe e.V. Aachen	Catering	20 bis 25		X
PariSozial gGmbH Bielefeld	Servicedienste für soziale Einrichtungen	10		X
Gewerkstatt gGmbH/ ISA Consult GmbH Bochum	Servicedienste für Haushalte und soziale Einrichtungen	30		X
Rhein-Sieg-Kreis	Vermittlung in Betriebe	75	X	
Stadt Köln	Vermittlung in Betriebe	80 bis 120	X	
DRK gGmbH Borken	Vermittlung in Betriebe	10		X
In VIA e.V. Paderborn	Vermittlung in soziale Einrichtungen	10 bis 15, ausgeweitet auf 25 bis 27		X
WHKT	Vermittlung in Handwerksbetriebe	75	X	X
SUMME		376 bis 442	4 Projekte	9 Projekte

Quelle: Eigene Zusammenstellung

1.2 Die wissenschaftliche Begleitung

Die zentrale Zielsetzung der wissenschaftlichen Begleitung der Modellprojekte bestand darin, die Ergebnisse und Erfahrungen zu dokumentieren und für die weitere Gestaltung politischer Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten nutzbar zu machen. Dabei sollten auch die wesentlichen strukturellen und personenbezogenen Faktoren, die einer Ausweitung der Beschäftigung von gering Qualifizierten entgegenstehen, identifiziert und darauf aufbauend tragfähige Lösungsansätze in der Fläche bzw. in struktureller Hinsicht entwickelt werden. Zu den vorab formulierten übergreifenden Fragestellungen zählten insbesondere folgende Aspekte (vgl. Czommer/Weinkopf 2001):

- die Erfahrungen der Projekte bei der Rekrutierung von Teilnehmer/innen bzw. Beschäftigten und Ansätze bzw. Maßnahmen zur Verringerung von evtl. auftretenden Problemen bei der Rekrutierung;
- strukturelle Merkmale der Beschäftigten bzw. Teilnehmer/innen nach Alter, Geschlecht, Qualifikation, Dauer der Arbeitslosigkeit etc.;⁶
- die Wirksamkeit flankierender Maßnahmen und Angebote zur Gewinnung und zur Stabilisierung von Beschäftigten bzw. Teilnehmenden;
- die Qualität der Arbeitsplätze, ihre Eignung für die anvisierte Zielgruppe sowie die weiteren Beschäftigungsperspektiven der Betroffenen;
- der finanzielle Aufwand pro Arbeitsplatz und die Entwicklung der Kostendeckungsgrade im Zeitablauf sowie die Stabilität der Arbeitsverhältnisse über die öffentliche Förderung hinaus;
- die Übertragbarkeit der Erfahrungen sowie Schlussfolgerungen für die Konzipierung künftiger Maßnahmen.

Zur Untersuchung der genannten Aspekte und Fragestellungen zu den Modellprojekten in NRW wurden verschiedene Instrumente eingesetzt: ein weitgehend standardisiertes Berichts- und Controlling-Instrumentarium⁷, Literatur- und Dokumentenanalysen, regelmäßige Gespräche mit den Projektverantwortlichen und Experten/innen aus dem Umfeld der Modellprojekte (Arbeits- und Sozialämter, Bildungsträger etc.). Bei auftretenden Komplikationen während der Implementation und bei projektspezifischen Fragestellungen hinsichtlich des Instrumenteneinsatzes nach SGB III und BSHG, bot das IAT – in Kooperation mit der GIB – Hilfestellungen und Beratungsleistungen an. Darüber hinaus haben wir an diversen Veranstaltungen der verschiedenen Projekte teilgenommen und selbst mehrere Workshops mit den Projektverantwortlichen und weiteren Interessierten durchgeführt.

⁶ Die ursprüngliche Absicht, auch die Struktur der Personen, die in die Vorauswahl einbezogen waren, zu erheben und auszuwerten, konnte nicht umgesetzt werden, weil der Erfassungsaufwand für den Großteil der Träger bzw. für die jeweils beteiligten Arbeits- und Sozialverwaltungen zu groß gewesen wäre.

⁷ In einigen Fällen ist es den Projektverantwortlichen nicht immer gelungen, die für die statistische Auswertung erforderlichen Individualdaten vollständig zu erfassen. Die Gründe hierfür sind verschieden und unterscheiden sich von Projekt zu Projekt. Um trotz dieser vergleichsweise geringen Anzahl von „Missing-Werten“ dennoch vergleichbare Aussagen über Umfang und Struktur der Beschäftigten machen zu können, beziehen sich sämtliche Angaben zu den jeweiligen strukturellen Merkmalen der Beschäftigten (Teil 3 und Teil 4) immer auf die Gesamtheit der Beschäftigten für die in den jeweiligen Merkmalsausprägungen entsprechende Daten zum Stichtag 31.12.2003 vorlagen. Gleiches gilt auch für die in Teil 2 und Teil 5 ausgewiesenen Daten zur Kostendeckung.

2 Konzeption und Stand der NRW-Modellprojekte

Wir beschreiben im Folgenden die Zielsetzungen der NRW-Modellprojekte sowie ihren aktuellen Entwicklungsstand in der Reihenfolge der in 1.1 dargestellten Grundtypen.

2.1 Besetzung von unbesetzten Lohngruppen bzw. Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in bestehenden Unternehmen

Die beiden Projekte, die in diese Kategorie fallen, sind direkt bei bestehenden privatwirtschaftlichen Unternehmen angesiedelt. Während es in dem einen Fall um die Erprobung von Einkommensbeihilfen an die Beschäftigten ging, wurden im anderen Fall Lohnkostenzuschüsse an den Arbeitgeber gewährt.

Übersicht 2: *Tätigkeitsbereiche, angestrebte Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse und Laufzeit der Projekte (Typ 1)*

Betrieb	Tätigkeitsbereich	angestrebte Zahl von Arbeitsplätzen	Laufzeit
Bayer Restaurant & Service GmbH	Gastronomie, Hausmeister Tätigkeiten	20 bis 30	keine Vorgabe
KonneX GmbH	einfache Produktionstätigkeiten	10 bis 15	1.4.2000 - 31.3.2004

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projekte

2.1.1 Bayer Restaurant & Service GmbH in Leverkusen

Bei dem gastronomischen Dienstleister „Bayer Restaurant & Service GmbH“ handelt es sich um ein Tochterunternehmen des Bayer-Konzern in Leverkusen. Das Unternehmen verfügt auf dem Werksgelände in Leverkusen über 12 Restaurantbetriebe für Konzern-Beschäftigte sowie über fünf Kasinobetriebe.

Im Rahmen des Projektes sollten 20 bis 30 vorhandene, aber aufgrund des niedrigen Lohnniveaus schwierig besetzbare Arbeitsplätze in den Bereichen Spülküche, Reinigung und Technischer Hilfsdienst mit gering qualifizierten Arbeitslosen bzw. Sozialhilfebeziehenden besetzt werden. Deren Anreiz zur Arbeitsaufnahme sollte durch zeitlich befristete Einkommensbeihilfen, die das erzielbare Einkommen auf das Niveau der zuvor bezogenen Transferleistungen zuzüglich 102,25 € pro Monat anhoben, gesteigert werden. Als Gegenleistung war ursprünglich vorgesehen, dass die geförderten Beschäftigten außerhalb der regulären Arbeitszeit an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, wodurch u.a. Ungerechtigkeiten gegenüber den bereits Beschäftigten ausgeglichen werden sollten. Angestrebt war, dass die Beschäftigten nach Auslaufen der Einkommensbeihilfen ein Lohnniveau erreichen, aus dem sie ihren Lebensunterhalt eigenständig bestreiten können.

Im Rahmen des Projektes konnten jedoch insgesamt nur sieben Arbeitsplätze besetzt werden, von denen zudem drei Beschäftigungsverhältnisse noch innerhalb des ersten Projektjahres wieder aufgelöst wurden. Die stockende Besetzung freier Stellen lässt sich neben der geringen Entlohnung u.a. darauf zurückführen, dass es sich bei den zu besetzenden Arbeitsplätzen überwiegend um Teilzeitarbeitsplätze bzw. Arbeitsplätze mit geteilten Schichten handelte. Bei den Teilzeitarbeitsplätzen stellte sich das Problem, dass eine Aufstockung des Lohns auf ein bedarfsgerechtes Niveau Zuschüsse in erheblicher Höhe erfordert hätte, weswegen dies nicht umgesetzt wurde. Darüber hinaus sind Arbeitsplätze im Teildienst schwierig zu besetzen, da sie den Beschäftigten ein hohes Maß an Flexibilität abverlangen. Alle Einkommensbeihilfen wurden über den Job-Service in Leverkusen finanziert. Die Arbeitsverwaltung hatte sich demgegenüber bereits seit 2001 aus dem Projekt zurückgezogen – u.a. mit der Begründung, dass die angestrebte beschäftigungsbegleitende Qualifizierung nicht umgesetzt wurde. Die Bayer Restaurant & Service GmbH erhielt keinerlei Zuschüsse aus Mitteln des Landes NRW.

2.1.2 KonneX-Baumeister GmbH in Anröchte

Die Firma KonneX GmbH hat sich zur Aufgabe gesetzt, auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Personengruppen einen tariflich entlohnten Arbeitsplatz zu geben. Zielsetzung des Modellprojektes war es, im Zeitraum von April 2000 bis März 2004 ca. 15 zusätzliche Arbeitsplätze für gering Qualifizierte zu schaffen, die sich nach Auslaufen der Förderung selbst tragen sollten. Im Mittelpunkt des Konzeptes stand die Erledigung von einfachen Montage-Fertigungsaufträgen für andere Unternehmen, die diese in der Vergangenheit häufig (z.B. aufgrund niedriger Löhne) ins Ausland (vor allem nach Osteuropa und China) verlagert hatten. Das Konzept ist in enger Kooperation mit der Arbeitsverwaltung Soest und dem Unternehmensverband Westfalen entwickelt worden. Die Förderung aus Landesmitteln betrug während der gut vierjährigen Projektlaufzeit 200.351 €.

Bis Ende 2003 konnten im Rahmen des Projektes für 15 Personen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, wobei zwei Beschäftigungsverhältnisse wieder aufgelöst wurden. Darüber hinaus konnten zusätzlich sechs Minijobs (teilweise in Heimarbeit) eingerichtet werden. Die Rekrutierung der Beschäftigten erfolgte passgenau in enger Kooperation mit der örtlichen Arbeitsverwaltung.

Trotz guter Auftragslage befand sich die Firma KonneX im Herbst 2001 kurzzeitig in einer problematischen Situation, weil aufgrund von Lieferschwierigkeiten bei Zulieferbetrieben die Produktion bei KonneX stockte. In Gesprächen mit den Auftraggebern konnte diese Situation aber wieder entschärft werden. Um solche Leerläufe durch auftretende Lieferverzögerungen einzelner Produktionsteile künftig zu vermeiden, hat die Firma KonneX ihre Produktpalette erweitert und überwiegend multifunktionale Arbeitsplätze eingerichtet.

Die Erfahrungen zeigen, dass Aufträge auch gegen ausländische Konkurrenz gehalten bzw. sogar zurückgeholt werden konnten. Neben der Sicherstellung von Qualitätsstandards hat sich insbesondere die Flexibilität des Unternehmens ausgezahlt, fristgerecht auch kleinere Stückzahlen zu fertigen. So werden derzeit für einen großen deutschen Ventilhersteller auf insgesamt fünf Montagestraßen unterschiedliche Produkte gefertigt und für verschiedene andere Auftraggeber Broschüren und Gebrauchsanleitungen gedruckt. Parallel hierzu ist es der Projektleitung gelungen, ein eigenes Produkt zu entwickeln (Maschinenüberwachungsanlage), dessen Marktchancen positiv bewertet werden. Zum Stichtag befanden sich zwei weitere Personen in „Probearbeiten“. Bei weiterer Ausdehnung der Produktpalette sollen kurzfristig weitere Arbeitsplätze für die Zielgruppe eingerichtet werden. Alle im Rahmen des Modellprojektes geförderten Arbeitskräfte wurden nach Auslaufen der Förderung am 31. März 2004 weiter beschäftigt.

2.2 Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Gründung neuer (meist gemeinnütziger) Unternehmen der Wohlfahrtsverbände

Bei diesem Typ von Modellprojekten standen die Ausweitung bestehender Dienstleistungsangebote für Betriebe und soziale Organisationen sowie die Schaffung von zusätzlichen, (zunächst) subventionierten Arbeitsplätzen im Mittelpunkt, um Dienstleistungen für Kund/innen mit geringen Einkünften und als Alternative zur Nutzung von Schwarzarbeit zu erbringen. Mit Ausnahme der prompt gGmbH, die noch bis Ende August 2004 gefördert wird, sind alle Modellprojekte bereits abgeschlossen.

Übersicht 3: Tätigkeitsbereiche, angestrebte Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse und Laufzeit der Projekte (Typ 2)

Projekt	Tätigkeitsbereich	angestrebte Zahl von Arbeitsplätzen	Laufzeit
Robi gGmbH Siegburg	Catering-Bereich und Frühstücksservice	11	1.12.1999 - 31.12.2002
fairDienst gGmbH Düsseldorf	Haushaltsdienste, Second Hand Shop und Suppenbar	10	1.11.1999 - 31.1.2003
KOSTbar GmbH Aachen	Catering-Bereich	20 bis 25	1.12.1999 - 31.12.2002
DiAS gGmbH Bielefeld	Servicedienste für soziale Einrichtungen und private Haushalte	10	15.12.1999 - 29.2.2004
prompt gGmbH Bochum	Service für benachteiligte Personengruppen und soziale Einrichtungen	30	1.6.2000 - 31.8.2004

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Versorgungsamtes Köln

2.2.1 Robi der AWO e.V. Rhein-Sieg-Kreis in Siegburg

Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) e.V. Rhein-Sieg versteht sich als sozialpolitische Mittler/in zwischen Staat und Gesellschaft. Im Rhein-Sieg-Kreis ist die AWO z.B. im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit, Schülerhilfe, Erwachsenenbildung und in der Seniorenarbeit tätig.

Im Mittelpunkt des Projektes „Robi“ standen der Aufbau und Betrieb eines Bistros im Arbeitsamt Siegburg, die Errichtung eines Frühstücks- und Catering-Service, die Bewirtschaftung der Kantine einer Gesamtschule, der Betrieb eines Kiosks sowie die Ausdehnung des bereits zu Projektbeginn bestehenden Serviceunternehmens „Rollendes Bistro“ (Namenspatte für die „Robi gGmbH). Angestrebt war, für elf gering qualifizierte Personen Dauerarbeitsplätze zu schaffen.

Dieses Ziel konnte erreicht werden, wenngleich sich die Rekrutierung der Beschäftigten als relativ aufwendig erwies (u.a. wegen des niedrigen Niveaus der Tariflöhne im Bereich Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) und der Anforderung, dass ein Führerschein vorhanden sein musste). Zur Besetzung von 18 Stellen mussten zwischen Dezember 1999 und Dezember 2002 ca. 100 Bewerbungsgespräche geführt werden.

Nach einer anfänglich hohen Anzahl von Abbrüchen ist die Projektleitung dazu übergegangen, vierwöchige Trainingsmaßnahmen vorzuschalten (finanziert nach SGB III bzw. BSHG). Alle Beschäftigungsverhältnisse wurden über Lohnkostenzuschüsse nach SGB III bzw. BSHG gefördert (70% der Lohnkosten im ersten, 60% im zweiten und 40% im dritten Jahr). Darüber hinaus wurden drei weitere Mitarbeiter/innen ohne öffentliche Förderung eingestellt. Gelegentliche Auftragsspitzen wurden in der Regel über geringfügig Beschäftigte abgewickelt.

Während der Projektlaufzeit von Dezember 1999 bis Dezember 2002 ist es der AWO Rhein-Sieg nicht gelungen, alle Geschäftsfelder in die Marktfähigkeit zu führen. Da sich diese Entwicklung bereits zum Ende des Geschäftsjahres 2001 abzeichnete, hat die Projektleitung mit der Umstrukturierung der gGmbH begonnen und verstärkt auf die Bewirtschaftung und Belieferung von Schulen gesetzt.

Derzeit dienen die Küchen des im Gebäude des Arbeitsamtes Siegburg eingerichteten Bistros und der Gesamtschule Hennef als Servicestationen für die daran angeschlossenen Servicebereiche: Betrieb eines Bistros und Partyservice, Belieferung diverser Kindergärten und Grundschulen mit Mittagessen (AWO-Projekt: Betreute Schulen des Rhein-Sieg-Kreises) sowie Mittagstisch AWO-Servicewohnen. Darüber hinaus wird über das Projekt der Kiosk am Bahnhof Herchen betrieben. Der Umstrukturierungsprozess führte zur Auflösung mehrerer Arbeitsverträge und zur Einstellung des „Rollenden Bistros“ zum Jahresende 2002. In den noch bestehenden Geschäftsfeldern der Robi gGmbH wurden über den 31. Dezember 2002 hinaus noch drei Mitarbeiter/innen aus der Zielgruppe des Modellprojektes beschäftigt. Darüber hinaus konnten drei ehemalige Mitarbeiter/innen der Gesamtschule Hennef übernommen werden.

Übersicht 4: Wirtschaftliche Eckdaten der Robi gGmbH 2000 – 2002

	2000	2001	2002
Erbrachte Einsatzstunden	11.200	20.267	18.841
davon durch Beschäftigte aus BfA NRW	9.611	16.058	12.399
Erlöse*	150.025,35 €	368.539,79 €	456.021,27 €
Förderung durch das Land	258.988,76 €	105.925,88 €	103.305,54 €
Förderung Arbeits- und Sozialverwaltung	95.482,18 €	156.678,20 €	69.957,66 €
Kosten	368.414,98 €	727.382,16 €	728.711,11 €
Deckung aus eigenen Erlösen	40,7%	50,7%	62,6%

* Hierin enthalten sind Mieteinnahmen die durch das Projekt Robi erwirtschaftet wurden.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projektleitung

Zwischen Anfang 2000 und Dezember 2002 erzielte die Robi gGmbH Erlöse in Höhe von 974.586,41 €. Zum Abschluss des dritten Projektjahres am 31. Dezember 2002 belief sich der Kostendeckungsgrad (ohne öffentliche Fördermittel) auf 62,6%. Rechnet man auch die von Arbeits- und Sozialverwaltung gewährten Lohnkostenzuschüsse hinzu, beläuft sich der Kostendeckungsgrad auf rund 72%. Die Projektleitung ging im Dezember 2002 davon aus, dass durch die Akquisition neuer Aufträge gute Chancen bestehen, zumindest für einen Großteil der derzeit bewirtschafteten Tätigkeitsbereiche die Marktfähigkeit zu erreichen.

2.2.2 fairDienst gGmbH der Kaiserswerther Diakonie in Düsseldorf

Im Rahmen des Projektes fairDienst der Kaiserswerther Diakonie sollten in der Zeit von Ende 1999 bis Januar 2003 eine Dienstleistungsagentur im haushaltsnahen Bereich sowie ein Kinderbekleidungsladen auf dem Gelände der Kaiserswerther Diakonie eingerichtet werden, um für zunächst zehn gering qualifizierte Personen zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Hierzu wurde im Dezember 1999 die fairDienst gGmbH gegründet, die Anstellungsträgerin der Beschäftigten ist. Vorrangige Zielgruppe sind behinderte Menschen.

Die angestrebte Zahl von zehn Arbeitsplätzen konnte im Laufe des Förderzeitraums erreicht werden. Zur Besetzung der Stellen mussten allerdings über 100 Bewerbungsgespräche geführt und insgesamt 20 Arbeitsverträge geschlossen werden, von denen elf wieder aufgelöst worden sind. Zum offiziellen Projektende am 31. Januar 2003 waren noch neun Personen bei der fairDienst gGmbH beschäftigt, die den Förderkriterien des Bündnis für Arbeit NRW entsprachen.

Um die Zielgruppe der gering Qualifizierten praxisbezogen auf ihre neuen Tätigkeitsfelder vorbereiten und die nötigen Qualitätsstandards bei der Erledigung der Aufträge gewährleisten zu können, waren zeitweilig zusätzlich qualifizierte Mitarbeiter/innen der Kaiserswerther Diakonie in den Geschäftsfeldern der fairDienst gGmbH tätig. Parallel ist die Projektleitung aufgrund der guten Auftragslage dazu übergegangen, weiteres qualifiziertes Personal – frei finanziert – einzustellen.

Die Beschäftigten arbeiten in der Raum- und Hauswirtschaftspflege sowie in verschiedenen Dienstleistungsfeldern für Abteilungen der Kaiserswerther Diakonie, dem Kinderbekleidungsladen und in der „Suppenbar“, die 2002 – in Ergänzung zur ursprünglichen Konzeption – neu eingerichtet wurde (vgl. Schmitz 2000). Während der dreijährigen Projektlaufzeit wurden von den Beschäftigten des Unternehmens rund 71.026,74 Einsatzstunden erbracht, womit Erlöse von insgesamt 693.098,73 € erwirtschaftet werden konnten. Der Großteil des Stunden-Kontingents entfiel mit rund 84% (59.588,90 Stunden) auf die Tätigkeitsbereiche des Hauswirtschaftsdienstes, der überwiegend Dienstleistungen für Abteilungen der Kaiserswerther Diakonie erbracht hat (46.468,90 Stunden). Darüber hinaus ist es gelungen, mit dem Hauswirtschaftsdienst „Putzmunter“ neue Geschäftsfelder in privaten Haushalten, bei Wohnungsverwaltungen etc. zu erschließen. Pro Einsatzstunde veranschlagte die fairDienst gGmbH 17,79 € bei Institutionen und 14,74 € bei Privathaushalten. Bei letzteren wurde zusätzlich eine Fahrtkostenpauschale von 1,80 € pro Einsatz erhoben. 22% der Aufträge im hauswirtschaftlichen Bereich wurden bei externen Kund/innen – 15,1% in Privathaushalten und 6,9% bei gewerblichen Kund/innen – erbracht. Auf die Geschäftszweige der Suppenbar und des Kinderbekleidungs Ladens „Hosenmatz“ entfielen weitere 11.437,84 Einsatzstunden (16,1%).

Übersicht 5: *Wirtschaftliche Eckdaten der fairDienst gGmbH 2000 – 2002*

	2000	2001	2002
erbrachte Einsatzstunden	19.334,92	26.473,05	25.218,77
davon durch Beschäftigte aus BfA NRW	9.410,86	13.102,64	16.823,27
Erlöse	166.811,68 €	284.460,36 €	241.826,69 €
Förderung durch das Land	161.371,39 €	99.174,26 €	102.484,43 €
Förderung Arbeits- und Sozialverwaltung	50.619,43 €	62.021,75 €	48.692,58 €
Kosten	258.464,67 €	515.598,72 €	388.690,11 €
Deckung aus eigenen Erlösen	64,5%	55,2%	62,2%

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projektleitung

Übersicht 5 zeigt, dass die fairDienst gGmbH während der dreijährigen Projektlaufzeit die höchsten Umsatzerlöse im Jahr 2001 erwirtschaften konnte, wovon ein Großteil der Erlöse auf Dienstleistungen für die Kaiserswerther Diakonie entfielen. Durch kontinuierliche arbeitsplatzbezogene Qualifizierung der Beschäftigten ist es in der Folgezeit jedoch gelungen, verstärkt Aufträge bei externen Institutionen und in Privathaushalten zu akquirieren und den Anteil der Dienstleistungen für die Kaiserswerther Diakonie zu reduzieren. Im Jahre 2002 konnten dadurch gut 62% der Gesamtkosten (ohne öffentliche Fördermittel) selbst erwirtschaftet werden.

Zum Ende der Projektlaufzeit (31. Januar 2003) waren bei der fairDienst gGmbH neben den neun Beschäftigten, die den Förderkriterien entsprachen, sechs Mitarbeiter/innen frei finanziert sozialversicherungspflichtig sowie zehn weitere Personen geringfügig beschäftigt. Seit Mitte 2003 wird die fairDienst gGmbH als „Integrationsunternehmen“ über das Integrationsamt des Landschaftsverbandes Rheinland gefördert. Alle Geschäftsfelder konnten über das Projektende hinaus weitergeführt werden. Dem Unternehmen ist es gelungen, durch Einsparungen bei Personal- und Sachkosten die Auftragslage weitgehend zu stabilisieren. Im ersten Jahr nach Auslaufen des Modellprojektes konnten Erlöse in Höhe von 214.940,28 € erwirtschaftet werden (Stand 31. Oktober 2003), was einem Kostendeckungsgrad (ohne öffentliche Fördermittel) von 79% entspricht. Werden zu den Erlösen auch die von Arbeits- und Sozialverwaltung gewährten Lohnkostenzuschüsse sowie bewilligte Fördermittel des Integrationsamtes hinzu gerechnet, beläuft sich der Deckungsgrad auf 93%. Insofern bestehen gute Chancen, dass die Gesellschaft weiter existieren wird.

2.2.3 KOSTbar GmbH der WABe e.V. in Aachen

Im Mittelpunkt des Projektes KOSTbar der WABe e.V. (Wohnung, Arbeit und Beratung) stand die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte im Bereich des Kantinen- und Catering-Service für Schulen und Betriebe. Zur Umsetzung wurde die Kostbar GmbH als gewerbliche Gesellschaft gegründet. Angestrebt war zunächst die Schaffung von bis zu 15 sozialversicherungspflichtigen Dauerarbeitsplätzen. Aufgrund der guten Nachfragesituation wurde bereits im August 2000 beschlossen, diese Zahl auf 20 bis max. 25 Arbeitsplätze zu erweitern.

Bis zum Ende der offiziellen Projektlaufzeit am 31. Dezember 2002 wurden insgesamt 40 Arbeitsverträge abgeschlossen. Da in 21 Fällen Kündigungen erfolgten bzw. Beschäftigungsverhältnisse zwischenzeitlich aufgehoben wurden, bestanden zum regulären Projektende noch 19 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, die mit Zielgruppenangehörigen besetzt waren. Sämtliche Beschäftigungsverhältnisse wurden während der dreijährigen Projektlaufzeit mit degressiven Fördermitteln der Arbeits- und Sozialverwaltung bezuschusst. Hinzu kamen sechs frei finanzierte geringfügige Beschäftigungs-

verhältnisse, die ebenfalls aus der Zielgruppe besetzt worden sind, sowie ein Ausbildungsplatz.

Die Kostbar GmbH versorgt sieben Schulküchen, eine Betriebskantine eine Cafeteria sowie mehrere Kindergärten und soziale Einrichtungen mit warmen und kalten Mahlzeiten. Im Privatkundenbereich wurde darüber hinaus ein Party- und Buffet-Service errichtet. Produktionsstandort der Gesellschaft ist die Küche der Maria-Montessori-Gesamtschule. Hier werden ab sechs Uhr morgens Pausenbrote und warme Mahlzeiten für verschiedene Institutionen (Kreisverwaltung Aachen, Straßenverkehrsamt Aachen, Maria-Montessori-Gesamtschule, Inda-Gymnasium Aachen, Käthe-Kollwitz-Schule Aachen, St. Leonhard Gymnasium Aachen, St. Ursula Gymnasium Aachen, Volkshochschule Aachen, Private weiterführende Schule Aachen) sowie für den Buffet-Service in der Region Aachen erstellt (vgl. KOSTbar 2003). Die Arbeitsabläufe der Beschäftigten sind flexibel gestaltet und konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Zubereitung und den Verkauf von Mahlzeiten.

Während der dreijährigen Projektlaufzeit wurden Erlöse in Höhe von 1.651.190 € mit einem Arbeitsvolumen von 103.834 Arbeitsstunden erwirtschaftet. Im Geschäftsjahr 2002 konnten Einnahmen in Höhe von 643.414,87 € erzielt werden, was einer Steigerung von rund 12% gegenüber dem Vorjahr entsprach. Ende 2002 belief sich der Kostendeckungsgrad aus Eigeneinnahmen (ohne öffentliche Fördermittel) auf 64,1%. Um nach Auslaufen der öffentlichen Förderung weiterhin am Markt bestehen zu können, bemühte sich die Projektleitung bereits im Laufe des Jahres 2002 um die personelle und finanzielle Konsolidierung der GmbH und die Ausdehnung der Tätigkeitsbereiche Schulküchen und Party-Service.

Übersicht 6: Wirtschaftliche Eckdaten der KOSTbar GmbH 2000 – 2002

	2000	2001	2002
erbrachte Einsatzstunden	27.365	37.017	39.452
davon durch Beschäftigte aus BfA NRW	23.211	32.540	34.363
Erlöse	433.763,99 €	574.011,28 €	643.414,87 €
Förderung durch das Land	186.367,80 €	198.205,92 €	181.414,80 €
Förderung Arbeits- und Sozialverwaltung	252.738,32 €	286.341,47 €	160.813,16 €
Kosten	872.842,52 €	1.058.640,32 €	1.003.141,80 €
Deckung aus eigenen Erlösen	49,7%	54,2%	64,1%

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projektleitung

Ein Jahr nach Auslaufen der öffentlichen Förderung stehen die Chancen gut, dass die KOSTbar GmbH durch die Gewinnung weiterer Aufträge künftig aus eigener Kraft am Markt bestehen kann. Trotz erheblicher Schwierigkeiten durch den Wegfall der Landesmittel ist es dem Unternehmen gelungen, durch Anhebung der Preise und Reduzierung von Sach- und Personalkosten bestehende Aufträge zu halten und neue Arbeitsfelder zu erschließen. So konnten in 2003 Einnahmen in Höhe von 662.739,83 € erzielt werden. Der Deckungsgrad aus eigenen Erlösen betrug 70,8%. Werden zu den Erlösen auch die von Arbeits- und Sozialverwaltung weiterhin gewährten Lohnkostenzuschüsse hinzu gerechnet, konnte sogar ein Kostendeckungsgrad von 88,5% erzielt werden. Ein Jahr nach Auslaufen der öffentlichen Förderung sind in den Geschäftsfeldern der KOSTbar GmbH noch insgesamt 24 Beschäftigte tätig, von denen 13 Beschäftigte zuvor über das Bündnis für Arbeit gefördert wurden. Ausgehend von dieser positiven Entwicklung ist die Projektleitung bemüht, in Kooperation mit der zuständigen Arbeits- und Sozialverwaltung weitere Arbeitsplätze sowie Aus- und Umschulungsplätze für die Zielgruppe einzurichten.

2.2.4 Dienstleistungsagentur und Service gGmbH der PariSozial gGmbH in Bielefeld

Die ursprüngliche Konzeption der DPWV Sozial gGmbH Bielefeld ging von der Annahme aus, dass bei sozialen Einrichtungen u.a. durch den Wegfall von Zivildienststellen ein Bedarf an Hilfstätigkeiten im hauswirtschaftsnahen Bereich besteht. Daher sollte im Rahmen des Projekts „Dienstleistungsangebote für soziale Einrichtungen“ (DiAS) eine Dienstleistungsagentur eingerichtet werden, die für soziale Einrichtungen hauswirtschaftliche und handwerkliche Dienstleistungen erbringt. Nach einigen Anlaufschwierigkeiten hat der Träger das Konzept weiter entwickelt und auf die Erbringung von Dienstleistungen für Privathaushalte ausgedehnt. In der neu gegründeten Agentur sollten zunächst für zehn gering qualifizierte langzeitarbeitslose Frauen dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Ursprünglich waren vom Träger eine sechsmonatige (Vor-)Qualifizierung und eine anschließende geförderte Beschäftigungsphase von dreieinhalb Jahren vorgesehen mit der Zielsetzung, anschließend kostendeckend zu arbeiten.

Die Arbeitsverwaltung hatte sich zunächst jedoch lediglich bereit erklärt, fünf Arbeitsplätze für ein Jahr mit Lohnkostenzuschüssen nach § 10 SGB III zu fördern. Aufgrund dieser Entscheidung hatte auch die von der Sozialverwaltung beauftragte REGE mbH ihre Förderzusage für weitere fünf Arbeitsplätze von zwei auf ein Jahr reduziert. Gleichzeitig wurde in Aussicht gestellt, ggf. weitere degressive Zuschüsse zu bewilligen. Dies ist auch tatsächlich erfolgt. Bisher wurden 16 Arbeitsverträge abgeschlossen, von denen zum Stichtag 31. Dezember 2003 noch sieben fortbestanden. Um Auftragspitzen abzufangen, ist die Projektleitung dazu übergegangen, zusätzlich auch geringfügig Beschäftigte einzusetzen.

Die Qualifizierungsphase lief in der Zeit vom 1. August 2000 bis zum 2. Februar 2001. Nach Beendigung der Vorlaufqualifizierung wurden die Teilnehmerinnen in der Dienstleistungsagentur zunächst mit einem Umfang von 30 Wochenstunden beschäftigt. Darüber hinaus wurde ein Tag pro Woche für weitere Qualifizierung genutzt, so dass die Gesamtmaßnahme einer Vollzeitbeschäftigung entspricht.

Parallel zur Qualifizierung ist die Projektleitung bereits seit Herbst 2000 dazu übergegangen, Kund/innen für die angebotenen Dienstleistungen zu gewinnen. Hierzu wurden Tageseinrichtungen für Kinder, Altenheime, andere soziale Einrichtungen sowie Privathaushalte angesprochen. In der Zeit von Februar 2001 bis Ende 2003 wurden von den Mitarbeiter/innen des Projektes Aufträge mit einem Gesamtvolumen von 21.909 Arbeitsstunden in den Bereichen Reinigung, Küchen- und Haushaltshilfe, Wäscherei und sonstige Tätigkeitsfelder erbracht. 46,3% der Aufträge wurden für Mitgliedsorganisationen des Paritätischen bzw. verbundene Unternehmen sowie 53,7% für externe Organisationen bzw. Privathaushalte erbracht. Gut ein Drittel der Einsatzstunden entfiel auf den Reinigungsbereich.

Angaben der Projektleitung zufolge konnte der Auslastungsgrad der Beschäftigten von 53% im Dezember 2001 auf 85% im Dezember 2003 gesteigert werden. Der DiAS gGmbH ist es gelungen, das durchschnittliche Preisvolumen von 9,82 € im ersten Projektjahr auf 14,66 € in 2003 anzuheben sowie vermehrt Aufträge bei Externen sowie Privathaushalten zu akquirieren. Dies hat dazu geführt, dass insbesondere Mitgliedsorganisationen des Paritätischen als Kunden zwischenzeitlich abgesprungen sind, vermehrt aber kaufkraftstarkes Klientel (Privathaushalte) als Kunden hinzu gewonnen werden konnte. Insgesamt konnten im Haushaltsjahr 2003 Brutto-Einnahmen in Höhe von 120.123 € erwirtschaftet werden. Demnach lag der Deckungsgrad aus eigenen Erlösen (ohne öffentliche Fördermittel) im Jahr 2003 bei 39,6%. Werden zu den Erlösen auch die von Arbeits- und Sozialverwaltung gewährten Lohnkostenzuschüsse hinzu gerechnet, steigt der Kostendeckungsgrad auf 67,1%.

Übersicht 7: Wirtschaftliche Eckdaten der DiAS gGmbH 2000 – 2003

	2000	2001	2002	2003
erbrachte Einsatzstunden	-	5.663	8.054	8.193
davon durch Beschäftigte aus BfA NRW	-	5.540	7.960	7.844
Erlöse	-	64.576 €	111.397 €	120.123 €
Förderung durch das Land	83.008,55 €	105.555,20 €	106.310,14 €	99.918 €
Förderung Arbeits- und Sozialverwaltung	73.633 €	150.275,43 €	133.025,02 €	83.230 €
Kosten	166.193 €	300.348,73 €	297.006,25 €	302.963 €
Deckung aus eigenen Erlösen	Vollzeit-Qualifizierung (8/2000-2/2001)	21,5%	37,5%	39,6%

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projektleitung

Auch wenn die ursprüngliche Zielsetzung des Modellprojektes, vor allem Dienstleistungen für Kindertagesstätten anzubieten, nicht in dem erhofften Maße realisiert werden konnte, ist es dem Projekt gelungen, andere Kunden/innen zu gewinnen sowie durch die vorgeschaltete und berufs begleitende Qualifizierung eine Stabilisierung der Mitarbeiterinnen herbeizuführen.

Um den Kostendeckungsgrad zu erhöhen, wurde seit Herbst 2003 für Aufträge bei „neuen“ Kunden ein Stundensatz von 20,80 € (brutto) erhoben. Bei den bestehenden Kunden (insbesondere bei den verbliebenen Mitgliedsorganisationen) wurde versucht, die Stundensätze sukzessive auf 15,34 € anzuheben (vgl. DiAS 2003). Es ist allerdings nicht im erhofften Maße gelungen, zusätzliche kaufkraftstarke Kunden zu gewinnen.

Seit Ende Februar 2004 finanziert sich das Projekt ausschließlich über Einnahmen aus der bisherigen Wirtschaftstätigkeit. Da die Auftragslage aber keine kostendeckende Arbeitsweise zulässt und die DiAS gGmbH ohne weitere öffentliche Mittel nicht am Markt bestehen kann, wird das Projekt Ende Juli 2004 eingestellt. Vor diesem Hintergrund hat die Projektleitung bereits im Sommer 2003 begonnen, leistungsstarke Beschäftigte auf offene Stellen bei Kund/innen (z.B. in Altenheimen) zu vermitteln. Zwischen Juli und September 2003 ist dies in drei Fällen gelungen. Für die übrigen Beschäftigten werden andere Stellen und Ausbildungsplätze gesucht bzw. das nötige „know how“ zur Gründung einer Ich-AG vermittelt.

2.2.5 prompt gGmbH der ISA Consult GmbH/Gewerkstatt gGmbH in Bochum

Im Rahmen des Verbundprojektes, das von der ISA Consult GmbH (Projektträger) sowie der Gewerkstatt gGmbH (Maßnahmeträger) im Arbeitsamtsbezirk Bochum (Städte Bo-

chum und Herne) umgesetzt wird, sollten durch die Entwicklung neuer Dienstleistungsangebote und durch Erschließung neuer Kundenpotenziale innerhalb von vier Jahren etwa 30 zusätzliche Arbeitsplätze für gering qualifizierte ältere Arbeitslose geschaffen werden. Zu diesem Zweck ist die prompt gGmbH gegründet worden, die sich vor allem an einkommensschwache Bevölkerungsgruppen sowie soziale und karitative Einrichtungen richtet. Die Nachfrageermittlung ist Bestandteil eines von der ISA Consult GmbH entwickelten Marketing-Konzeptes mit folgenden Elementen: Direktansprache, Mailing-Aktionen, Versand von Flyern und Pressearbeit.

Um eine Konkurrenz zu bestehenden Dienstleistungsangeboten in Bochum zu vermeiden, wurde während der Vorlaufphase zu verschiedenen Bochumer Einrichtungen Kontakt aufgenommen bzw. telefonisch deren Angebot und Nachfrage ermittelt. Auf Initiative der Projektleitung wurde ein Projektbeirat eingerichtet, der sich aus Vertreter/innen der Gewerkschaften NGG und IG Metall NRW, der Arbeitsverwaltung Bochum, dem Sozialdezernat der Stadt Bochum, dem Sozialamt der Stadt Herne, dem Paritätischen Wohlfahrtsverband Bochum, der Diakonie Bochum sowie der Kreishandwerkerschaft Bochum zusammensetzt. Der Beirat hat beratende Funktion und trifft sich etwa zweimal pro Jahr.

Um die Teilnehmer/innen passgenau auswählen zu können, waren von vornherein Trainingsmaßnahmen vorgesehen. In der Zeit von September 2000 bis April 2002 wurden insgesamt drei Maßnahmen durchgeführt. Um diese zu besetzen, wurden den Angaben der Projektverantwortlichen zufolge ca. 120 Bewerbungsgespräche geführt. Der Kontakt zu den Bewerber/innen wurde über folgende Wege hergestellt (vgl. ISA Consult GmbH 2000):

- Zuweisung durch das Arbeitsamt;
- Zuweisung durch das Jugendamt;
- Eigeninitiative über Anzeigen;
- Blindbewerbungen;
- Empfehlungen über andere Einrichtungen.

Seit April 2002 wurden keine Trainingsmaßnahmen mehr durchgeführt. Um die Beschäftigten gezielt auf ihre zukünftigen Tätigkeitsbereiche vorzubereiten, wurden jedoch zu festen Zeiten Qualifizierungsblöcke durchgeführt. Auch im Rahmen von Praktika (Altenheime, Speditionen etc.) wurde berufsbegleitend qualifiziert. Der Anteil vorbereitender und begleitender Qualifizierungsmodule betrug während der gesamten Projektlaufzeit durchschnittlich 20% der Arbeitszeit.

Die Rekrutierung von Beschäftigten gestaltete sich anfangs schwierig. Da keine ausreichende Zahl von geeigneten Personen die ursprünglichen Kriterien (über 50 Jahre alt, langzeitarbeitslos und gering qualifiziert) erfüllte, wurde nach Rücksprache mit dem Ministerium sowie der Arbeits- und Sozialverwaltung die Beschränkung auf über 50-

Jährige zunächst aufgehoben. Für Personen, die zuvor Sozialhilfe bezogen hatten, gewährte die Sozialverwaltung zunächst auf ein Jahr begrenzt Fördermittel nach Arbeit statt Sozialhilfe (AsS). Das Arbeitsamt hat für zuvor Arbeitslose Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für ebenfalls ein Jahr bewilligt und für ein weiteres Jahr eine weitere degressive Förderung in Aussicht gestellt.

Probleme ergeben sich seit dem Frühjahr 2004 insbesondere bei der Besetzung frei gewordener ABM-Stellen, da diese anstatt der bisher zwölf nur noch für neun Monate bewilligt werden. Darüber hinaus besteht für ältere Arbeitnehmer die Möglichkeit, zeitlich begrenzte Eingliederungszuschüsse der Arbeitsverwaltung zu erhalten. Bis zum Stichtag 31. Dezember 2003 wurden insgesamt 63 Arbeitsverträge geschlossen, von denen noch 27 fortbestehen. Sieben der Beschäftigten, die zu Beginn der Beschäftigungsphase über Mittel der Arbeits- und Sozialverwaltung gefördert wurden, werden mittlerweile über Einnahmen des Trägers frei finanziert. Darüber hinaus wurden zwei Minijobs eingerichtet.

Für rein hauswirtschaftliche Tätigkeiten berechnet die prompt gGmbH bei öffentlichen Institutionen und für sozial bedürftige Haushalte Preise, die zwischen 11,50 € und 14,50 € pro Stunde liegen. Bei kaufkraftstarkem Klientel beläuft sich der Preis auf 18,50 € pro Stunde. Für handwerkliche Tätigkeiten werden gestaffelt nach Umfang und Grad der körperlichen Belastung (z.B. Entrümpelung) Preise von bis zu ca. 20 € erhoben (vgl. ISA Consult 2002).⁸

In der Zeit von Januar 2001 bis Dezember 2003 ist es dem Projekt gelungen, Einnahmen in Höhe von insgesamt 650.024,71 € mit einem Arbeitsvolumen von 43.653 Arbeitsstunden zu erwirtschaften. Im Vergleich zu 2001 konnte die Zahl der verkauften Dienstleistungsstunden im Jahr 2002 weit mehr als verdoppelt werden und stieg bis Ende 2003 um weitere 14,3% an. Parallel verdoppelten sich bis Ende 2002 die Erlöse und erhöhten sich bis Ende 2003 um weitere 56,5%. Der Großteil der Tätigkeiten entfällt mit rund 75,6% (32.995 Einsatzstunden) auf den hauswirtschaftlichen Bereich. Demgegenüber wurden handwerkliche Tätigkeiten nur in geringem Umfang nachgefragt. Die Gründe hierfür sieht die Projektleitung darin, dass es im haushaltsnahen Bereich relativ schnell gelungen war, einen dauerhaften Kundenstamm aufzubauen (insbesondere bei den Wohlfahrtsverbänden), wohingegen im handwerklichen Bereich überwiegend Einzelaufträge von verschiedenen Kunden nachgefragt wurden. Dies ist insofern bedauerlich, als für handwerkliche Tätigkeiten höhere Preise bei den Kunden durchgesetzt werden können. Sollte es dem Projekt in den verbleibenden Monaten nicht gelingen, längerfristig planbare Aufträge im handwerklichen Bereich zu akquirieren, ist davon auszugehen, dass dieser Bereich nach Auslaufen der regulären Projektlaufzeit eingestellt werden muss.

⁸ In den Preisen sind nicht die jeweiligen Fahrkostenpauschalen pro Einsatzstunde enthalten.

Übersicht 8: Wirtschaftliche Eckdaten der prompt gGmbH 2001 – 2003

	2001	2002	2003
erbrachte Einsatzstunden	7.192	17.015	19.446
Erlöse	96.376,99 €	215.840,72 €	337.807 €
Förderung durch das Land	325.726,18 €	333.099,5 €	331.700 €
Förderung Arbeits- und Sozialverwaltung	262.583,14 €	350.476,15 €	366.728 €
Kosten	635.491,82 €	935.699,36 €	1.024.651 €
Deckung aus eigenen Erlösen	15,2%	23,1%	33%

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projektleitung

Obwohl die Umsätze während der gesamten Projektlaufzeit kontinuierlich gesteigert werden konnten, lag der Deckungsgrad aus eigenen Erlösen im Jahr 2003 bei lediglich 33%. Werden zu den Erlösen auch die von Arbeits- und Sozialverwaltung gewährten Lohnkostenzuschüsse hinzu gerechnet, beläuft sich der Kostendeckungsgrad auf 68,8%. Angaben der Projektleitung zufolge machte der Anteil an verkauften Einsatzstunden bei kaufkraftstarkem Klientel (Stundensätze um 18,50 €) lediglich 12,7% des Gesamtumsatzes in 2003 aus.

Vor diesem Hintergrund ist kaum zu erwarten, dass das Projekt nach Auslaufen der öffentlichen Förderung (31. August 2004) mit der ursprünglich anvisierten Anzahl von 30 Beschäftigten kostendeckend fortgeführt werden kann.

Gleichwohl hat die prompt gGmbH ihren Einzugsbereich weiter ausgedehnt. Im November 2003 wurde eine zweite prompt-Niederlassung in Dortmund gegründet, die von der Dortmunder Wirtschaftsförderung zunächst für ein Jahr bezuschusst wird. Die Arbeits- und Sozialverwaltung haben signalisiert, dass bei Erfolg weitere Fördermittel für das zweite Jahr bereitgestellt werden.

2.3 Vermittlung von gering qualifizierten Arbeitslosen an privatwirtschaftliche Unternehmen bzw. an soziale Einrichtungen

Unter den Modellprojekten, die auf die Vermittlung von gering Qualifizierten in Beschäftigung in anderen Unternehmen zielten, wurden zwei von Sozialverwaltungen, eins vom Westdeutschen Handwerkskammertag und zwei von sozialen Trägern umgesetzt. Die dabei eingesetzten Förderinstrumente sind unterschiedlich ausgestaltet. Alle fünf Modellprojekte sind bereits ausgelaufen.

Übersicht 9: Tätigkeitsbereiche, angestrebte Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse und Laufzeit der Projekte (Typ 3)

Träger	Tätigkeitsbereich	angestrebte Zahl von Arbeitsplätzen	Laufzeit
Stadt Köln	Vermittlung in einfache Tätigkeiten	80 bis 120	1.5.2000 - 30.4.2003
Rhein-Sieg-Kreis	Vermittlung in einfache Tätigkeiten	75	1.5.2000 - 30.4.2003
DRK Borken	Vermittlung in einfache Tätigkeiten	10	15.12.1999 - 31.12.2003
IN VIA e.V. Paderborn	Vermittlung in soziale Einrichtungen	25 bis 27	15.12.1999 - 31.10.2003
WHKT Düsseldorf	Vermittlung in einfache Tätigkeiten	75	30.12.1999 - 31.7.2002

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Versorgungsamtes

2.3.1 Erprobungsvorhaben § 18 Abs. 5 BSHG der Stadt Köln

Seit der Reform des Bundesozialhilfegesetzes (BSHG) im Jahre 1996 besteht im Rahmen des § 18 Abs. 5 BSHG für die Träger der Sozialhilfe die Möglichkeit, eine spezielle Art von Kombilohn zu erproben. Tatsächlich wurde diese Möglichkeit in der Praxis aber eher selten genutzt. Eine von der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW Ende 1999 (Golding 2000) durchgeführte Umfrage bei den in Nordrhein-Westfalen ansässigen Sozialverwaltungen kam zu dem Ergebnis, dass von 48 beteiligten Kommunen lediglich die Stadt Bielefeld und der Kreis Minden-Lübbecke zu diesem Zeitpunkt bereits Erfahrungen mit der Nutzung des § 18 Abs. 5 BSHG hatten. Insgesamt wurden hier 32 Personen gefördert. Vor diesem Hintergrund wurde von der Arbeitsgruppe „Besondere Personengruppen“ im Rahmen des Bündnis für Arbeit NRW im Jahre 2000 beschlossen, zwei Modellprojekte in Köln und im Rhein-Sieg-Kreis zu fördern, in deren Rahmen eine verstärkte Nutzung dieses Instruments erprobt werden sollte.

Zielsetzung des Kölner Erprobungsvorhabens war auszuloten, unter welchen Bedingungen und für welche Personengruppen Einkommensbeihilfen nach § 18 Abs. 5 BSHG hilfreich sein können, um arbeitslose Sozialhilfebeziehende auf Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft zu vermitteln. Unterstützt werden sollte dies durch Einschaltung von Fallmanager/innen und Vermittler/innen. Die ursprüngliche Zielsetzung der Stadt Köln bestand darin, im Zeitraum von Mai 2000 bis April 2003 80 bis 120 gering qualifizierte Sozialhilfebeziehende mit maximal auf ein Jahr befristeten Beihilfen an die Beschäftigten auf Arbeitsplätze in Unternehmen zu vermitteln. Im Anschluss daran sollten die Beschäftigten durch Einarbeitung, Stundenaufstockung, Höhergruppierung etc. ein bedarfsdeckendes Einkommen ohne Zuschüsse erreichen oder ihre Lebenssituation so verändert haben, dass das erzielbare Einkommen ein Leben ohne weitere Transferleistungen der Sozialverwaltung ermöglicht. Eine wichtige Besonderheit des Kölner Vorgehens bestand dar-

in, dass die Gewährung von Einkommensbeihilfen nicht in erster Linie auf die Erhöhung materieller Arbeitsanreize abzielte, sondern gezielt zur Lösung individueller Probleme eingesetzt wurde, die bislang eine Vermittlung in Beschäftigung verhindert hatten. Eingebunden war das Erprobungsvorhaben zu § 18 Abs. 5 BSHG in den jährlich zwischen der Arbeits- und der Sozialverwaltung der Stadt Köln abgeschlossenen Kooperationsvertrag. Für die dreijährige Projektlaufzeit erhielt die Stadt Köln Fördermittel des Landes NRW in Höhe von insgesamt 500.086,09 €.

Das Projekt hat einen äußerst positiven Verlauf genommen. Während der dreijährigen Projektlaufzeit konnten insgesamt 310 Personen, die die Kriterien des Bündnis für Arbeit erfüllten, in Beschäftigung gebracht werden. In 96 Fällen sind die Einstellungen zusätzlich mit in der Regel auf ein Jahr befristeten Lohnkostenzuschüssen an die betreffenden Arbeitgeber nach § 18 Abs. 4 BSHG gefördert worden. In 16 weiteren Fällen wurden zeitlich befristete Zuschüsse von Seiten der Arbeitsverwaltung bewilligt. Ende April 2003 bestanden noch 234 Beschäftigungsverhältnisse.

Übersicht 10: Anzahl erfolgreicher Vermittlungen der Stadt Köln 2000 - 2003

	November 2000	November 2001	November 2002	April 2003
bis zum jeweiligen Stichtag erfolgte Einstellungen	6	123	271	310
zum jeweiligen Stichtag tatsächlich Beschäftigte	6	102	219	234

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projektleitung

Zur Akquisition freier Stellen setzten die Mitarbeiter/innen der Jobbörsen auf ein breites Spektrum von Maßnahmen: direkte Ansprache von Unternehmen, Auswertung von Stellenanzeigen in der lokalen Presse, Durchsicht des Stelleninformationssystems (SIS) der Bundesagentur für Arbeit etc.. Bei der Stellenbesetzung erhielten die Arbeitgeber von Seiten der Jobbörse i. d. R. keine Information darüber, dass die Arbeitsentgelte der Beschäftigten über Mittel § 18 Abs. 5 BSHG aufgestockt wurden. Alle Beschäftigungsverhältnisse wurden für maximal ein Jahr durch Einkommensbeihilfen gefördert.

Nach Angaben der Projektleitung wurden die Einkommensbeihilfen überwiegend zur Förderung der Arbeitsaufnahme von Sozialhilfebeziehenden eingesetzt, bei denen die Höhe des voraussichtlich erzielbaren Arbeitsentgeltes das Niveau der zuvor erhaltenen Transferleistungen kaum bzw. gar nicht überschritt.⁹ Die geringe Zahl von Abbrüchen deutet auf eine hohe Motivation bei den Beschäftigten hin, aus eigenem Antrieb den Sozialhilfebezug verlassen zu wollen. Den Projektverantwortlichen ist es zudem offen-

⁹ Eine weitere Zielgruppe sind Personen mit hohen Schulden, die ohne die Einkommensbeihilfen kaum einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme haben.

bar gelungen, durch flexible Handhabung des § 18 Abs. 5 BSHG, die Beschäftigten mit einem vergleichsweise geringem Aufwand zu unterstützen und somit zu stabilisieren – z.B. durch das Angebot beschäftigungsbegleitender Sprachkurse, Finanzierung einer Kinderbetreuung, Beseitigung von Mobilitätsproblemen etc..

Die in *Übersicht 11* aufgeführten Daten der Stadt Köln zeigen, dass die Förderung der Arbeitsaufnahme nach § 18 Abs. 5 BSHG auch zu erheblichen Einsparungen auf Seiten der Kommunen geführt hat. Grundlage der Berechnung waren 192 Förderfälle, für die zum Stichtag 15. April 2003 taggenaue Angaben über Art und Umfang des letzten Transferbezuges sowie über Höhe und Dauer der gewährten Fördermittel vorlagen. Hierbei handelte es sich ausschließlich um Fälle, in denen die Zuschüsse im Zeitraum der Förderung konstant waren (vgl. ausführlich Czommer 2003). Die monatliche Förderhöchstgrenze entsprach dem damaligen Regelsatz eines Haushaltsvorstandes für die Laufzeit von bis zu zwölf Monaten. In begründeten Ausnahmefällen konnten Fördermittel auch für kürzere oder längere Perioden bewilligt werden.

Übersicht 11: Eingesparte Transferleistungen zum Stichtag 15. April 2003 durch Förderungen nach § 18 Abs. 5 BSHG (N=192)

Eingesparte Transferleistungen nach BSHG und SGB III durch Bereitstellung von Einkommenszuschüssen nach § 18 Abs. 5 BSHG ¹⁰		Auswertung von 192 Förderfällen zum Stichtag 15. April 2003
Eingesparte Brutto-Leistungen der Sozialhilfe		1.168.930,33 €
Eingesparte Brutto-Leistungen der Arbeitslosenhilfe		166.757,45 €
Eingesparte Brutto-Transferleistungen (insgesamt)		1.335.687,70 €
Aufwendungen für Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit		632.084,20 €
§ 18 Abs. 5 BSHG: 409.627,90 €	§ 18 Abs. 4 BSHG¹¹: 222.456,30 €	
Aufwendungen für Maßnahmen nach SGB III		16.272,00 €
Eingesparte Netto-Transferleistungen (insgesamt) nach Abzug aller Aufwendungen nach BSHG und SGB III		687.331,50 €
Eingesparte Netto-Leistungen der Sozialhilfe nach Abzug der Aufwendungen der Hilfe zur Arbeit		536.846,10 €

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Köln 2003

¹⁰ Die vom Land NRW geförderten Overhead-Kosten wurden hierbei nicht berücksichtigt.

¹¹ Hierbei handelt es sich um 59 Parallel-Förderungen nach § 18 Abs. 4 BSHG.

Übersicht 11 zeigt, welche Kosten Kommune und Arbeitsverwaltung hätten aufbringen müssen, wenn die Hilfebeziehenden weiterhin im Transferleistungsbezug geblieben wären, statt eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die Summe beläuft sich für die 192 Personen auf gut 1,3 Millionen €. Zur Förderung der Integration in Beschäftigung durch Zuschüsse nach § 18 Abs. 4 und § 18 Abs. 5 BSHG sowie in Einzelfällen durch die Arbeitsverwaltung nach SGB III erbrachte Leistungen wurden hingegen nur knapp 648.000 € eingesetzt. Per Saldo beläuft sich das gesamte Netto-Einsparvolumen auf mehr als 680.000 €. Auf die Stadt Köln als Sozialhilfeträger entfielen hiervon knapp 536.000 €. Umgerechnet auf die Zahl der geförderten Personen konnten somit durchschnittlich gut 2.796 € pro Förderfall eingespart werden.

Wie bereits erwähnt, sind in diese Berechnungen die 118 Personen, die einmalige oder degressiv gestaffelte Hilfen erhalten haben, noch nicht eingerechnet. Da in diesen Fällen die Höhe der durchschnittlichen Zuschüsse niedriger lag, ist davon auszugehen, dass sich in einer Gesamtrechnung noch deutlich höhere Einsparungen ergeben hätten. Hinzu kommen die hier nicht einbezogenen langfristigen Einsparungen bei dauerhaftem Verbleib im Beschäftigungssystem sowie die monetären volkswirtschaftlichen Rückflüsse, die sich bei Aufnahme einer Beschäftigung durch die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und Abgaben direkter und indirekter Steuern ergeben haben.¹²

Nacherhebungen der Stadt Köln hinsichtlich des Verbleibs der Beschäftigten nach Auslaufen der individuellen Förderung wurden für 128 Personen durchgeführt, von denen sich 67 an der Befragung beteiligt haben (Rücklauf 52,3%). Von diesen waren 46 Personen zum Zeitpunkt der Nacherhebung bereits länger als ein Jahr in Beschäftigung. Ein Statistikabgleich für die verbleibenden 61 ehemals geförderten Personen, die sich nicht an der Nacherhebung beteiligten, hat ergeben, dass lediglich 17 Personen erneut Sozialhilfe bezogen.

Nach unserer Einschätzung lassen sich auf der Basis der bisherigen Erfahrungen mit der Erprobung des § 18 Abs. 5 BSHG im Wesentlichen zwei Faktoren identifizieren, die es der Stadt Köln ermöglicht haben, vergleichsweise hohe Fallzahlen zu realisieren (vgl. ausführlich Czommer 2003): Hierbei handelt es sich zum einen um die seit Jahren bestehenden Strukturen zur Beschäftigungsförderung für Sozialhilfebeziehende und die enge Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung. Mit den Jobbörsen kann in Köln bei der Umsetzung des § 18 Abs. 5 BSHG auf eine funktionierende Infrastruktur zurückgegriffen werden. Außerdem verfügt die Stadt Köln über Personal, das bereits umfangreiche Erfahrungen mit der Akquisition von Arbeitsstellen und deren Besetzung aufweist. Weiterhin wird in Köln seit einigen Jahren das Prinzip der so genannten „integrierten Hilfeplanung“ umgesetzt, in dessen Rahmen gemeinsam mit den Sozialhilfebeziehenden Ausstiegsperspektiven entwickelt und die hierfür erforderlichen Schritte

¹² Zur Bedeutung von Zuschüssen nach § 18 Abs. 5 BSHG für den jeweiligen Einzelfall vgl. ausführlich Czommer 2003.

und Maßnahmen für beide Seiten verbindlich festgelegt werden (vgl. Schwendy/Genz 1999).

2.3.2 Gewährung von Eingliederungszuschüssen nach § 18 Abs. 5 BSHG im Rhein-Sieg-Kreis

Auch im Rahmen des Modellprojektes des Rhein-Sieg-Kreises sollte – anknüpfend an Erfahrungen aus einem kreisweiten Vermittlungsprojekt „MAATWERK“ – die verstärkte Anwendung des § 18 Absatz 5 BSHG erprobt werden. In der Zeit von Mai 2000 bis April 2003 sollten in drei Schritten insgesamt 75 Personen (im ersten Jahr 20 Personen, im zweiten Jahr 25 Personen und im dritten Jahr 30 Personen) pädagogisch begleitet in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Zielgruppe waren Sozialhilfebeziehende, die nicht über eine abgeschlossene bzw. verwertbare Berufsausbildung verfügten (darunter mindestens 50% Frauen) und grundsätzlich bereit waren, eine Tätigkeit im Niedriglohnbereich aufzunehmen (monatlicher Verdienst zwischen 920 und 1.380 € bei Vollzeitarbeit). Die Gewinnung potenzieller Arbeitgeber konzentrierte sich im Wesentlichen auf kleine und mittlere Betriebe. Einstellungsvoraussetzung war tarifliche bzw. orts-übliche Entlohnung. Die Einkommensaufstockungen nach § 18 Abs. 5 BSHG lagen bei monatlich 105 bis 205 € und wurden i. d. R. für ein Jahr (in Ausnahmefällen auch länger) gewährt. Zur Durchführung des dreijährigen Erprobungsvorhabens erhielt der Rhein-Sieg-Kreis Fördermittel in Höhe von insgesamt 470.143,10 €. Mit der Umsetzung des Projektes wurde die ARGOS mbH beauftragt.¹³

Die Umsetzung erwies sich jedoch als schwierig. Im ersten Projektjahr sollte durch geschultes Fachpersonal im Rahmen von zweiwöchigen Feststellungsmaßnahmen eine Potenzialanalyse der Teilnehmer/innen erstellt werden, um darauf aufbauend passgenaue Vermittlungen in Betriebe durchführen zu können. Da bis Anfang des Jahres 2001 jedoch lediglich fünf Sozialhilfebeziehende in Beschäftigung vermittelt werden konnten, wurde das Konzept im Frühjahr 2001 modifiziert. Um schnellere Vermittlungserfolge erreichen zu können, wurde eine engere Zusammenarbeit mit den zuständigen 19 örtlichen Sozialämtern angestrebt. Die Umsetzung der erweiterten Konzeption gestaltete sich wie folgt: Kooperative Sozialämter luden weiterhin – für das Projekt geeignet erscheinende – Sozialhilfebeziehende zu Informationsveranstaltungen ein. Für interessierte Personen waren zweitägige Testverfahren vorgesehen, in deren Rahmen die Potenziale und die Motivation der Betroffenen überprüft werden konnten. In Einzelgesprächen wurde daraufhin festgelegt, ob die einzelnen Personen für den Vermittlungspool geeignet waren. Neben der Gewinnung potenzieller Beschäftigter über den Pool erfolgte zusätzlich eine direkte Ansprache der Sozialämter zwecks Besetzung von akquirierten Arbeitsplätzen.

Bis zum Ende des Projektes im April 2003 kam es zur Besetzung von insgesamt 85 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen, von denen zum Ende der Projektlaufzeit noch 50 bestanden. 34 Personen wurden vor Einstellungsbeginn in ein mehrtägiges bzw. mehrwöchiges betriebliches Praktikum vermittelt. In fünf Fällen erhielten die Beschäftigten eine arbeitsplatzbezogene Qualifizierung (EDV). In drei Fällen wurden von Seiten der zuständigen Sozialverwaltungen Mobilitätzuschüsse gewährt sowie in vier weiteren Fällen ein Gabelstaplerführerschein finanziert. In einem Fall wurden die Kosten eines Deutsch-Kurses übernommen. Darüber hinaus war die Projektleitung bemüht, Hilfestellungen bei der Sicherstellung der Kinderbetreuung zu geben sowie Beschäftigte und Betriebe zu beraten.

Angaben hinsichtlich erfolgter Einsparungen hat der Rhein-Sieg-Kreis für insgesamt 60 Personen nachgeprüft. Von diesem Personenkreis waren neben der Förderung nach § 18 Abs. 5 BSHG weiterhin 25 Personen auf zusätzliche Hilfen der Sozialverwaltung angewiesen. 49 der zuvor geförderten Personen befanden sich zum Zeitpunkt der Nacherhebung (31.10.2003) nicht mehr im Leistungsbezug. Nach Abzug aller Kosten wie ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt, degressiven Zuschüssen nach § 18 Abs. 5 BSHG und Qualifizierungskosten ergaben sich für den Rhein-Sieg-Kreis Einsparungen in Höhe von 248.511,22 €.

Übersicht 12: Anzahl erfolgter Vermittlungen im Rhein-Sieg-Kreis 2000 – 2003

	November 2000	November 2001	November 2002	April 2003
bis zum jeweiligen Stichtag erfolgte Einstellungen	5	33	72	85
zum jeweiligen Stichtag tatsächlich Beschäftigte	2	27	47	50

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projektleitung

Erschwert wurde die Umsetzung des Modellprojektes offenbar dadurch, dass das Gebiet des Rhein-Sieg-Kreises sehr groß ist und Arbeitsplätze oftmals mit dem ÖPNV nicht erreichbar waren oder unzureichende Kinderbetreuungsangebote die Arbeitsaufnahme verhinderten. Hinzu kamen Probleme, die insgesamt 19 Sozialämter zur Mitwirkung zu gewinnen. Hinderlich erwies sich darüber hinaus, dass aufgrund der konjunkturellen Situation die angesprochenen Unternehmen nur geringes Interesse signalisierten, zusätzliche Helferstellen einzurichten.

¹³ Gesellschafter der ARGOS mbH sind der Rhein-Sieg-Kreis, die Gemeinden Eitorf und Windeck, die IG Metall Bonn/Rhein-Sieg und der Betriebsrat der Mannesmann-Sachs AG, Werk Eitorf.

2.3.3 Kooperationszentrum des DRK Borken

Bei der DRK gemeinnützige Gesellschaft für Soziale Arbeit und Bildung im Kreis Borken mbH handelt es sich um eine Einrichtung des DRK-Kreisverbandes Borken e.V., die die Zielsetzung verfolgt, die berufliche Integration von Langzeitarbeitslosen, Jugendlichen, Berufsrückkehrer/innen etc. zu fördern.

Im Mittelpunkt des Modellprojektes stand in der Zeit von Dezember 1999 bis Dezember 2003 die passgenaue Vermittlung von mindestens zehn langzeitarbeitslosen Personen ohne Berufsabschluss in privatwirtschaftliche Betriebe. Zu diesem Zweck wurde Ende 1999 das „Kooperationszentrum“ gegründet, das als „Makler“ zwischen Arbeitslosen, regional ansässigen Betrieben sowie der Arbeits- und Sozialverwaltung wirken sollte. Die Aufgaben bestanden neben der Rekrutierung von Bewerber/innen und der Akquisition von Betrieben in der passgenauen Besetzung der Stellen. Die vierjährige Projektlaufzeit wurde mit insgesamt 416.627,75 € aus Mitteln des Landes NRW gefördert.

Durch die Bereitstellung von Lohnkostenzuschüssen der Arbeits- und Sozialverwaltung sollten finanzielle Anreize für Unternehmen geschaffen werden, gering qualifizierte Arbeitslose einzustellen und langfristig zu beschäftigen. Ursprünglich war vorgesehen, die tatsächliche Höhe der Zuschüsse individuell nach der Leistungsfähigkeit der zu vermittelnden Arbeitskräfte und der finanziellen Situation der Betriebe zu bemessen. Die Zuschüsse der Arbeits- und Sozialverwaltung sollten hierfür in einem „Lohnkostenbudget“ zusammengeführt werden, aus dem je nach Höhe der benötigten Zuschüsse ggf. auch mehr Arbeitsverhältnisse subventioniert werden könnten. Mit dieser Konzeption waren die Arbeits- und Sozialverwaltung jedoch nicht einverstanden, so dass das bestehende Instrumentarium von Lohnkostenzuschüssen genutzt werden musste.

Da sich die Verhandlungen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Förderung über eine längere Zeit hinzogen, hat die Projektleitung parallel mit dem Aufbau eines eigenen Bewerber/innen-Pools begonnen und Arbeitslose auch ohne Lohnkostenzuschüsse in Betriebe vermittelt. Hierbei konnte auf bereits bestehende Kontakte zu etwa 400 klein- und mittelständigen Betrieben der Region zurückgegriffen werden. Die Auswahl der Beschäftigten erfolgte teilweise über Trainingsmaßnahmen. Um die Eignung und Zuverlässigkeit von Bewerber/innen besser einschätzen zu können, wurden seit Sommer 2001 für insgesamt 21 Bewerber/innen Assessment-Verfahren durchgeführt.

Von den insgesamt 65 Vermittlungen wurden nur 23 mit Fördermitteln der örtlichen Arbeits- bzw. Sozialverwaltung bezuschusst. 33 Beschäftigungsverhältnisse mussten zwischenzeitlich wieder aufgelöst werden. Somit befanden sich zum Ende der Projektlaufzeit (Dezember 2003) insgesamt 32 Personen in Beschäftigung, von denen sieben Personen bereits ihr zweites oder drittes Beschäftigungsverhältnis innerhalb des Projektes begonnen hatten.

Übersicht 13: Anzahl erfolgreicher Vermittlungen des DRK-Kooperationszentrums 2000 – 2003

	November 2000	November 2001	November 2002	Dezember 2003
bis zum jeweiligen Stichtag erfolgte Einstellungen	13	33	47	65
zum jeweiligen Stichtag tatsächlich Beschäftigte	11	20	19	32

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projektleitung

Um Abbrüche und Kündigungen zu vermeiden, wurden die Beschäftigten sozialpädagogisch betreut, die Betriebe beraten und unterstützt sowie notwendige Qualifizierungsangebote bereitgestellt. Es hat sich gezeigt, dass insbesondere die Betreuung der Zielgruppenangehörigen viel Zeit in Anspruch nimmt und individuell ausgerichtet sein muss. Arbeitsmarktferne Personen benötigen über die Einarbeitungsphase hinaus einen festen Ansprechpartner, der ihnen bei der Bewältigung von betrieblichen als auch außerbetrieblichen Konflikten zur Seite stehen kann.

Die Qualifizierung der im Rahmen des Projektes in Beschäftigung vermittelten Personen erfolgte den betrieblichen Anforderungen entsprechend entweder betriebsnah oder beim DRK. In diesem Kontext wurde noch vor der Vermittlung ein individueller Entwicklungsplan erstellt. Der überwiegende Teil der Qualifizierungsmodule konzentrierte sich neben Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung im Wesentlichen auf die Beseitigung von Sprachdefiziten insbesondere bei Migranten/innen. Die Sprachkurse wurden individuell ausgestaltet und hatten einen engen Bezug zu dem jeweiligen Arbeitsbereich. Die zuständigen Lehrkräfte legten die Inhalte des Sprachkurses nach Besichtigung des Betriebes und des konkreten Arbeitsplatzes fest.

Das Kooperationszentrum versteht sich als integraler Bestandteil der arbeits- und sozialpolitischen Aktivitäten des DRK Borken und wird über den 31. Dezember 2003 hinaus fortgeführt. Die Projektleitung ist bemüht, das Dienstleistungsangebot den Reformen der Arbeitsmarktpolitik anzupassen, um auch weiterhin eine aktive sozialpolitische Rolle bei der Integration von auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Zielgruppen spielen zu können.

2.3.4 Re-Organisation sozialer Dienstleistungen der IN VIA e.V. Paderborn

Im Rahmen des Projektes der IN VIA Katholische Mädchensozialarbeit Bezirk Paderborn e.V. sollten durch die „Re-Organisation von Dienstleistungen in unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen ambulanter und sozialpflegerischer Einrichtungen“ für zunächst 10 bis 15 gering qualifizierte Frauen zusätzliche Vollzeitarbeitsplätze geschaffen werden. Ziel war es, ehemals vorhandene Helfer/innen-Stellen bei sozialen Einrichtungen zu

reaktivieren, ein weiteres Outsourcing von Dienstleistungen innerhalb sozialpflegerischer Einrichtungen zu vermeiden sowie für Patient/innen und Bewohner/innen sozialer Einrichtungen ergänzende personen- und haushaltsnahe Dienstleistungen anzubieten. IN VIA e.V. fungierte nicht selbst als Anstellungsträger, sondern konzentrierte sich auf die Auswahl, Vermittlung, Qualifizierung und Betreuung der Beschäftigten und deren Arbeitgeber. Das Land gewährte für die knapp vierjährige Laufzeit des Projektes (von Dezember 1999 bis September 2003) insgesamt 369.472,53 € an Fördermitteln.

Die Gewinnung der Beschäftigten erfolgte in enger Abstimmung mit der zuständigen Arbeitsverwaltung, die auch die Finanzierung der Lohnkostenzuschüsse nach § 10 SGB III übernahm sowie Eingliederungszuschüsse gewährte. Zur passgenauen Auswahl der Beschäftigten führte der Träger zu Beginn eine vier bis sechswöchige Trainingsmaßnahme durch, an der insgesamt 18 Personen teilnahmen.

Der angestrebte Personalbestand konnte bereits während des ersten Projektjahres erreicht werden. Bis Ende August 2001 waren sogar 16 Frauen bei verschiedenen Einrichtungen und Trägern tätig. Zur Akquisition offener Stellen wurde zu insgesamt 62 Einrichtungen Kontakt aufgenommen. Aufgrund des positiven Projektverlaufs innerhalb des ersten Jahres wurde in Abstimmung mit dem Arbeitsministerium NRW beschlossen, das Projekt um zwölf weitere Stellen auszudehnen. Der Projektleitung ist es gelungen, diese Vorgabe zwischen September und November 2001 umzusetzen.¹⁴ Die Beschäftigungsdauer dieser Arbeitsplätze wurde zunächst auf zwei Jahre befristet. Zur Auswahl der Beschäftigten wurde eine zweiwöchige Trainingsmaßnahme durchgeführt.

Die Qualifizierung der Teilnehmerinnen, die von IN VIA e.V. organisiert und in zwei Gruppen durchgeführt wurde, erfolgte arbeitsbegleitend und orientierte sich am jeweiligen Bedarf der Arbeitgeber/innen. Gleichzeitig zielte sie darauf ab, die Chancen der Frauen auf eine langfristige Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Die fachtheoretische und fachpraktische Qualifizierung wurde unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Arbeitsfelder individuell ausgerichtet. Schwerpunkte der Qualifizierung waren (vgl. IN VIA e.V. 2002):

- Vermittlung von arbeitsrechtlichen Grundlagen;
- sprachliche Qualifizierung;
- allgemeinbildende Qualifizierung;
- Vermittlung von Grundkenntnissen im Bereich EDV;
- Vermittlung von Grundlagen für die Erfüllung der Anforderungen an eine kundenorientierte Dienstleistung;

¹⁴ Zur Besetzung dieser Stellen wurde bis Ende 2002 zu weiteren 33 Einrichtungen Kontakt aufgenommen (vgl. IN VIA e.V. 2004).

- Erwerb von Schlüsselqualifikationen;
- fachtheoretische und fachpraktische Qualifizierung;
- Qualifizierung am Arbeitsplatz.

Bis zum offiziellen Projektende im September 2003 konnten durch die Vermittlungsaktivitäten der IN VIA e.V. insgesamt 34 Frauen auf Arbeitsplätze in sozialen Einrichtungen vermittelt werden. Von diesen waren 23 nach Auslaufen der Projektphase weiterhin sozialversicherungspflichtig beschäftigt (davon 6 in Vollzeit und 17 in Teilzeit). Weitere vier ehemalige Projektteilnehmerinnen arbeiten derzeit in Minijobs. Zu Kündigungen / Auflösungen kam es während der gesamten Projektlaufzeit nur in zwei Fällen. Eine Teilnehmerin kehrte nach ihrem Erziehungsurlaub nicht wieder; eine weitere Teilnehmerin wurde aufgrund eines Rückenleidens arbeitsunfähig. In Fällen, in denen absehbar war, dass der befristete Arbeitsvertrag nicht verlängert werden konnte, hat die Projektleitung sich bemüht, die Betroffenen auf andere Stellen zu vermitteln.

Übersicht 14: Anzahl erfolgter Vermittlungen der IN VIA e.V. 2000 – 2003

	November 2000	November 2001	November 2002	September 2003
zum jeweiligen Stichtag- erfolgte Einstellungen	17	34	34	35
zum jeweiligen Stichtag tatsächlich Beschäftigte	16	32	32	23

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projektleitung

Dem Projekt ist es gelungen, benachteiligte arbeitslose Frauen mit Hilfe von Lohnkostenzuschüssen in soziale Einrichtungen zu vermitteln, arbeitsplatzbezogen zu qualifizieren und durch kontinuierliche Nachbetreuung eine Verbleibsquote von 67,6% zu erzielen.

2.3.5 CHANCE des Westdeutschen Handwerkskammertages in Düsseldorf

Im Rahmen des Projektes CHANCE des Westdeutschen Handwerkskammertages (WHKT) sollten gemäß der ursprünglichen Konzeption Stellen im unteren Tarifbereich bei Handwerksbetrieben im Einzugsgebiet der Handwerkskammer Düsseldorf mithilfe einer Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge mit gering Qualifizierten besetzt werden. Hierbei wurde unterstellt, dass insbesondere bei kleinen- und mittleren Handwerksbetrieben eine erhebliche Nachfrage nach Hilfstätigkeiten besteht, diese jedoch oftmals aufgrund der unattraktiven Lohnstruktur nicht besetzt werden können bzw. die Unternehmen sich scheuen, die Stellen den örtlichen Arbeitsverwaltungen zu melden. Innerhalb der eigentlich auf vier Jahre angelegten Projektlaufzeit (12.1999 bis

12.2003) sollten in fünf Arbeitsamtsbezirken (Düsseldorf, Krefeld/Viersen, Solingen/Remscheid, Mönchengladbach, Wesel) 75 solcher Arbeitsplätze besetzt werden. Mit der Akquisition von Handwerksbetrieben wurde von Seiten des WHKT die Gesellschaft für Qualifizierung im Handwerk (GQH) beauftragt. Aufgrund ausgebliebener Vermittlungserfolge wurde das Projekt jedoch bereits zum 31. Juli 2002 eingestellt. Von Seiten des Landes NRW erhielt der WHKT Fördermittel in Höhe von insgesamt 423.792,15 €.

Zur Akquisition von Stellen hat der WHKT im September 2000 eine Befragung von Handwerksbetrieben durchgeführt. Von diesen bekundeten rund 100 (meist kleinere) Handwerksbetriebe grundsätzlich Interesse, Stellen im Niedriglohnbereich (Einstiegs-tarif des Handwerks) zu besetzen. Bis Februar 2001 konnten jedoch lediglich 18 Personen in Beschäftigung gebracht werden. Hierbei dürfte neben den teilweise erheblichen vermittlungshemmenden Merkmalen der potenziellen Arbeitskräfte u.a. eine Rolle gespielt haben, dass mit der Akquisition von Stellen unmittelbar nach Projektstart begonnen wurde, geeignete Bewerber/innen aber aufgrund der teils langwierigen Abstimmungen mit den Arbeitsämtern erst deutlich später zur Verfügung standen.

Darüber hinaus wurde deutlich, dass die angebotenen Zuschüsse im Vergleich zu anderen von der Arbeitsverwaltung für die Einstellung von vergleichbaren Arbeitslosen gewährten Lohnkostenzuschüssen eher unattraktiv waren. Während die Subvention der arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge nur gut 20% der Lohnkosten ausmacht, werden bei den regulären SGB III-Instrumenten teilweise bis zu 70% der Lohnkosten subventioniert.

Übersicht 15: Anzahl erfolgreicher Vermittlungen durch den WHKT 2000 – 2002

	November 2000	November 2001	Juli 2002
zum jeweiligen Stichtag erfolgte Einstellungen	9	25	36
zum jeweiligen Stichtag tatsächlich Beschäftigte	8	21	32

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projektleitung

Aufgrund der nur geringen Vermittlungserfolge wurde der WHKT-Ansatz unter Beteiligung des Arbeitsministeriums NRW, des Landesarbeitsamts NRW, der G.I.B. und des IAT im Sommer 2001 modifiziert. Die neue Konzeption sah vor, dass örtliche Handwerksorganisationen zusätzliche Helfer/innen-Stellen akquirieren, Stellenprofile erstellen und diese an kooperationsbereite Arbeitsämter weiterleiten. In Arbeitsamtsbezirken, in denen kein Träger an der Umsetzung der Konzeption beteiligt werden konnte, war vorgesehen, dass die Vermittlung geeigneter Bewerber/innen durch die zuständigen Arbeitsverwaltungen erfolgt. Sollte der im Projekt gezahlte Nettolohn

unterhalb der zuletzt gezahlten Transferleistungen der Arbeitsverwaltung liegen, bestand für die betroffenen Arbeitnehmer/innen zudem die Möglichkeit, eine Einkommensaufstockung in Höhe der Differenz zwischen neuem Nettolohn und vorherigem Transferbezug zu erhalten. Die erweiterte Konzeption sah vor, dass dieser Zuschuss aus Mitteln des Landes NRW finanziert würde.

Bereits im Vorfeld hatte der WHKT Kontakt zu örtlichen Arbeitsverwaltungen und Handwerksorganisationen hergestellt. Konkret an der Umsetzung des erweiterten Modellansatzes waren sechs Arbeitsverwaltungen (Hamm, Iserlohn, Dortmund, Detmold, Köln und Siegen) beteiligt. Aufgrund der erweiterten Konzeption konnten lediglich sieben weitere Personen in Beschäftigung gebracht werden, weshalb das Projekt zum 31. Juli 2002 eingestellt wurde. Insgesamt befanden sich zum Ende der Projektlaufzeit 32 Personen in Beschäftigung.

Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse

- Die Umsetzung der Projekte hat sich schwieriger gestaltet als ursprünglich angenommen, weil die Akzeptanz der Projekte vor Ort zunächst nicht immer vorhanden war und teilweise Konzeptionen und Förderinstrumente verändert werden mussten.
- Oftmals erwies sich die Rekrutierung von geeigneten Beschäftigten als schwierig – z.B. wegen fehlender Qualifikation, unzureichender Kinderbetreuung, Mobilitätsproblemen, etc.
- Die Unternehmen reagierten eher zurückhaltend auf die angebotenen Subventionen.
- Den Projekten, die durch Gründung neuer Unternehmen zusätzliche Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich schaffen wollten, ist es nicht gelungen, eine Kostendeckung zu erreichen. Drei der fünf Projekte konnten jedoch – durch die Gewährung weiterer Fördermittel Dritter – weitergeführt werden.
- Gute Erfolge bei der Vermittlung von gering Qualifizierten wurden mit individuellen Einkommensaufstockungen nach § 18 Abs. BSHG erzielt.
- Es hat sich gezeigt, dass berufsbegleitende Qualifizierungsmodule zur Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse beitragen können, wenn diese den normalen Betriebsablauf nicht stören.

3 Eintritte in Beschäftigung

Die Modellprojekte haben während ihrer regulären Projektlaufzeit bis zum Stichtag 31. Dezember 2003 insgesamt 710 Eintritte in Beschäftigung gemeldet. In diese Kategorie wird die Summe aller bis zum Stichtag erfolgten Einstellungen zusammengefasst. Die Anzahl erfolgter Eintritte ist hierbei nicht identisch mit der Anzahl an Personen, die eine Beschäftigung innerhalb der Projekte aufgenommen haben, weil in Einzelfällen dieselben Personen mehrfach eingestellt wurden. Die 710 erfolgten Eintritte entfielen auf 679 Personen, die im Folgenden als „Zugänge“ bezeichnet werden. *Übersicht 16* gibt in diesem Zusammenhang Auskunft darüber, wie sich diese Einstellungen auf die einzelnen Modellprojekte verteilen.

Um im Folgenden Aussagen hinsichtlich der Beschäftigtenstruktur sowie der Anzahl der erfolgten Einstellungen und bereits wieder beendeten Arbeitsverhältnisse vornehmen zu können, beschreiben wir in *Teil 3* die sozialstrukturellen Merkmale der bis zum Stichtag gemeldeten Zugänge – z.B. nach Geschlecht (3.1), Nationalität (3.2) und Familienstand (3.3). Weiterhin gehen wir auf das schulische sowie berufliche Bildungsniveau (3.4 und 3.5) und auf die Art der zuvor bezogenen Transferleistungen sowie die Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit ein (3.6 und 3.7). In *Teil 4* stehen demgegenüber Strukturen und Merkmale der zum Stichtag noch besetzten Arbeitsplätze im Mittelpunkt.

Übersicht 16: Entwicklung der Eintritte in Beschäftigung 2000 – 2003

Projektträger / Betrieb	Projekt	Bis 15.11.2000 gemeldete Eintritte	Bis 15.11.2001 gemeldete Eintritte	Bis 15.11.2002 gemeldete Eintritte	Bis Ende der Projektlaufzeit bzw. bis 31.12.2003 gemeldete Eintritte
zum Stichtag 31. Dezember 2003 bereits ausgelaufene Projekte					
Bayer Restaurant & Service GmbH	Bayer Restaurant & Service	7	7	7	7
AWO e.V. Rhein Sieg*	Robi	15	17	18	18
DRK gGmbH	Kooperationszentrum	13	33	47	65
IN VIA e.V.**	Reorganisation sozialer Dienste	17	31	34	35
Kaiserswerther Diakonie*	fairDienst	10	18	20	20
Rhein-Sieg-Kreis**	Erprobungsvorhaben § 18 Abs. 5 BSHG im Rhein-Sieg-Kreis	5	33	72	85
Stadt Köln**	Erprobungsvorhaben § 18 Abs. 5 BSHG der Stadt Köln	6	123	271	310
WABe e.V.*	KOSTbar	19	33	40	40
WHKT***	CHANCE	9	25	36	36
über den Stichtag 31. Dezember 2003 hinaus laufende Projekte					
PariSozial gGmbH	DiAS	10	11	12	16
ISA Consult GmbH/Gewerkstatt gGmbH	Prompt	17	24	52	63
KonneX GmbH	KonneX	6	11	12	15
Gesamt		134	366	621	710

* Ende der jeweiligen Projektlaufzeit zwischen Dezember 2002 und April 2003

** Ende der Projektlaufzeit des ersten Moduls im März 2002 / Ende des zweiten Moduls im September 2003

*** Ende der Projektlaufzeit im Juli 2002

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projekte

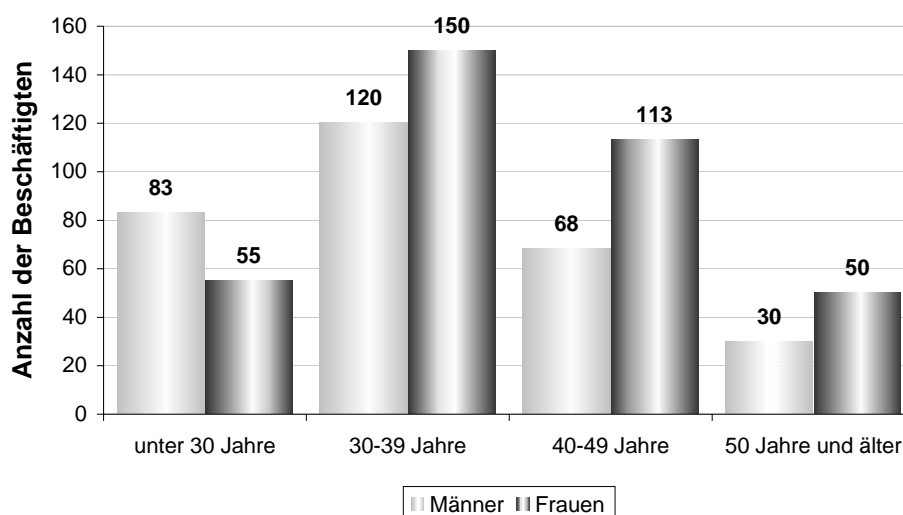
3.1 Verteilung der Zugänge nach Geschlecht und Alter

Während der regulären Projektlaufzeit bzw. bis zum Stichtag 31. Dezember 2003 wurden von den Modellprojekten insgesamt 370 Frauen und 309 Männer als Zugänge

gemeldet (679 Personen). Der Anteil der Frauen belief sich auf 54,5%, der Anteil der Männer auf 45,5%. Der etwas höhere Frauenanteil dürfte u. a. darauf zurückzuführen sein, dass zwei der Modellprojekte (IN VIA e.V. und PariSozial gGmbH) ausschließlich Frauen beschäftigten. Zudem waren mit Ausnahme der Projekte der Bayer Restaurant & Service GmbH, des DRK Borken, der KonneX GmbH, der Stadt Köln und des WHKT auch in den übrigen Projekten deutlich über 50% aller Zugänge Frauen.

In 669 Fällen liegen uns Angaben zu Alter und Geschlecht der Beschäftigten vor. Die Altersstruktur der eingestellten Personen war gemischt. Die über 30-Jährigen stellten mit einem Anteil von 79,4% (531 Personen) die größte Gruppe. Demgegenüber waren nur 20,6% (138 Personen) der Beschäftigten jünger als 30 Jahre. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten insgesamt belief sich auf 37,5 Jahre, wobei das Durchschnittsalter der männlichen Beschäftigten mit 35,9 Jahren etwas niedriger lag als das Durchschnittsalter der Frauen (38,8 Jahre).

Schaubild 1: Anzahl der Beschäftigten nach Geschlecht und Alter (N = 669)



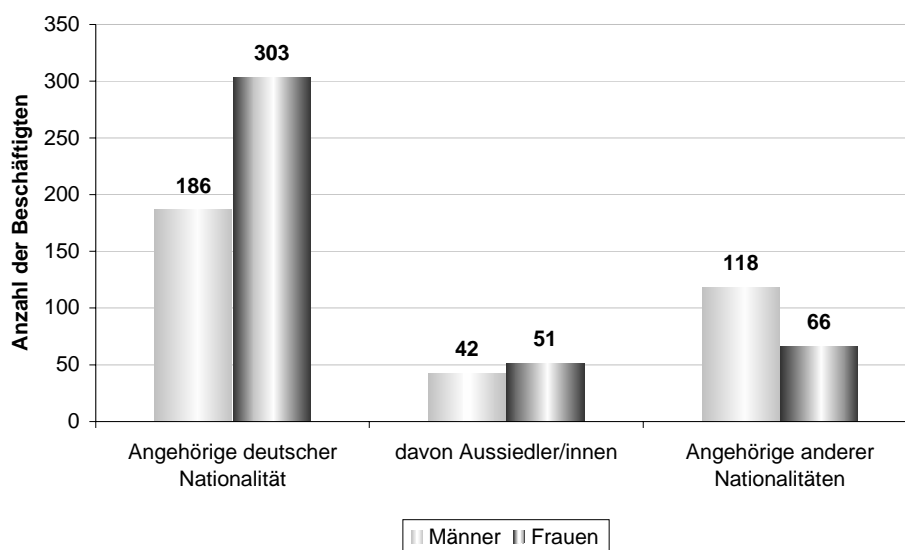
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Projekte

Dass immerhin 12% der eingestellten Personen 50 Jahre und älter waren, dürfte u.a. auf die Struktur der von den Arbeitsämtern bewilligten Lohnkostenzuschüsse zurückzuführen sein. Denn einige Projekte erhielten ausschließlich oder zumindest teilweise Eingliederungszuschüsse für Ältere und mussten dies bei ihrer Personalrekrutierung berücksichtigen. Der relativ geringe Anteil junger Menschen resultiert u.a. daraus, dass einige Jüngere von den Projekten nicht eingestellt, sondern in Ausbildung bzw. in andere spezielle Programme wie „Jugend in Arbeit“ vermittelt wurden, was aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive zu begrüßen ist.

3.2 Nationalität

72,7% der Zugänge (489 Personen) hatten die deutsche Staatsangehörigkeit, während 27,3% (184 Personen) Angehörige anderer Nationalitäten waren. Hierbei ist zu beachten, dass in die Gruppe „Deutsche Staatsangehörige“ auch 93 Aussiedler/innen einbezogen wurden, d.h. deutschstämmige Bürger/innen aus den ehemaligen Gebieten der UdSSR und Polen.

Schaubild 2: Nationalität der Beschäftigten
(N = 673)



Quelle: Angaben der Projekte

3.3 Familienstand

Die Zahl der Verheirateten unter den 638 Zugängen für die hierzu Angaben vorliegen, lag mit 36,2% (231 Personen) vergleichsweise niedrig. Demgegenüber gaben 195 Personen an, ledig bzw. allein lebend zu sein. Acht Personen waren verwitwet und 182 Personen geschieden bzw. lebten getrennt. 22 Personen gaben an, in eheähnlichen Gemeinschaften zu leben. Bei 58,4% der weiblichen Beschäftigten (194 Personen) handelte es sich um allein Erziehende.

Übersicht 17: Familienstand
(N = 638)

Familienstand	Männer	Frauen	Gesamt
Verheiratet	158	73	231
Eheähnliche Lebensgemeinschaft	13	9	22
Ledig	95	100	195
Geschieden/getrennt lebend	38	144	182
Verwitwet	2	6	8
Gesamt	306	332	638

Quelle: Angaben der Projekte

3.4 Schulabschluss

Angaben zum Schulabschluss der Beschäftigten liegen in 662 Fällen vor. Insgesamt findet sich auch hier ein breites Spektrum. So hatten 65 der Beschäftigten die Schule ohne einen Abschluss verlassen. 11 Personen hatten einen Volksschulabschluss, 33 einen Sonderschulabschluss. Über einen Hauptschulabschluss verfügten 251 Personen. Davon hatten 118 Personen einen Abschluss 9. Klasse sowie 102 Personen einen Hauptschulabschluss der 10. Klasse Typ A. Über weiterführende Abschlüsse wie „Hauptschule Typ 10 B“ oder Fachoberschulreife verfügten 102 Personen. 66 Personen waren im Besitz der allgemeinen Fachhochschulreife bzw. der allgemeinen Hochschulreife. Hinzu kamen 165 Beschäftigte mit sonstigen z.B. im Ausland erworbenen Abschlüssen.

Übersicht 18: Schulabschlüsse
(N = 662)

Schulabschluss	Männer	Frauen	Gesamt
ohne Schulabschluss	36	29	65
Volksschulabschluss	6	5	11
Sonderschulabschluss	21	12	33
Hauptschulabschluss Klasse 9	30	88	118
Hauptschulabschluss Klasse 10 Typ A	43	59	102
Hauptschulabschluss Klasse 10 Typ B	12	19	31
Fachoberschulreife	23	48	71
Fachhochschulreife	5	7	12
Allgemeine Hochschulreife	28	26	54
Sonstige Schulabschlüsse	92	73	165
Gesamt	296	366	662

Quelle: Angaben der Projekte

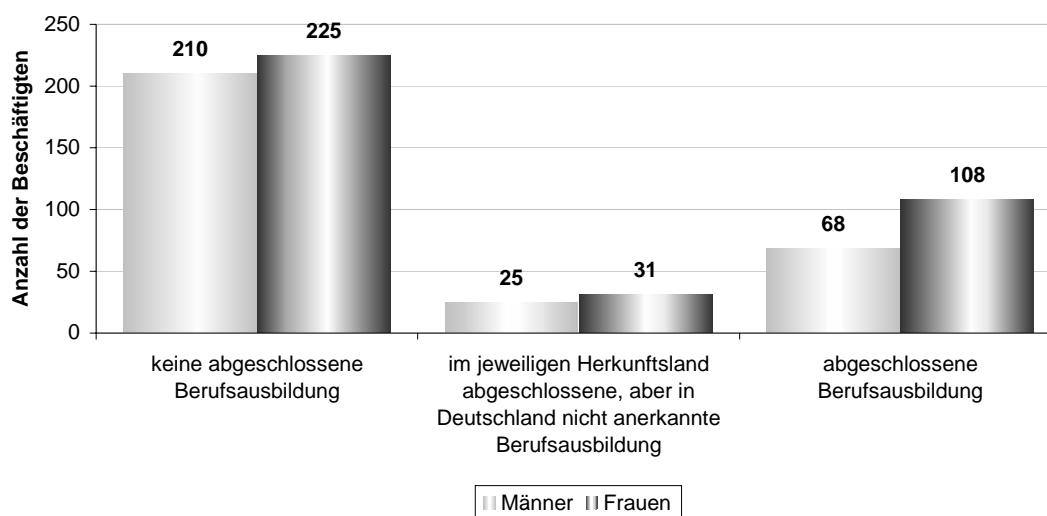
3.5 Berufliche Qualifikation

In 667 Fällen liegen Angaben zur beruflichen Qualifikation der Beschäftigten vor. 65,2% (435 Personen) der Beschäftigten verfügten nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Hiervon hatten 135 Personen eine Ausbildung begonnen, aber nicht erfolgreich zum Abschluss gebracht. Der geschlechtsspezifische Vergleich zeigt, dass 69,3% der Männer (210 Personen) sowie 61,8% (225 Personen) der Frauen keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten.

Darüber hinaus verfügten 56 Beschäftigte, die aus dem Ausland stammten (davon 33 mit Aussiedlerstatus), über einen im jeweiligen Herkunftsland erworbenen, jedoch in Deutschland nicht anerkannten Abschluss. Wird dieser Personenkreis auch unter die Kategorie „ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ gefasst, so erhöht sich der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung auf 73,6%, wobei dies auf 77,6% der Männer und 70,3% der Frauen zutrifft.

26,4% der Beschäftigten (176 Personen) verfügten über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Dies betrifft 22,4% der Männer und 29,7% der Frauen.

Schaubild 3: Berufliche Qualifikation
(N = 667)



Quelle: Angaben der Projekte

Darüber hinaus liegen uns in 656 Fällen Angaben hinsichtlich der vorherigen Berufserfahrungen vor. Demnach verfügten 88,3% der Zugänge (579 Personen) vor Eintreten der Arbeitslosigkeit bzw. der Hilfebedürftigkeit über Arbeitserfahrungen mit einer Dauer von einigen Monaten bis zu mehreren Jahren. 77 Personen (11,7%) gaben demgegenüber an, zuvor keiner Tätigkeit nachgegangen zu sein. Hierbei handelte es sich in 36 Fällen um Männer und in 41 Fällen um Frauen.

3.6 Bezug von Transferleistungen vor Arbeitsaufnahme

Die meisten Personen hatten vor Eintritt in Beschäftigung Transferleistungen von der Arbeits- und/oder Sozialverwaltung bezogen. Den größten Anteil stellten hierbei mit 384 Personen bzw. etwas mehr als der Hälfte aller Zugänge diejenigen, die zuvor ausschließlich Sozialhilfe bezogen hatten. 25,4% der Zugänge (168 Personen) hatten zuvor ausschließlich Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe bezogen. Weitere 89 Personen waren zuvor zur Finanzierung ihres Lebensunterhaltes neben Transferleistungen der Arbeitsverwaltung zusätzlich auf ergänzende Transferzahlungen der Sozialhilfe angewiesen gewesen. Sonstige Leistungen wie Unterhaltsgeld, Entlohnung über Werkstatt für Behinderte (WfB) etc. hatten drei Personen bezogen. Ohne vorherigen Leistungsbezug waren 18 Personen. In 17 Fällen liegen uns keine Angaben vor.

Der hohe Anteil an Sozialhilfebeziehenden bzw. Personen, die zur Finanzierung ihres Lebensunterhaltes auf ergänzende Leistungen der Sozialverwaltung angewiesen waren,

lässt sich im Wesentlichen darauf zurück führen, dass 56,1% der gemeldeten Zugänge durch die Projekte des Rhein-Sieg-Kreises (73 Personen) sowie der Stadt Köln (308 Personen) in Beschäftigung vermittelt wurden.

Übersicht 19: Letzter Bezug von Transferleistungen vor Zugang in die Projekte
(N = 662)

Letzter Bezug vor Arbeitsaufnahme	Männer	Frauen	Gesamt
Ausschließlich Arbeitslosengeld	33	38	71
Ausschließlich Arbeitslosenhilfe	33	64	97
Ausschließlich Sozialhilfe	163	221	384
Sowohl Arbeitslosenhilfe als auch ergänzende Sozialhilfe	61	28	89
Ohne vorherige Leistungsbezüge	6	12	18
Sonstige Leistungen (Unterhaltsgeld, WfB etc.)	2	1	3
Gesamt	298	364	662

Quelle: Angaben der Projekte

3.7 Verweildauer in Arbeitslosigkeit

Angaben zur vorherigen Dauer der Arbeitslosigkeit liegen uns für 556 der gemeldeten Zugänge vor, wobei in einigen Fällen unvollständige Angaben ergänzt werden mussten. Das gewählte methodische Vorgehen schließt aus, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit überschätzt wird. Vielmehr wurde der „Mindestwert“ der Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit ermittelt.¹⁵

Zielvorgabe aus dem Bündnis für Arbeit war, dass ausschließlich Personen eingestellt bzw. vermittelt werden, die zuvor bei den örtlichen Arbeits- und Sozialverwaltungen als arbeitslos gemeldet waren, darunter mindestens 40% Langzeitarbeitslose. Offen blieb bei dieser Vorgabe, welche Definition von Langzeitarbeitslosigkeit zugrunde gelegt werden

¹⁵ Für die bis zum Stichtag 31. Dezember 2003 erfassten 679 Personen-Zugänge liegen uns in 439 Fällen taggenaue Daten zum Zeitpunkt des Eintritts in Arbeitslosigkeit vor. In 68 Fällen konnten uns die Projektverantwortlichen zumindest den betreffenden Monat, in 49 Fällen nur das Jahr angeben, in dem die Arbeitslosigkeit eingetreten ist. Um dennoch Aussagen über die Verweildauer in Arbeitslosigkeit treffen zu können, haben wir in den 68 Fällen, in denen uns Angaben zum „Tag der Arbeitslosigkeit“ fehlen, als fiktives Datum den 15. Kalendertag des angegebenen Monats eingesetzt. In den 49 Fällen, in denen nur das Jahr angegeben worden ist, haben wir als fiktives Datum den 31. Dezember des angegebenen Jahres eingesetzt. In 123 Fällen standen uns keine Angaben zur Verfügung. Hierbei handelt es sich größtenteils um Sozialhilfebeziehende, die zum Zeitpunkt der Datenerhebung nicht bei den örtlichen Arbeitsverwaltungen als arbeitslos gemeldet waren.

sollte. Die fehlende Bestimmung des Begriffes erwies sich als problematisch, da auch die Gesetzestexte des BSHG bzw. des SGB III keine einheitliche Definition beinhalten. Während das Phänomen „Langzeitarbeitslosigkeit“ im BSHG weitgehend ausgeklammert bleibt, lassen sich nach dem SGB III zwei Definitionen von Langzeitarbeitslosigkeit unterscheiden. Hierbei handelt es sich zum einen um die klassische Definition nach § 18 Abs. 1 SGB III, wonach als langzeitarbeitslos gilt, wer über einen Zeitraum von mindestens einem Jahr ununterbrochen arbeitslos gemeldet ist. Um jedoch flexibel auf die Kumulation von Problemlagen reagieren zu können, die unweigerlich mit dem Einsetzen länger andauernder Arbeitslosigkeit einhergehen, wurde diese „starre“ Definition förderrechtlich erweitert. Nach § 18 Abs. 2 SGB III besteht für arbeitslos gemeldete Personen auch dann Anspruch auf Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (falls Langzeitarbeitslosigkeit die förderrechtliche Voraussetzung ist), wenn die Periode der Arbeitslosigkeit Unterbrechungen aufweist. Hierbei bleiben für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren förderrechtlich unberücksichtigt (vgl. § 18. Abs. 2 SGB III vom 23. März 2002):

- Zeiten einer aktiven Arbeitsförderung,
- Zeiten einer Krankheit oder eines Beschäftigungsverbots nach dem Mutterschutzgesetz,
- Zeiten der Betreuung und Erziehung aufsichtsbedürftiger Kinder oder der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger,
- Beschäftigung oder selbständige Tätigkeiten bis zu einer Dauer von insgesamt sechs Monaten,
- Zeiten, in denen eine Beschäftigung rechtlich nicht möglich war,
- kurze Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit ohne Nachweis.

Anhand der uns vorliegenden individuellen Strukturdaten und der jeweiligen Bewilligungsbescheide wird deutlich, dass die zuständigen Arbeits- und Sozialverwaltungen in einigen Fällen „Langzeitarbeitslosigkeit“ gemäß der aufgeführten förderrechtlichen Bedingungen definiert haben. Grundlage unserer folgenden Auswertungen hinsichtlich der Bestimmung von Langzeitarbeitslosigkeit sind demnach die förderrechtlichen Regelungen nach § 18 Abs. 2 SGB III.

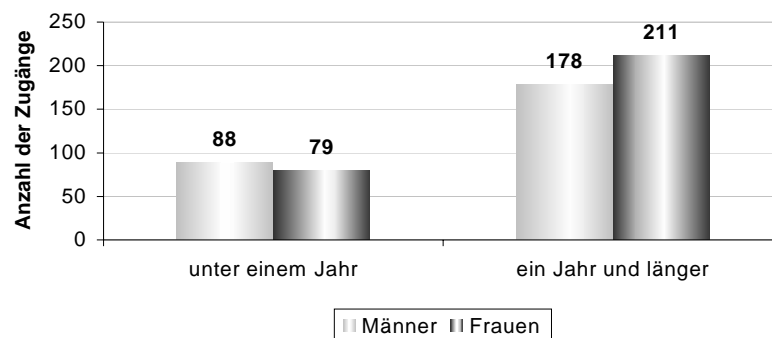
Nach diesen Kriterien entsprachen 70% aller Zugänge (556 Fälle), für die uns auswertbare Daten vorliegen (389 Fälle), der förderrechtlichen Definition von Langzeitarbeitslosigkeit.¹⁶ Bei diesem Personenkreis handelt es sich in 93 Fällen um Personen, die zuvor ausschließlich Transferzahlungen der Arbeitsverwaltung bezogen hatten. 63 Personen

¹⁶ Die Zielvorgabe wird auch dann eingehalten, wenn auch diejenigen Personen in die Berechnung mit eingehen, für die zum Stichtag keine Angaben vorlagen. Bei einer solchen Betrachtung beläuft sich der Anteil ehemals Langzeitarbeitsloser an allen zum Stichtag 31.12.2003 gemeldeten 679 Zugängen auf über 48%.

hatten neben Arbeitslosenhilfe zusätzlich aufstockende Sozialhilfe erhalten. Zuvor ausschließlich auf Transferleistungen der Sozialhilfe angewiesen waren demgegenüber 221 Personen gewesen. 12 Personen gaben an, zuvor keine Transferleistungen der Arbeits- und Sozialverwaltungen bezogen zu haben. Unsere Auswertungen zeigen, dass 79,4% der von den Projekten als langzeitarbeitslos ausgewiesenen Personen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung und während dieses Zeitraums ununterbrochen arbeitslos gemeldet waren. In 16,2% der Fälle gehen wir davon aus, dass die jeweilige Periode der Arbeitslosigkeit kurzzeitig unterbrochen wurde und die Bewilligung von Eingliederungszuschüssen im Wesentlichen auf der Grundlage der Regelungen des § 18 Abs. 2 SGB III erfolgte.¹⁷

Eine geschlechtsspezifische Differenzierung der Zugänge zeigt, dass der Anteil der zuvor Langzeitarbeitslosen bei den Frauen mit 72,8% etwas höher lag als bei den Männern (66,9%).

Schaubild 4: Verweildauer in Arbeitslosigkeit
(N = 556)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Projekte

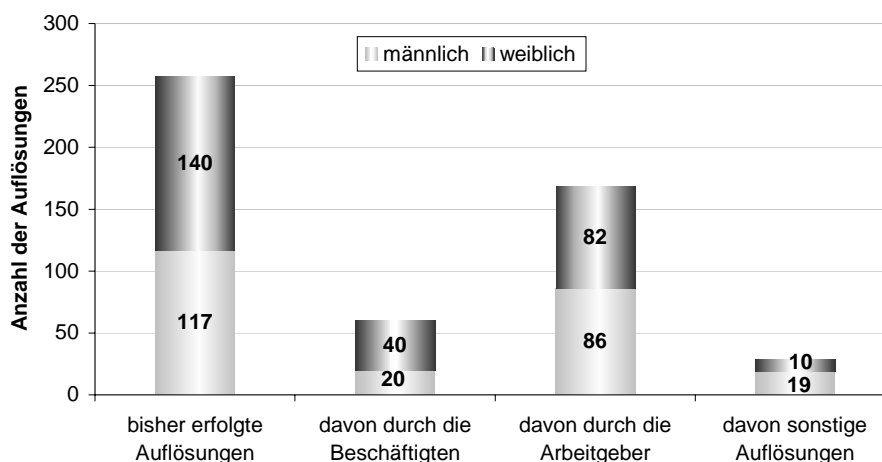
3.8 Beendete Arbeitsverhältnisse

Bis zum Stichtag 31. Dezember 2003 sind bei uns Daten zu insgesamt 257 beendeten Arbeitsverhältnissen eingegangen, was einer Personenzahl von 243 entspricht. Gerechnet auf die bis zum Stichtag erfolgten 710 Einstellungen betrug die Auflösungsquote somit 36,2%. In 168 Fällen wurden Kündigungen von Seiten der Arbeitgeber ausgesprochen, in 60 Fällen wurden bestehende Arbeitsverhältnisse auf Wunsch der Beschäftigten und in zehn Fällen im gegenseitigen Einvernehmen beendet.

In 16 Fällen handelte es sich um das Auslaufen eines befristeten Arbeitsvertrages. In drei Fällen liegen uns derzeit keine Gründe für die erfolgten Auflösungen vor.

¹⁷ In 17 Fällen war keine eindeutige Zuordnung möglich.

Schaubild 5: Zahl der bis zum 31.12.2003 beendeten Arbeitsverhältnisse (N = 257)



Quelle: Angaben der Projekte

Aussagen hinsichtlich der jeweiligen Beschäftigungsdauer im Projekt können derzeit für 246 der beendeten Arbeitsverhältnisse getroffen werden. Danach erfolgten 68,7% der Auflösungen (169 Fälle) noch vor Ablauf des ersten Beschäftigungsjahres. In 116 Fällen betrug die Beschäftigungsdauer weniger als sechs Monate. 75,7% der Auflösungen (128 Fälle) unter einem Jahr erfolgten auf Initiative der Arbeitgeber. Weitere 77 Beschäftigungsverhältnisse wurden nach mehr als 12 Monaten beendet. Hier erfolgten die Kündigungen in 33 Fällen durch die Arbeitgeber, in neun Fällen durch die Beschäftigten. In 23 weiteren Fällen wurden die befristeten Verträge nicht verlängert bzw. einvernehmlich aufgelöst. In 12 Fällen liegen uns keine Angaben zu den Gründen vor.

Demnach bestanden zum Stichtag 31. Dezember 2003 noch 453 Beschäftigungsverhältnisse. Dies entspricht gegenüber dem Vorjahr einer Steigerung um 10 Beschäftigte. In 61,4% der Fälle befinden sich die Beschäftigten (278 Personen) bereits länger als ein Jahr in Beschäftigung. *Übersicht 20* gibt einen Überblick über die angestrebte Beschäftigtenzahl der Projekte und den aktuellen Stand zum Ende der jeweiligen Projektlaufzeit bzw. zum Stichtag 31. Dezember 2003.

Übersicht 20: Stand der Beschäftigungsverhältnisse zum Ende der regulären Projektlaufzeit bzw. zum Stichtag 31. Dezember 2003

Projektträger/Betrieb	Projekt	angestrebte Zahl der Beschäftigungsverhältnisse während der gesamten Projektlaufzeit	bisher erfolgte Einstellungen	davon aufgelöst	aktueller Stand der Beschäftigungsverhältnisse
yer Restaurant & Service GmbH	<i>Bayer Restaurant & Service</i>	20 – 30	7	3	4
KonneX GmbH	<i>KonneX</i>	10 – 15	15	2	13
AWO e.V. Rhein Sieg	<i>Robi</i>	11 – 15	18	15	3
ISA Consult GmbH/ Gewerkstatt gGmbH	<i>Prompt</i>	30	63	36	27
Kaiserswerther Diakonie	<i>fairDienst</i>	10	20	11	9
PariSozial gGmbH	<i>DIAS</i>	10	16	9	7
WABe e.V.	<i>KOSTbar</i>	ursprünglich 15, ausgeweitet auf 20 – 25	40	21	19
DRK gGmbH	<i>Kooperationszentrum</i>	10	65	33	32
IN VIA e.V.	<i>Reorganisation sozialer Dienste</i>	ursprünglich 10 – 15, ausgeweitet auf 25 – 27	35	12	23
Rhein-Sieg-Kreis	<i>Erprobungsvorhaben § 18 Abs. 5 BSHG des Rhein-Sieg-Kreis</i>	75	85	35	50
Stadt Köln	<i>Erprobungsvorhaben § 18 Abs. 5 BSHG der Stadt Köln</i>	80 – 120	310	76	234
WHKT	<i>CHANCE</i>	75	36	4	32
Gesamt		376 – 442	710	257	453

* Hierbei handelt es sich ausschließlich um Personen, die gemäß den Richtlinien als „gering qualifiziert“ einzustufen sind.

Überblick über die Struktur der Zugänge

- Rund 50% der Beschäftigten waren Frauen (davon 58% allein Erziehende).
- Das Durchschnittsalter der Beschäftigten lag bei 37,5 Jahren.
- 72,7% der Zugänge waren Angehörige deutscher Nationalität (davon in 93 Fällen so genannte Aussiedler/innen).
- Ein Großteil der Beschäftigten verfügte nur über eine vergleichsweise geringe Schulbildung.
- Der Anteil derjenigen, die über keine abgeschlossene bzw. über keine in Deutschland verwertbare Berufsausbildung verfügten, war mit 77,6% sehr hoch.
- Der Anteil der zuvor Langzeitarbeitslosen betrug 70%.
- Auf Transferleistungen der Arbeits- und Sozialverwaltung waren vor Aufnahme einer Beschäftigung in den Projekten knapp 71% Personen angewiesen, wobei Sozialhilfebeziehende mit 58% die größte Gruppe bildeten.

4 Struktur der noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse

Im Folgenden stehen Angaben zur Struktur und Ausgestaltung der zum 31. Dezember 2003 noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse im Mittelpunkt unserer Analyse. In 4.1 vergleichen wir anhand ausgewählter Merkmale die Sozialstruktur der eingestellten Personen mit den zum Stichtag noch Beschäftigten. In 4.2 stehen die Tätigkeitsbereiche der Arbeitsplätze im Mittelpunkt, während in 4.3 die Verteilung der Arbeitszeiten und in 4.4 die durchschnittlichen Bruttolöhne dargestellt werden. In 4.5 gehen wir auf die Struktur der Förderung durch die zuständigen Arbeits- und Sozialverwaltungen ein.

4.1 Struktur der Beschäftigten

Wie in 3 bereits angesprochen, liegt die Zahl der im Rahmen der Modellprojekte vorgenommenen Neueinstellungen deutlich höher als die zum Stichtag noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse, was u.a. auf arbeitgeberseitige Kündigungen zurück zu führen ist. In diesem Zusammenhang könnte man annehmen, dass sich diese Abgänge auf bestimmte Personengruppen konzentrieren – z.B. auf Langzeitarbeitslose, die schon länger nicht mehr in Beschäftigung waren und daher besondere Eingliederungsprobleme aufweisen. Tatsächlich zeigt der in *Übersicht 21* vorgenommene Vergleich der strukturellen Merkmale der Neueinstellungen mit den zum Stichtag noch Beschäftigten jedoch, dass die jeweiligen Anteile bestimmter Merkmale in beiden Gruppen sehr nah beieinander liegen. Offenbar hatten strukturelle Merkmale der Beschäftigten keinen erkennbaren Einfluss auf die Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen. Darüber hinaus zeigt die

Übersicht auch, dass innerhalb der NRW-Modellprojekte weit überwiegend Personen aus besonders benachteiligten Zielgruppen der Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden in Beschäftigung gebracht wurden. Die Vorgaben aus dem Bündnis für Arbeit NRW, einen Mindestanteil zuvor Langzeitarbeitsloser unter den Beschäftigten von 40% zu realisieren, wurde über den gesamten Projektzeitraum eingehalten bzw. liegt mit knapp 70% deutlich über dieser Vorgabe. Darüber hinaus verfügt ein Großteil der zum Stichtag Beschäftigten nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung bzw. nur über eine vergleichsweise geringe Schulbildung. Knapp ein Drittel der Beschäftigten sind Ausländer/innen bzw. Aussiedler/innen, die – insbesondere bei mangelnden Deutschkenntnissen – auf dem Arbeitsmarkt eher geringe Chancen haben.

Übersicht 21: **Strukturelle Merkmale der Zugänge und noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse**

Ausgewählte strukturelle Merkmale		bis zum Stichtag gemeldete Zugänge (absolut und in %)*		zum Stichtag bzw. zum Ende der regulären Projektlaufzeit noch bestehende Beschäftigungsverhältnisse (absolut und in %)*	
Geschlecht	Männer	309	45,5	209	46,1
	Frauen	370	54,5	244	53,9
Alter	unter 30 Jahre	138	20,6	92	20,7
	30 Jahre und älter	531	79,4	353	79,3
Nationalität	Deutsch	489	72,7	323	71,8
	andere	184	27,3	127	28,2
Familienstatus	verheiratet	231	36,2	155	34,5
	allein Erziehend	194	30,4	152	34,0
berufliche Qualifikation	ohne abgeschlossene Berufsausbildung	435	65,2	294	66,2
	Abschluss im jeweiligen Herkunftsland	56	8,4	40	9,0
	abgeschlossene Berufsausbildung	176	26,4	110	24,8
Dauer der Arbeitslosigkeit **	unter einem Jahr	167	30,0	112	29,6
	ein Jahr und länger	389	70,0	266	70,4
letzte Transferleistungen	ausschließlich Transferleistungen Arbeitsverwaltung	168	25,4	100	23,5
	ausschließlich Transferleistungen Sozialverwaltung	384	58,0	266	62,4
	aufstockende Transferleistungen	89	13,4	60	14,1

* Definition "Angaben in %": gerechnet auf die Anzahl der Personen für die Angaben zur jeweiligen Merkmalsausprägung für den Untersuchungszeitraum vorliegen.

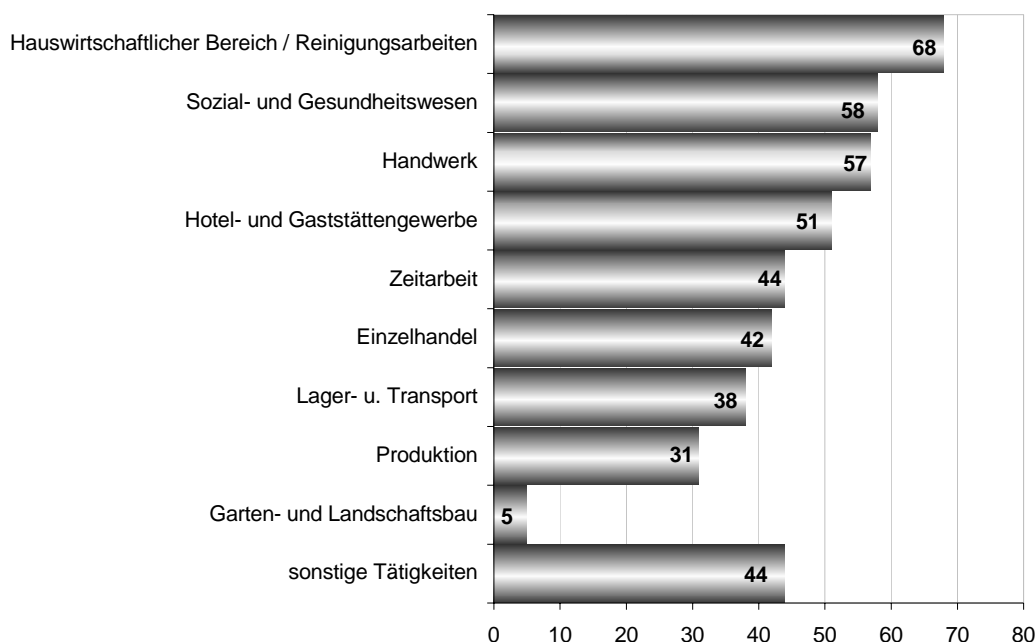
** Nach § 18 Abs. 2 SGB III

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Projekte

4.2 Tätigkeitsbereiche

Das Spektrum der Tätigkeitsbereiche, zu denen uns in 438 Fällen Angaben vorliegen, war breit. Den größten Anteil stellten hierbei Arbeitsplätze im Bereich hauswirtschaftlicher Dienstleistungen (insbesondere Reinigungsarbeiten). Es folgten Tätigkeiten im Sozial- und Gesundheitswesen, im handwerklichen Bereich sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe. Überraschenderweise lag die Zahl der Arbeitsverhältnisse sowohl im Handel als auch in der Zeitarbeit eher niedrig. 44 Beschäftigungsverhältnisse waren der Kategorie „sonstige Tätigkeiten“ zuzuordnen. Hierbei handelte es sich z.B. um Büro-tätigkeiten oder um Arbeitsplätze in der Landwirtschaft.

**Schaubild 6: Tätigkeitsbereiche der Beschäftigten
(N = 438)**

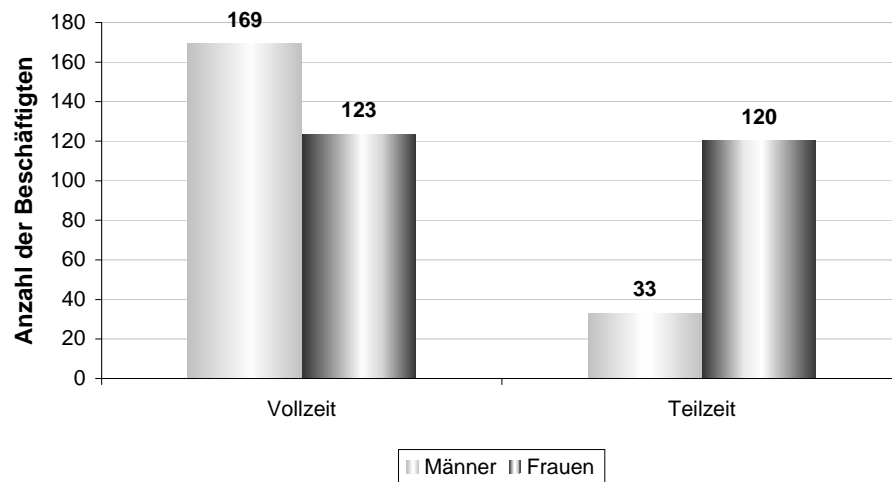


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projekte

4.3 Arbeitszeit und Befristung

Angaben zur Arbeitszeit der Beschäftigten liegen uns in 445 Fällen vor. 292 Personen (65,6%) arbeiten in Vollzeit. Hierbei handelte es sich in 169 Fällen um Männer und in 123 Fällen um Frauen. Darüber hinaus arbeiten 33 Männer und 120 Frauen in Teilzeit.

Schaubild 7: Arbeitszeit der Beschäftigten
(N = 445)



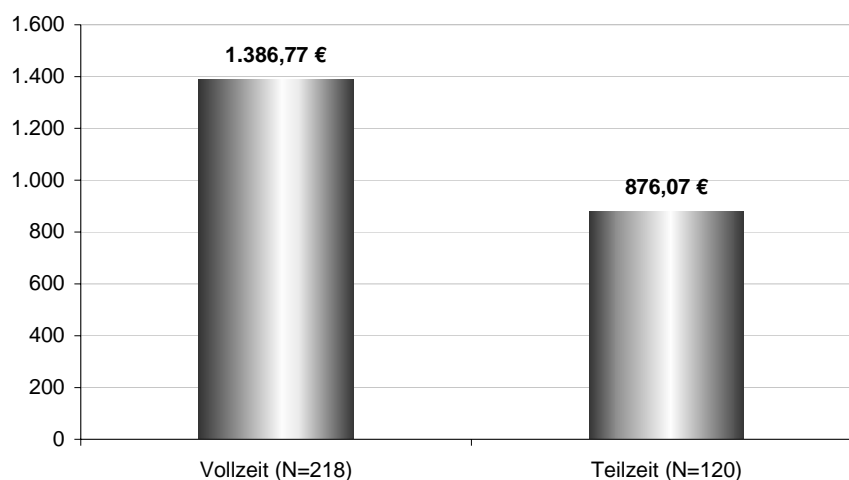
Quelle: Angaben der Projekte

Angaben zur Ausgestaltung der Arbeitsverträge liegen uns in 436 Fällen vor. Demnach wurden 38,5% der Beschäftigten (davon 115 Personen in Vollzeit und 53 in Teilzeit) zunächst befristet eingestellt. Demgegenüber erfolgten die Einstellungen in 268 Fällen (61,5%) unbefristet. Nach Angaben der Projektleitungen handelte es sich bei den 453 besetzten Stellen in 194 Fällen um zusätzlich eingerichtete Arbeitsplätze. 148 Arbeitsplätze waren bereits vorhanden und wurden lediglich durch die Zielgruppe der gering Qualifizierten neu besetzt. In 111 Fällen liegen uns hierzu keine Angaben vor.

4.4 Entlohnung

Für 338 Fälle (218 in Vollzeit, 120 in Teilzeit) liegen uns Angaben zu den erzielten Brutentgelten während der regulären Projektlaufzeit bzw. zum Stichtag 31. Dezember 2003 vor. Der durchschnittliche Monatsverdienst betrug demnach 1.386,77 € bei den Vollzeitstellen sowie 876,07 € bei den Teilzeitstellen.

Schaubild 8: Durchschnittlicher Bruttoverdienst der Beschäftigten (N = 338)



Quelle: Angaben der Projekte

4.5 Förderinstrumente

Anders als anfänglich angenommen konnten nur einige Projekte zur Umsetzung ihrer Konzeption flexible Fördermittel der Arbeitsverwaltung (§ 10 SGB III) nutzen. Der Großteil der Projekte war demgegenüber auf reguläre Fördermittel nach SGB III bzw. des BSHG angewiesen. Bezogen auf die zum jeweiligen Projektende bzw. zum Stichtag bestehenden 453 Beschäftigungsverhältnisse wurden 93% der Beschäftigten mit Lohnkostenzuschüssen der Arbeitsverwaltung (111 Fälle) bzw. der zuständigen Sozialverwaltungen (310 Fälle) für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren gefördert. In 32 Fällen erfolgte die Integration von Zielgruppenangehörigen ohne Subventionen der Arbeits- und Sozialverwaltungen. In 45 Fällen erfolgte eine Förderung nach § 10 SGB III. Demgegenüber wurden 62,7% der Beschäftigungsverhältnisse (284 Personen) durch individuelle Einkommensaufstockungen nach § 18 Abs. 5 BSHG gefördert, wobei in 75 Fällen parallel eine Förderung an die jeweiligen Arbeitgeber nach § 18. Abs. 4 BSHG gewährt wurde. In einem Fall wurden Fördermittel nach dem „Mainzer Modell“ bereitgestellt.

Übersicht über die Struktur der noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse

- Einsatzschwerpunkte waren Dienstleistungstätigkeiten. Der größte Einzelbereich war die Erbringung hauswirtschaftlicher Dienstleistungen.
- Der Großteil der Beschäftigten arbeitete in Vollzeit, wobei der durchschnittliche Monatsverdienst bei rund 1.390 € lag.
- Alle Beschäftigungsverhältnisse wurden tariflich- bzw. ortsüblich entlohnt.
- 93% der zum Stichtag bestehenden Beschäftigungsverhältnisse wurden mit Lohnkostenzuschüssen der zuständigen Arbeits- und Sozialverwaltung für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren gefördert.

5 Bilanz der NRW-Modellprojekte

Die zentrale Zielsetzung der NRW-Modellprojekte bestand darin, in unterschiedlichen Beschäftigungsbereichen zu erproben, mit welchen Instrumenten und unter welchen Bedingungen zusätzliche Arbeitsplätze für gering Qualifizierte geschaffen werden können. In diesem Kontext wurden vom Land NRW für unterschiedliche Laufzeiten Mittel bereitgestellt, um vor allem den Overhead der Modellprojekte zu finanzieren. Die finanzielle Unterstützung der Integration von Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden in Beschäftigung (vor allem durch Lohnkostenzuschüsse und Einkommensbeihilfen) erfolgte demgegenüber aus Mitteln der örtlichen Arbeits- und Sozialverwaltungen. Im Folgenden wird aus unterschiedlichen Blickwinkeln eine Bilanz der Modellprojekte gezogen. Wir gehen dabei auf folgende Aspekte ein: Implementation (5.1), Rekrutierung (5.2), Beschäftigungswirkungen (5.3), flankierende Maßnahmen (5.4), Marktfähigkeit (5.5) und Kosten (5.6).

5.1 Implementation

Die Umsetzung der meisten Modellprojekte gestaltete sich schwieriger, als ursprünglich angenommen worden war. Die Ursachen hierfür waren vielfältig und unterschieden sich von Fall zu Fall. In einigen Fällen musste zunächst eine Akzeptanz für das jeweilige Projekt in der Region hergestellt werden. Dies war vor allem erforderlich, weil die Modellprojekte auf Landesebene beschlossen worden waren, aber eine finanzielle Beteiligung der örtlichen Arbeits- und Sozialverwaltung beinhalteten. Dies führte auch dazu, dass teilweise die Konzeptionen und Förderungsinstrumente verändert werden mussten. Darüber hinaus war es oftmals nicht leicht, geeignete Beschäftigte zu rekrutieren (vgl. ausführlicher 5.2). In manchen Fällen reagierten auch Unternehmen eher zurückhaltend auf das Angebot, ihnen gering qualifizierte Arbeitskräfte zu vermitteln.

Obwohl sich das Ausmaß der Implementationsprobleme von Projekt zu Projekt unterschied, lassen sich nach unserer Einschätzung auch systematische Unterschiede zwischen den verschiedenen Projekttypen feststellen. So ist es vor allem den Projekten des zweiten Typs, die auf eine Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im eigenen Arbeitsbereich (teilweise im Rahmen der Gründung neuer Unternehmen) setzten, am schnellsten gelungen, ihre Konzeptionen in die Praxis umzusetzen und die angestrebten Beschäftigtenzahlen zu erreichen. Dies erklärt sich u.a. dadurch, dass die größte Hürde in diesen Fällen i. d. R. die Bewilligung von Zuschüssen durch die Arbeits- und Sozialverwaltung war. Sobald hier entsprechende Absprachen getroffen worden waren, haben die meisten Projekte relativ rasch Beschäftigte einstellen und ihre Arbeit aufnehmen können.

Bei den beiden anderen konzeptionellen Grundtypen waren die Modellprojekte demgegenüber auf die Kooperation mit Unternehmen angewiesen bzw. waren direkt in Unternehmen angesiedelt, was die Umsetzung oftmals erschwerte bzw. verzögert hat. Bei zwei Modellprojekten erwies sich die Umsetzung sogar als so schwierig, dass sie als gescheitert angesehen werden müssen (Bayer Restaurant & Service, WHKT-Projekt) (vgl. ausführlicher 5.3).

5.2 Rekrutierung

Häufig wird unterstellt, dass Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich keine besonderen Anforderungen an die Beschäftigten stellen. Vor diesem Hintergrund ist oft auch von „Einfacharbeitsplätzen“ die Rede. Hemmnisse bei deren Besetzung werden vorrangig darin gesehen, dass die Arbeitsanreize von Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden zu gering seien. Das Niveau der Transferleistungen sei oftmals so hoch, dass sich die Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung aus der Sicht der Betroffenen nicht „rechne“.

Die Erfahrungen aus den NRW-Modellprojekten zeigen, dass die Probleme in der Realität vielschichtiger sind. Wenngleich manche Tariflöhne tatsächlich so niedrig sind, dass selbst bei Vollzeitarbeit hieraus eine eigenständige Existenzsicherung kaum möglich ist, sind die finanziellen Anreize nur ein Teil des Problems. Darüber hinaus scheitert eine erfolgreiche Stellenbesetzung auch im Niedriglohnbereich häufiger als vielfach angenommen an einer mangelnden Eignung der Bewerber/innen oder aus anderen Gründen. Selbst wenn keine besonderen fachlichen Kenntnisse oder Qualifikationen erforderlich sind, müssen die Beschäftigten doch eine Reihe von Anforderungen erfüllen, um die Arbeitsplätze besetzen zu können. Dieses Problem ist bereits bei der Auswahl möglicher Bewerber/innen durch die zuständigen Arbeits- und Sozialverwaltungen deutlich geworden. Die Projektverantwortlichen bemängelten in diesem Zusammenhang häufig, dass Anforderungen der zu besetzenden Stellen sowie die Arbeitsfähigkeit und Motivation der Betroffenen nur unzureichend berücksichtigt wurden, was dazu führte, dass oftmals zahlreiche Bewerbungsgespräche geführt werden mussten.

Unabhängig davon, ob die zu besetzenden Stellen bei den Projekten selbst oder in anderen Unternehmen angesiedelt waren, mussten die Verantwortlichen darauf achten, dass die Beschäftigten bestimmte Mindestanforderungen erfüllten. Dies betraf insbesondere soziale Kompetenzen (Kommunikation, Teamfähigkeit, Kundenorientierung etc.), Motivation und Leistungsbereitschaft oder z.B. auch das Vorhandensein eines Führerscheins. Ein weiteres Problem resultiert daraus, dass die geforderte soziale Kompetenz und Flexibilität der Bewerber/innen nur begrenzt im Rahmen von Bewerbungsgesprächen eingeschätzt werden kann. So wurden in einigen Fällen Personen als geeignet eingestuft und eingestellt, die sich anschließend als unzuverlässig oder ungeeignet erwiesen. Dies ist ein wesentlicher Grund für die teilweise sehr hohe Anzahl von Auflösungen in manchen Modellprojekten. Probleme resultierten teilweise auch daraus, dass während der Projektlaufzeit die ursprüngliche Konzeption umgestellt werden musste und die Beschäftigten mit neuen Aufgaben- und Tätigkeitsfeldern konfrontiert waren.

Weitere Hemmnisse bei der Stellenbesetzung bestanden darin, dass die vorgesehenen Arbeitszeiten mit Kinderbetreuung und Schulzeiten unvereinbar oder Arbeitsplätze nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen waren und aus dem vergleichsweise geringen Einkommen kein PKW finanziert werden konnte. Vor diesem Hintergrund zielen Einkommensbeihilfen, die von drei der NRW-Modellprojekte erprobt wurden (die beiden Projekte zur Erprobung des § 18 Absatz 5 BSHG in Köln und im Rhein-Sieg-Kreis und das Projekt bei der Bayer Restaurant & Service GmbH) nicht nur auf eine Erhöhung der materiellen Arbeitsanreize, sondern auch auf die Lösung von Problemen, die die Arbeitsaufnahme zuvor erschwert hatten. Die Erfahrungen insbesondere bei der Stadt Köln zeigen, dass die Einkommensbeihilfe die Empfänger/innen in die Lage versetzen kann, z.B. Kinderbetreuung anders zu organisieren, einen Führerschein zu machen oder einen Gebrauchtwagen anzuschaffen. Allein erziehenden Müttern wurde hierdurch häufig eine Möglichkeit eröffnet, zunächst eine Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen, um ggf. später die Arbeitszeit aufzustocken und hierdurch dann mittelfristig ein Einkommen zu erzielen, das sie von einem ergänzenden Sozialhilfebezug unabhängig macht.

5.3 Beschäftigungswirkungen

In den bisherigen Ausführungen ist bereits deutlich geworden, dass es den Modellprojekten insgesamt gelungen ist, die ursprünglich anvisierte (und auch in den Bewilligungsbescheiden festgeschriebene) Zahl von Beschäftigungsverhältnissen zu realisieren. Ausschlaggebend hierfür war, dass vor allem im Laufe des Jahres 2002 die Zahl der Neueinstellungen im Vergleich zum Vorjahr erheblich gesteigert werden konnte (vgl. Czommer/Weinkopf 2003). Weitere Zugänge in Beschäftigung wurden auch für 2003 gemeldet. Jedoch war die Zahl der zum Stichtag 31. Dezember 2003 bestehenden Beschäftigungsverhältnisse nahezu identisch mit der des Vorjahres, was nicht zuletzt damit zusam-

men hängt, dass manche Projekte bereits Ende 2002 bzw. im Laufe des Jahres 2003 endeten.

Übersicht 22: Anzahl der im Rahmen der Modellprojekte erfolgten Einstellungen 2000 – 2003

	November 2000	November 2001	November 2002	Dezember 2003
bis zum jeweiligen Stichtag erfolgte Einstellungen	134	366	621	710
zum jeweiligen Stichtag tatsächlich Beschäftigte	115	279	443	453

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Projekte

Die Unterschiede bei der Zahl der Neueinstellungen und Beschäftigten in den einzelnen Modellprojekten sind wenig überraschend, da die jeweils angestrebte Zahl der Beschäftigungsverhältnisse schon in den ursprünglichen Projektkonzeptionen stark variierte. Die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse wurde darüber hinaus auch durch die Dauer der individuellen Förderung und die Häufigkeit von Abbrüchen beeinflusst.

Gemessen an den ursprünglich formulierten quantitativen Vorgaben, dass im Rahmen der zwölf Modellprojekte zwischen 376 und 442 Arbeitsplätze geschaffen werden sollten, haben die Projekte insgesamt ihre Zielsetzungen mit 453 bestehenden Beschäftigungsverhältnissen erfüllt. Im Gesamtzeitraum wurden insgesamt 710 Einstellungen vorgenommen.

In der ersten Zeit der Umsetzung war es vor allem den Projekten des zweiten Typs, die auf eine Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im eigenen Arbeitsbereich (teilweise im Rahmen der Gründung neuer Unternehmen) setzen, gelungen, die angestrebten Beschäftigtenzahlen zu erreichen. Allerdings liegt die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse, die nach Auslaufen der öffentlichen Förderung weiter fortbestehen, bei einigen Projekten deutlich unter den anvisierten Zahlen. Dies betrifft in besonderer Weise das Projekt der AWO e.V. Rhein-Sieg, das zum 31. Dezember 2002 nur noch drei Personen aus der Zielgruppe beschäftigte statt der anvisierten Mindestanzahl von 11 Personen.

Der WABe e.V. in Aachen ist es demgegenüber – trotz einer ebenfalls hohen Anzahl von Auflösungen – gelungen, mit 19 zum Ende der dreijährigen Förderung bestehenden Arbeitsplätze ihre ursprüngliche Zielsetzung von 15 Arbeitsplätzen zu übertreffen. Allerdings war die Zielvorgabe nach der anfänglich sehr guten Entwicklung bereits im Sommer 2001 auf 20 bis 25 Arbeitsplätze erhöht worden, was sich dann aber doch als nicht unmittelbar realisierbar heraus gestellt hat. Diese Lücke konnte aber bereits zum Jahresbeginn 2003 durch drei Neueinstellungen wieder geschlossen werden.

Dies gilt in ähnlicher Weise auch für das Projekt der Kaiserswerther Diakonie, das mit 11 Abbrüchen ebenfalls eine besonders hohe Auflösung aufwies. Von den anvisierten 10 Arbeitsplätzen für die Zielgruppe waren zum Ende der Projektlaufzeit im Januar 2003 noch neun besetzt.

Das Projekt von ISA Consult GmbH und der Gewerkschaft gGmbH (prompt gGmbH) ist das einzige, das Arbeitsverhältnisse im Rahmen von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen schaffen sollte. Damit war es in besonderer Weise von der durch die Hartz-Gesetzgebung geänderten Bewilligungspraxis der Arbeitsverwaltung abhängig. Im Vergleich zur ursprünglich anvisierten Zahl von 30 Arbeitsplätzen konnten bislang 63 Neueinstellungen vorgenommen werden, von denen Ende 2003 noch 27 bestanden. In sieben Fällen wurde die Förderung durch die örtliche Arbeits- und Sozialverwaltung bereits eingestellt.

Bei den beiden anderen konzeptionellen Grundtypen waren die Modellprojekte demgegenüber auf die Kooperation mit Unternehmen angewiesen bzw. sie waren direkt in Unternehmen angesiedelt. Für die zwei direkt bei Unternehmen durchgeführten Modellprojekte lässt sich feststellen, dass die KonneX GmbH die angestrebte Zahl von 10 bis 15 Einstellungen realisiert hat und derzeit 13 Arbeitsplätze bestehen, während das Projekt bei der Bayer Restaurant & Service GmbH die Erwartungen in keiner Weise erfüllt hat.

Beim dritten Projekttyp stand die Akquisition von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte bei anderen Arbeitgebern im Mittelpunkt. Hierzu zählten insgesamt fünf Modellprojekte, die auf die Vermittlung von gering qualifizierten Arbeitslosen in Unternehmen setzten.

Als wenig erfolgreich hat sich hier insbesondere der Ansatz des WHKT erwiesen. Aufgrund zahlreicher Schwierigkeiten bei der Implementation und konzeptioneller Änderungen konnten offene Stellen im Handwerk nicht zeitgerecht besetzt bzw. aus unterschiedlichen Gründen keine geeigneten Beschäftigten rekrutiert werden. Aufgrund dessen wurde Mitte 2002 beschlossen, das Modellprojekt zum 31. Juli 2002 zu beenden.

In zwei Modellprojekten wurde die Umsetzung von Einkommensbeihilfen nach § 18 Absatz 5 BSHG erprobt (vgl. ausführlicher Czommer/Weinkopf 2002). Während im Rhein-Sieg-Kreis die angestrebte Zahl von 75 dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen mit insgesamt 85 Einstellungen und 50 zum Ende der Projektlaufzeit noch bestehenden Arbeitsverhältnissen nicht in dem erhofften Maße erreicht werden konnte, war die Stadt Köln in der Umsetzung deutlich erfolgreicher. Die Zielsetzung von 80 bis 120 Beschäftigungsverhältnissen wurde mit 310 Einstellungen und 234 zum Ende der Projektlaufzeit noch bestehenden Arbeitsverhältnissen weit übertroffen. Hierfür dürften insbesondere die bereits seit Jahren bestehenden Strukturen verantwortlich sein, die auch für die Umsetzung des Modellprojektes genutzt werden konnten. Außerdem scheinen die Rahmenbedingungen in einer Großstadt günstiger zu sein als in einem großen Kreis mit zahlreichen, oft weit auseinander liegenden Sozialämtern.

Die bei den Wohlfahrtsverbänden angesiedelten Vermittlungs- und Qualifizierungsprojekte der IN VIA e.V. und des DRK Borken haben ebenfalls ihre Zielvorgaben hinsichtlich der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse erreicht bzw. sogar übererfüllt. Das Modellprojekt der IN VIA e.V. konnte bereits im Herbst 2001 ausgedehnt werden. Neben einer guten Kooperation mit der Arbeitsverwaltung bei der Rekrutierung von Beschäftigten dürfte hierbei eine Rolle gespielt haben, dass die Qualifizierung der Beschäftigten sich am jeweiligen Bedarf der Arbeitgeber/innen orientierte und darüber hinaus die Lohnkostenzuschüsse mit durchschnittlich über 40% der Bruttoarbeitskosten bei einer Laufzeit zwischen zwei und drei Jahren für die Arbeitgeber relativ attraktiv waren. Von insgesamt 34 durch das Projekt vermittelten Frauen waren 22 Beschäftigte nach Auslaufen der auf zwei bis drei Jahre befristeten Arbeitsverträge weiterhin bei ihren Arbeitgebern beschäftigt. Eine weitere Person konnte nach Auslaufen des Beschäftigungsverhältnisses vermittelt werden, so dass die Verbleibsquote insgesamt bei knapp 70% lag.

Auch das Modellprojekt des DRK Borken hat mit 32 zum Ende der Projektphase bestehenden Beschäftigungsverhältnissen mehr Personen in Beschäftigung vermittelt, als ursprünglich vereinbart worden war. Hierbei hat sich offenbar förderlich ausgewirkt, dass der Träger auf bestehende Kontakte zu Unternehmen zurückgreifen konnte und zudem auch über einen Pool von Bewerber/innen verfügte. Darüber hinaus konnte das Projekt auf die Angebote des DRK-Kompetenzzentrums (Assessment-, Profilingmaßnahmen etc.) zurückgreifen.

5.4 Flankierende Maßnahmen

Aufgrund der bereits skizzierten Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von geeigneten Beschäftigten und der Erfahrung, dass sich die tatsächliche Eignung und Leistungsbereitschaft von Bewerber/innen oft erst im Arbeitsprozess heraus stellt, haben die meisten Modellprojekte rasch erkannt, dass flankierende Maßnahmen zur erfolgreichen Umsetzung der Zielsetzungen notwendig sind. Dies betraf insbesondere die Durchführung mehrwöchiger Betriebspraktika und Trainingsmaßnahmen vor der Einstellung, die oft eine doppelte Funktion hatten: Einerseits wurden die Teilnehmer/innen auf ihre künftige Tätigkeit fachlich und sozial vorbereitet; andererseits dienten diese Maßnahmen auch dazu, die Motivation und Leistungsfähigkeit zu überprüfen und damit das Risiko personeller Fehlentscheidungen zu verringern (vgl. Czommer et al 2001).

Auch nach der Einstellung wurden von den meisten Modellprojekten weitere Maßnahmen zur Stabilisierung und Unterstützung der Beschäftigten durchgeführt, um fachliche Lücken und Defizite bei den so genannten „Schlüsselqualifikationen“ auszugleichen. Während drei Projekte (IN VIA e.V., prompt gGmbH und DiAS) zu diesem Zweck wöchentlich auf den jeweiligen Arbeitsplatz zugeschnittene Gruppenqualifizierungen anboten, setzten die anderen im Wesentlichen auf ein situationsbezogenes „training on the job“. Darüber hinaus wurden teilweise auch berufsbegleitende oder einzelfallbezo-

gene Qualifizierungsbausteine angeboten. In einigen Fällen konnte neben üblichen Maßnahmen wie Sprachkursen, Stapler- und Schweißerscheinen auch erreicht werden, dass sich Sozialverwaltungen an der Finanzierung des Führerscheins beteiligten. Darüber hinaus haben zwei Personen externe Prüfungen zur Hauswirtschaftlerin erfolgreich abgeschlossen (DiAS).

In den meisten Fällen wurden die Beschäftigten ergänzend pädagogisch begleitet und sozial betreut. Die Angebote reichten von Schuldner- und Suchtberatung bis hin zur Unterstützung bei der Wohnungssuche. Hierbei hat sich gezeigt, dass teilweise ein hoher Betreuungsbedarf bestand. Die Projektverantwortlichen waren oftmals Ansprechpartner/innen sowohl für die Belange der Arbeitgeber/innen als auch der Beschäftigten und übernahmen in Konfliktsituationen den Part des Krisenmanagements.

Eine andere Art flankierender Maßnahmen bestand darin, dass einige Projekte zusätzlich frei finanzierte, qualifizierte Mitarbeiter/innen eingestellt haben oder Auftragsspitzen über zusätzliche geringfügig Beschäftigte abdeckten. Um leistungsstarke Beschäftigte aus der Zielgruppe im jeweiligen Betrieb halten und deren Motivation steigern zu können, erfolgten in einigen Fällen Höhergruppierungen. Beim Projekt KOSTbar wurde auf Grundlage des neuen Betriebsverfassungsgesetzes ein Betriebsrat gewählt, was offenbar den sozialen Zusammenhalt und die Identifikation der Beschäftigten mit dem Betrieb positiv beeinflusst hat.

5.5 Marktfähigkeit

Fünf der Modellprojekte verfolgten die Zielsetzung, durch Erschließung neuer Dienstleistungsfelder im Bereich Catering und hauswirtschaftlicher Dienstleistungen marktfähige Betriebe zu gründen. Hierbei sollte die drei- bis vierjährige Anschubfinanzierung genutzt werden, um ein tragfähiges Geschäftskonzept zu entwickeln und umzusetzen, Kund/innen zu gewinnen und möglichst kostendeckende Preise am Markt durchzusetzen. Mit Ausnahme der prompt gGmbH ist die Förderung bei allen Projekten dieses Typs bereits ausgelaufen.

Übersicht 23: Tätigkeitsbereiche der Wirtschaftsbetriebe

Projekt	Tätigkeitsbereich	Angestrebte Zahl von Arbeitsplätzen	Stand der Beschäftigungsverhältnisse zum Ende der regulären Projektlaufzeit bzw. zum 31.12.2003
Robi gGmbH Siegburg	Catering-Bereich	11	3
KOSTbar GmbH Aachen	Catering-Bereich	20 bis 25	19
fairDienst gGmbH Düsseldorf	Hauswirtschaftliche Tätigkeiten, Second Hand Shop und Suppenbar	10	9
DiAS gGmbH Bielefeld	Hauswirtschaftliche Dienstleistungen	10	7
prompt gGmbH Bochum	Hauswirtschaftliche und handwerkliche Dienstleistungen	30	27

Quelle: Eigene Darstellung

Hinsichtlich der Deckung der anfallenden Kosten (Personalkosten, Kosten im Overhead, Betriebskosten etc.) durch Eigeneinnahmen lässt sich festhalten, dass es keinem der Projekte gelungen ist, im Rahmen der Projektlaufzeit eine vollständige Kostendeckung zu erreichen. Die Gründe hierfür sind nicht allein darin zu suchen, dass eine erfolgreiche Umsetzung der Konzeptionen – insbesondere, wenn diese sich auf die Erbringung von konkurrenzfähigen Dienstleistungen erstreckte – nicht ohne weiteres mit der Zielgruppe der gering Qualifizierten gelingen konnte. Auch ohne Vorgaben zur Struktur der Beschäftigten sind Existenzgründungen nicht immer erfolgreich. Umso schwieriger gestaltet sich die Erreichung der Marktfähigkeit natürlich dann, wenn die Stammebelegschaft weitgehend aus arbeitsmarktfernen Personen besteht. Erschwerend kommt hinzu, dass sich einige der Projekte auf Beschäftigungsfelder konzentrierten, in denen die Marktfähigkeit des Angebotes generell fraglich ist.

Zum Ende der regulären Projektlaufzeiten bzw. bei den zum 31. Dezember 2003 noch laufenden Projekten lag der Kostendeckungsgrad der Projekte zwischen 33 und 64,1%. Werden hierbei auch die weiterhin gewährten Lohnkostenzuschüsse einbezogen, lag der durchschnittliche Kostendeckungsgrad je nach Projekt zwischen 67 und 80%. Unabhängig davon, welche Definition zur wirtschaftlichen Einschätzung der Projekte herangezogen wird, verdeutlichen die Zahlen, dass es keinem der Modellprojekte gelungen ist, Umsatzerlöse zu erzielen, die ein kostendeckendes Wirtschaften nach Beendigung der Projektlaufzeit ermöglichen.

Hiervon waren aber nicht alle Projekte in gleichem Maße betroffen. So ist es z.B. dem Catering-Betrieb der KOSTbar GmbH bereits während der Projektlaufzeit gelungen, durch rechtzeitige Anhebung der Preise und Maßnahmen zur Reduzierung von Sachkos-

ten Aufträge zu halten und neue Arbeitsfelder zu erschließen. Auch ein Jahr nach Auslaufen der öffentlichen Förderung besteht das Projekt weiter. Im Jahr 2003 wurden knapp 70% der Kosten über Eigenerlöse finanziert. Werden hier die von Arbeits- und Sozialverwaltung weiterhin gewährten Lohnkostenzuschüsse mit eingerechnet, beläuft sich der Kostendeckungsgrad auf rund 90%. Es bestehen somit gute Chancen, dass der Betrieb auch weiterhin am Markt bestehen kann.

Einen weitaus weniger positiven Verlauf hat demgegenüber das zweite Catering-Projekt der AWO Rhein-Sieg genommen. Hier mussten Betriebsteile aufgegeben und Beschäftigte entlassen werden. Die noch bestehenden Geschäftsfelder des Betriebes werden jedoch im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der AWO Rhein-Sieg fortgeführt.

Ähnliche Tendenzen lassen sich auch bei den drei Projekten feststellen, die auf die Erbringung haushaltsbezogener Dienstleistungen gesetzt haben. So steht bei dem derzeit noch aus Landesmitteln geförderten Projekt der prompt gGmbH zu befürchten, dass aufgrund der nur geringen Nachfrage nach handwerklichen Tätigkeiten dieser Geschäftszweig nach Auslaufen der öffentlichen Förderung (August 2004) eingestellt werden muss. Auch im Bereich der Reinigungsdienste ist ungewiss, ob dieses Geschäftsfeld über das Projektende hinaus kostendeckend fortgeführt werden kann.

Weiterhin bewirtschaftet werden auch sämtliche Geschäftsfelder der fairDienst gGmbH der Kaiserswerther Diakonie. Neben der guten Auftragslage hat hierzu beigetragen, dass dem Betrieb nach Auslaufen der Landesförderung eine Anerkennung als Integrationsunternehmen gelungen ist. Dadurch stehen weitere öffentliche Fördermittel zur Verfügung, die eine Weiterführung vorerst sichern.

Demgegenüber muss das Modellprojekt DiAS gGmbH im Sommer 2004 eingestellt werden. Hier ist es nicht gelungen, in ausreichendem Maße Kunden zu gewinnen, die bereit sind, kostendeckende Preise für die angebotenen haushaltsbezogenen Dienstleistungen zu bezahlen.

Die Erfahrung, dass Dienstleistungsagenturen es besonders schwer haben, ohne öffentliche Förderung kostendeckend zu arbeiten, ist allerdings kein Spezifikum der hier im Mittelpunkt stehenden Modellprojekte. Vielmehr haben auch zahlreiche andere ähnliche Projekte, die seit Mitte der neunziger Jahre bundesweit gegründet worden waren, ihre Arbeit inzwischen wieder einstellen müssen (vgl. Bittner/Weinkopf 2002; Weinkopf 2003).¹⁸ Privathaushalte sind offenbar nach wie vor nur selten bereit, für haushaltsbezogene Dienstleistungen einen kostendeckenden Preis zu bezahlen. Dieser läge nach den

¹⁸ Vergleichbare Erfahrungen wurden auch mit den aus Mitteln des Landes NRW geförderten „Sozialen Wirtschaftsbetrieben“ gewonnen. Nach Auslaufen der fünfjährigen Modellphase konnten von den 35 geförderten Betrieben nur noch 23 weiter am Markt bestehen (vgl. GIB 2003).

bisherigen Erfahrungen bei etwa 20 € (ggf. zuzüglich Mehrwertsteuer) und damit deutlich höher als die auf dem Schwarzmarkt üblichen Preise.

Auch die seit April 2003 steuerlich und hinsichtlich der Abgaben begünstigten Minijobs in Privathaushalten haben die Konkurrenzsituation von Dienstleistungsagenturen eher noch verschlechtert. Obwohl die steuerliche Förderung der Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen mit 20% der Kosten höher liegt als bei den Minijobs (10%), gleicht dies die Differenz zwischen den Nettokosten keineswegs aus. Trotzdem ist es auch bei den Minijobs bislang nicht gelungen, eine größere Zahl von Haushalten zur offiziellen Anmeldung ihrer Haushaltshilfen zu veranlassen.

5.6 Kosten

Anders als in anderen Bundesländern stand im Mittelpunkt der Modellprojekte in NRW die Integration von gering qualifizierten Arbeitslosen. Vor diesem Hintergrund war von vorneherein absehbar, dass die Projekte einen höheren Bedarf an öffentlicher Förderung haben würden.

Bis zum Abschluss aller Modellprojekte Ende Juli 2004 beläuft sich die Gesamtförderung aus Landesmitteln auf 5.916.536,59 €. Von diesem Fördervolumen wurden bis zum Stichtag 31. Dezember 2003 bereits Landesmittel in Höhe von 5.646.016,15 € für Vermittlung, Beschäftigung, Qualifizierung, pädagogische Betreuung und wissenschaftliche Begleitung abgerufen.

Hinsichtlich des Fördervolumens lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Projekten feststellen. So lag die für bis zu vier Jahre bewilligte Förderung aus Landesmitteln – je nach Projekt – zwischen 200.351,68 € und 1.418.509,92 €. Bezogen auf den Untersuchungszeitraum Ende 1999 bis Ende 2003 wurde jedes der 710 Beschäftigungsverhältnisse mit durchschnittlich knapp 7.900 € aus Landesmitteln bezuschusst.

Übersicht 24: Durchschnittliche Förderung pro Beschäftigungsverhältnis aus Mitteln des Landes NRW (bis 31.12.2003)

Projektträger	Anzahl erfolgter Eintritte in Beschäftigung	Verteilung der Overhead-Förderung pro erfolgtem Beschäftigungsverhältnis aus Landesmitteln*
Bayer Restaurant & Service GmbH	7	Keine Förderung
KonneX GmbH	15	13.147,86 €
AWO e. V. Rhein Sieg	18	26.403,09 €
Kaiserswerther Diakonie	20	18.665,00 €
WABe e.V. Aachen	40	14.001,42 €
PariSozial gGmbH Bielefeld	16	25.314,06 €
Gewerkstatt gGmbH / ISA Consult GmbH Bochum	63	18.956,83 €
Rhein-Sieg-Kreis	85	5.531,10 €
Stadt Köln	310	1.613,18 €
DRK gGmbH Borken	65	6.409,66 €
In VIA e.V. Paderborn	35	10.556,36 €
Westdeutscher Handwerkskammertag Düsseldorf	36	11.772,00 €

* Die Berechnung bezieht sich ausschließlich auf Beschäftigte, die gemäß der Richtlinien der Zielgruppe der „gering Qualifizierten“ zuzuordnen sind.

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Versorgungsamtes Köln

Darüber hinaus wurden mehr als 90% der Beschäftigungsverhältnisse für einen Zeitraum von wenigen Monaten bis zu mehreren Jahren über zusätzliche Mittel der Arbeits- und Sozialverwaltung gefördert. Angaben zu den gewährten Einkommensbeihilfen und Lohnkostenzuschüssen liegen uns für 457 Neueinstellungen vor. In der Zeit von Ende 1999 bis Ende 2003 wurden diese Beschäftigungsverhältnisse mit insgesamt 4.408.347,09 € durch die zuständigen Arbeits- und Sozialverwaltungen bezuschusst. Damit beläuft sich das durchschnittliche Fördervolumen pro Fall auf knapp 9.600 €.

Lässt man zur Ermittlung der Größenordnung der gesamten öffentlichen Förderung außer acht, dass die Höhe der Lohnkostenzuschüsse bzw. Einkommensbeihilfen nicht für alle Förderfälle bekannt ist, so bleibt festzuhalten, dass diese pro Beschäftigungsverhältnis bei etwa 17.500 € lag.

6 Fazit

Während der Laufzeit der NRW-Modellprojekte haben sich die Akzente der Arbeitsmarktpolitik deutlich verschoben. Angestoßen durch die Vorschläge der Hartz-Kommission sind 2003 tief greifende Reformen der Arbeitsmarktpolitik beschlossen worden, deren Umsetzung noch keineswegs abgeschlossen ist. Auch der Stellenwert der Frage, wie zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte erschlossen werden können und welche Bedeutung hierbei Kombilöhnen beizumessen ist, unterlag seit 1999 starken Schwankungen.

Die NRW-Modellprojekte hatten es innerhalb der auf Bundes- und Landesebene eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformprozesse schwer, in der Öffentlichkeit beachtet zu werden. Anders als bei den meisten anderen Modellprojekten und -programmen, die in einzelnen Regionen oder – wie im Fall des Mainzer Modells – zeitweilig auch bundesweit umgesetzt wurden, um die Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte bzw. im Niedriglohnbereich zu verbessern, wurden in ihrem Rahmen unterschiedliche Förderinstrumente und -konzeptionen umgesetzt. Es hat sich gezeigt, dass in den meisten Fällen nicht neue Instrumente modellhaft erprobt sondern das bereits vorhandene Instrumentarium der Arbeits- und Sozialverwaltung eingesetzt wurde. Dies erschwerte Vergleiche mit anderen Ansätzen.

Allerdings ist es auch dem „prominenteren“ Mainzer Modell (vgl. u.a. Holleder et al. 2004) sowie dem baden-württembergischen „Einstiegsgeld“ (vgl. Dann et al. 2002) nicht viel anders ergangen. Da die erhofften großen Fallzahlen nicht erreicht wurden bzw. die Effekte begrenzt blieben, wurde den Erfahrungen eher wenig Beachtung geschenkt. Das Mainzer Modell wurde sogar vorzeitig eingestellt, nachdem die Bundespolitik mit dem Beschluss, Mini- und Midijobs ab April 2003 einzuführen, eine andere Richtung zur Förderung von Niedriglohnbeschäftigung eingeschlagen hatte.

In den aktuellen Reformen der Arbeitsmarktpolitik haben Kombilöhne bzw. gezielte Integrationshilfen für gering Qualifizierte bislang nur einen geringen Stellenwert. Zur angestrebten Aktivierung von Arbeitslosen wird vor allem auf eine Absenkung des Niveaus der Transferleistungen für Langzeitarbeitslose (durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe) und erhöhte Anforderungen an die berufliche und regionale Mobilität einerseits sowie eine effizientere Arbeitsvermittlung durch Fallmanagement, individuelle Beratung und Betreuung im Rahmen der noch zu gründenden Job Center andererseits gesetzt (vgl. Hartz-Kommission 2002). Nur für Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II ist ein so genanntes „Einstiegsgeld“ vorgesehen, das als Ermessensleistung ausgestaltet ist. Es kann für eine Dauer von bis zu zwei Jahren gewährt werden, falls dies „zur Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt“ erforderlich erscheint. Darüber hinaus sind die Anrechnungsregeln von Erwerbseinkommen auf das Arbeitslosengeld verändert worden. Diese werden aktuell heftig kritisiert, weil die eigentliche Zielsetzung, die Anreize für Arbeitslose, auch eine gering bezahlte Tätigkeit anzunehmen,

zu verstärken, nicht umgesetzt wird. Vielmehr sind die Anrechnungsregeln teilweise deutlich verschlechtert worden. Möglicherweise wird dies künftig noch verändert.

Nach unserer Einschätzung verdienen die Erfahrungen und Ergebnisse der Modellprojekte und -programme zur Erprobung von Kombilöhnen und anderen Zuschüssen gleichwohl Beachtung, weil sie exemplarisch aufzeigen, wo Chancen und Grenzen der Beschäftigungsförderung für gering Qualifizierte liegen. Vergleicht man die NRW-Erfahrungen und Ergebnisse mit den anderen Ansätzen, zeigen sich einige interessante Unterschiede.

Offenbar ist es den NRW-Modellprojekten deutlich besser gelungen als in den anderen Projekten und Programmen, die Zielgruppe der gering Qualifizierten tatsächlich zu erreichen. Wird hingegen der Zugang zur Förderung allein an der Lohnhöhe oder der Höhe des Haushaltseinkommens festgemacht, profitieren nach den vorliegenden Erfahrungen in stärkerem Maße auch formal Qualifizierte und insbesondere Kurzarbeitslose. So lagen z.B. beim Mainzer Modell die Anteile der zuvor Langzeitarbeitslosen und formal gering Qualifizierten erheblich niedriger als in den NRW-Modellprojekten. Dies spricht dafür, dass besonders Benachteiligte eher erreicht werden, wenn es entsprechende Vorgaben zu den Zielgruppen gibt.

Allerdings scheint der Preis hierfür zu sein, dass die Förderung pro Arbeitsplatz bei einer Konzentration auf benachteiligte Gruppen deutlich höher bemessen sein muss als bei Maßnahmen, die sich eher an arbeitsmarktnähere Personen richten. Zudem wird in den meisten Fällen zusätzliches Anleitungspersonal benötigt, das weitere Kosten verursacht, und der Aufwand für flankierende Maßnahmen ist deutlich höher.

Eine Hoffnung bei der Bewilligung insbesondere derjenigen Projekte in NRW, die in ihrem eigenen Arbeitsbereich zusätzliche Arbeitsplätze für gering Qualifizierte geschaffen haben, bestand darin, dass sich die neuen Bereiche oder Gesellschaften nach einer Phase der öffentlichen Förderung soweit am Markt etablieren, dass sie anschließend kostendeckend arbeiten können. Wie wir in 5.5 bereits ausführlicher dargestellt haben, ist dies nicht gelungen. Allerdings haben es einige Modellprojekte immerhin geschafft, ihre Arbeit nach Auslaufen der öffentlichen Förderung fortzuführen. Die Marktfähigkeit wird dabei nicht allein durch die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten beeinflusst, sondern z.B. auch durch die Art der Produkte und Dienstleistungen, die Zahlungsbereitschaft der Kundinnen und Kunden, die Konkurrenz in dem jeweiligen Segment, weitere Rahmenbedingungen etc.. Dies haben wir am Beispiel derjenigen Projekte, die haushaltsbezogene Dienstleistungen erbringen, bereits verdeutlicht. In anderen Feldern wie z.B. Catering oder Second-Hand-Shop ist die Konkurrenz sehr groß, und es hängt letztlich neben der Attraktivität der Angebote vor allem von den jeweiligen regionalen Bedingungen ab, ob es den Modellprojekten gelingen kann, dauerhaft am Markt zu bestehen. Ohne öffentliche Förderung ist eine Fortführung von Beschäftigungsverhältnissen mit Personen, die dauerhaft weniger leistungsfähig sind und/oder eine besonders intensive Anleitung benötigen, zweifellos sehr schwierig.

Einige Projekte haben darauf gesetzt, Marktnischen zu erschließen wie z.B. die Bewirtschaftung von Schulkantinen, die von der privatwirtschaftlichen Konkurrenz aufgegeben worden waren oder ihnen grundsätzlich nicht rentabel erscheint. Mit der vorgesehenen Ausweitung von Ganztagschulen eröffnen sich hier zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten, von denen auch gering Qualifizierte profitieren könnten. Nach den bisherigen Erfahrungen wird dies in größerem Maße aber nur gelingen, wenn hierfür auch öffentliche Zuschüsse bereitgestellt werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass ein Königsweg zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten noch nicht gefunden ist und überdies mehr als fraglich erscheint, ob es einen solchen überhaupt geben kann (vgl. ausführlicher Weinkopf 2002b). Dies gilt insbesondere, so lange es nicht gelingt, die Beschäftigung in Deutschland insgesamt auszuweiten, und die Zahl der Arbeitslosen auf einem hohen Niveau verharrt. Jüngere, marktnähere Personen ohne weitere Vermittlungshemmnisse können noch am ehesten – ggf. mit Lohnkostenzuschüssen oder Einkommensbeihilfen – von den Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt profitieren und einen Wiedereinstieg in Beschäftigung finden. Die Chancen von Älteren und Personen mit sehr langer Arbeitslosigkeit sowie ggf. weiteren Problemen sind jedoch sehr gering und lassen sich – zumindest in größerem Umfang – offenbar auch mit den derzeit erprobten Förderinstrumenten kaum nachhaltig verbessern.

Es ist zudem nicht auszuschließen, dass sich die Beschäftigungschancen von formal gering qualifizierten Arbeitslosen künftig weiter verschlechtern werden. Denn nach den jüngsten Arbeitsmarktreformen gilt künftig jede Arbeit als zumutbar, was zu einem verstärkten Druck auch auf qualifiziertere Arbeitslose führen dürfte, Arbeitsplätze anzunehmen, die nicht ihrem Qualifikationsniveau entsprechen. Dies könnte zu einer weiteren Verdrängung gering Qualifizierter führen.

Literaturverzeichnis

- Bender, S. / Kaltenborn, B. / Rudolph, H. / Walwei, U.** (1999): Förderung eines Niedriglohnssektors. Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht. IAB-Werkstattbericht Nr. 6 vom 14. Juni 1999. Nürnberg.
- Bender, S. / Rudolph, H.** (1999): Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Simulation des Zuschußbedarfs auf der Basis des Jahreszeiträummaterials der Beschäftigtenstatistik von 1997. IAB-Werkstattbericht Nr. 8 vom 11. Juni 1999. Nürnberg.
- Bittner, S. / Holleder, A. / Kaltenborn, B. / Rudolph, H. / Vanselow, A. / Weinkopf, C.** (2001): Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST. Forschungsverbund „Evaluierung CAST“. 1. Zwischenbericht von September 2001. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Forschungsbericht Nr. 290. Berlin.
- Bittner, S. / Weinkopf, C.** (2002): Dienstleistungspools NRW. Haushaltshilfe als professionelle Dienstleistung – Erfahrungen und Perspektiven. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Buslei, H. / Steiner, V.** (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. Schriftenreihe des ZEW. Band 42. Baden-Baden: Nomos.
- Czommer, L.** (2003): Einsatz individueller Eingliederungshilfen nach § 18 Abs. 5 BSHG in der Stadt Köln: Erfahrungen eines Modellprojektes aus dem Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW. Düsseldorf: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes. Notiert in NRW.
- Czommer, L. / Golding, R. / Weinkopf, C.** (2001): Innovative Ansätze zur Integration gering qualifizierter Arbeitsloser. Modellprojekte im Rahmen des Bündnisses für Arbeit – Erste Zwischenbilanz. In: GIB-Info 2: 32-36.
- Czommer, L. / Weinkopf, C.** (2001): Erster Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung der Modellprojekte zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten im Rahmen des Bündnis für Arbeit NRW. Kurzfassung. Gelsenkirchen.
- Czommer, L. / Weinkopf, C.** (2002): Modellprojekte zur Erprobung des § 18 Absatz 5 BSHG in Nordrhein-Westfalen. In: Dann, S. / Kirchmann, A. / Spermann, A. / Volkert, J. (Hrsg): Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe? Baden-Baden: Nomos: 87-105.
- Czommer, L. / Weinkopf, C.** (2003): Dritter Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung der Modellprojekte zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten im Rahmen des Bündnis für Arbeit NRW. Gelsenkirchen.
- Dann, S. / Kirchmann, A. / Spermann, A. / Volkert, J.** (2002): Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Schlussbericht. Hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart.
- DiAS gGmbH** (2003): Sachbericht 2003. Vervielfältigtes Manuskript. Bielefeld.
- Gerster, F. / Deubel, I.** (1999): Arbeit muß sich lohnen! – Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. In: Wirtschaftsdienst 1: 39-43.

- Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH** (2003): Soziale Wirtschaftsbetriebe im Spannungsverhältnis zwischen Marktfähigkeit und Zielgruppenintegration. Bottrop.
- Golding, R.** (2000): Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Sozialhilfebeziehende im Rahmen des § 18 Abs. 5 BSHG. Zusammenfassende Ergebnisse der G.I.B.-Recherche vom Dezember 1999. Unveröffentlichtes Manuskript. Bottrop.
- Hartz-Kommission** (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Berlin.
- Holleder, A. / Kaltenborn, B. / Rudolph, H. / Vanselow, A. / Weinkopf, C. / Wiedemann, E.** (2002): Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells. Forschungsverbund „Evaluierung CAST“. 2. Zwischenbericht von Oktober 2002. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Dokumentation Nr. 516. Berlin.
- Holleder, A. / Kaltenborn, B. / Rudolph, H. / Vanselow, A. / Weinkopf, C. / Wiedemann, E.** (2004): Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz. Forschungsverbund „Evaluierung Mainzer Modell“. 3. Zwischenbericht. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Dokumentation Nr. 528. Berlin.
- IN VIA e. V.** (2002): Qualifizierung im Rahmen des Modellprojektes. Vervielfältigtes Manuskript. Paderborn.
- IN VIA e. V.** (2004): Abschlussbericht. Vervielfältigtes Manuskript. Paderborn.
- ISA CONSULT GmbH** (2000): Dienstleistungsstelle Bochum ein Projekt im Rahmen des Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW. Erster Zwischenbericht. Bochum.
- ISA CONSULT GmbH** (2002): Dienstleistungsstelle Bochum ein Projekt im Rahmen des Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW. Vierter Zwischenbericht. Bochum.
- Kaltenborn, B.** (2001): Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht. IAB-Werkstattbericht Nr. 14 vom 5. Dezember 2001. Nürnberg.
- KOSTbar GmbH** (2003): Verwendungsnachweis 2002. Vervielfältigtes Manuskript. Aachen.
- Matzdorf, R.** (2000): Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Beschäftigungsmöglichkeiten für besondere Personengruppen“ innerhalb des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW. Interner Bericht des Arbeitsministeriums NRW. Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen** (2001): Modifizierung der Zielkriterien der im Rahmen des Bündnis für Arbeit NRW angelaufenen Modellprojekte zur „Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten“. Vervielfältigtes Manuskript. Düsseldorf.
- Scharpf, F. W.** (1997): Wege zu mehr Beschäftigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 4: 203-216.

- Schmitz, J. J.** (2000): Rahmenkonzeption fairDienst gGmbH der Kaiserswerther Diakonie. VI. Entwurf vom 27.03.2000. Düsseldorf.
- Sozialgesetzbuch (SGB). Drittes Buch (III)** (2002): Vom 24. März 2002 (BGB1. IS. 1130). Download-Version des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Berlin.
- Schreiner, O.** (1998): Gestaffelte Sozialabgaben – Ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument. Vervielfältigtes Manuskript. Bonn.
- Schwendy, A. / Genz, H.** (1999): Arbeitsamt und Sozialamt als Partner. Erfahrungen des Kölner Sozialamtes mit einem „Bündnis für Beschäftigung“. In: Stadt Köln (Hrsg.): Zukunft der Sozialhilfe. Gemeinsam für junge Arbeitslose. Konzepte, Materialien, Praxisberichte. Köln: 18-28.
- Wagner, G. / Schupp, J. / Zwiener, R. / Scholz, J.** (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer. In: DIW-Wochenbericht 27: 499-509.
- Weinkopf, C.** (2002a): Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten. Kombilöhne als Dreh- und Angelpunkt? Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Weinkopf, C.** (2002b): Subventionierte Niedriglohnjobs – (k)ein Königsweg zu mehr Beschäftigung. In: Bosch, G. / Hennicke, P. / Hilbert, J. / Kristof, K. / Scherhorn, G. (Hg.): Die Zukunft von Dienstleistungen. Ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität. Frankfurt/New York: Campus: 305-327.
- Weinkopf, C.** (2003): Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1: 133-147.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung** (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg. Bonn: Dietz.