

Modellprojekte im Rahmen des Bündnisses für Arbeit – Erste Zwischenbilanz in Nordrhein-Westfalen

Innovative Ansätze zur Integration gering qualifizierter Arbeitsloser

II. Ausgangslage

Mit den in der Arbeitsgruppe „Beschäftigungsmöglichkeiten für besondere Personengruppen“ innerhalb des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vereinbarten Modellprojekten sollen neue Wege zur nachhaltigen Integration Geringqualifizierter erprobt werden. Hierbei verständigte sich die Arbeitsgruppe zunächst auf folgende Kriterien:

Zielsetzung: Einmündung und Verbleib der Zielgruppe im Beschäftigungssystem; • Zielgruppe: Arbeitslose bzw. Sozialhilfebeziehende ohne abgeschlossene Berufsausbildung, darunter mindestens 40 % Langzeitarbeitslose;

- Beschäftigungsfelder vorrangig im Dienstleistungsbereich;
- 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).

Letztlich wurde die Umsetzung von zwölf Modellprojekten beschlossen, die zwischen Herbst 1999 und Sommer 2000 ihre Arbeit aufgenommen haben. Die Projekte sind teils bei Betrieben, teils bei Trägern und in zwei Fällen bei Kommunen angesiedelt und erproben unterschiedliche Förderinstrumente. Insgesamt sollen während der bis zu vierjährigen Projektlaufzeiten für ca. 400 gering qualifizierte Arbeitslose dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Die Finanzierung erfolgt durch die jeweilige Arbeits- bzw. Sozialverwaltung (Lohnkostenzuschüsse bzw. Einkommensbeihilfen sowie Qualifizierungskosten) und über das Arbeitsministerium NRW (Overhead, Sachkosten sowie die Kosten der wissenschaftlichen Begleitung). Mit der wissenschaftlichen Begleitung der Modellprojekte ist das Institut für Arbeit und Technik in Gelsenkirchen beauftragt worden. Der Beitrag geht kurz auf die bisherigen Erfahrungen und Ergebnisse der Modellprojekte ein. Stichtag aller Angaben ist der 30. November 2000.

III. Stand der Umsetzung

Bis Ende November 2000 sind von den Modellprojekten insgesamt 134 Beschäftigungsverhältnisse geschaffen bzw. besetzt worden (Neueinstellungen). Hinzu kommen fünf weitere Arbeitsplätze, die von Projekten zusätzlich frei finanziert eingerichtet worden sind. Darüber hinaus konnten fünf Jugendliche in Ausbildung bzw. in betriebliche Beschäftigung vermittelt werden.

In 19 Fällen sind bislang Kündigungen vorgenommen worden, wobei diese in zehn Fällen auf Wunsch der Beschäftigten bzw. in einem Fall im gegenseitigen Einvernehmen erfolgten. Demnach bestanden zum Stichtag 30. November 2000 insgesamt 115 Beschäftigungsverhältnisse. Bei der Bewertung des derzeitigen Umsetzungsstandes der Projekte ist zu berücksichtigen, dass einige erst im Laufe des



Jahres 2000 ihre Arbeit aufgenommen haben und sich die Etablierung in den meisten Fällen schwieriger gestaltet hat als ursprünglich angenommen.

Die Modellprojekte lassen sich konzeptionell drei Grundtypen zuordnen:

Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in bestehenden Privatunternehmen;

Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Gründung neuer (meist gemeinnütziger) Unternehmen durch Wohlfahrtsverbände und andere Träger im Dienstleistungssektor;

Vermittlung von gering qualifizierten Arbeitslosen an privatwirtschaftliche Unternehmen. Ein Vergleich der Modellprojekte nach diesen konzeptionellen Grundtypen zeigt, dass 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, bislang am schnellsten gelungen ist, die angestrebten Beschäftigtenzahlen zu erreichen. Dies erklärt sich einerseits 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. Andererseits konnten diese Projekte überwiegend auf bereits vorhandene Arbeitsfelder aufbauen bzw. diese weiter entwickeln.

Die Modellprojekte des ersten Grundtyps sind direkt in Unternehmen angesiedelt, die un- und angelernte Arbeitskräfte suchen, diese aber aufgrund der teilweise unattraktiven Rahmenbedingungen (Teilzeitarbeit bzw. Teildienste morgens und abends, geringer Tariflohn) nicht in ausreichendem Maße finden.

Hier konnten die im Rahmen der Modellprojekte angestrebten Beschäftigtenzahlen teilweise noch nicht realisiert werden.

Beim dritten Projekttyp steht die Akquisition von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte bei Arbeitgebern im Mittelpunkt. Insbesondere diejenigen Projekte, die auf eine Vermittlung einer größeren Zahl von gering qualifizierten Arbeitslosen in privatwirtschaftliche Unternehmen setzen, haben bis zum Stichtag erst wenige Personen tatsächlich vermitteln können. Dies ist teilweise der Tatsache geschuldet, dass die Projekte erst im Laufe des Jahres 2000 angelaufen sind. Gleichzeitig scheint aber sowohl die Rekrutierung von geeigneten Arbeitslosen bzw. Sozialhilfebeziehenden als auch die Akquisition von offenen Stellen für diese Klientel und insbesondere das erfolgreiche Zusammenbringen von Angebot und Nachfrage relativ schwierig zu sein. Inwieweit hierfür auch die relativ geringen Zuschüsse bzw. Einkommensbeihilfen maßgeblich sind, ist im weiteren Verlauf der Projekte noch genauer zu analysieren. Erste Erfahrungen deuten darauf hin, dass die Unternehmen das Angebot, einen Zuschuss in Höhe der Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsbeiträgen zu erhalten, im Vergleich zu anderen Lohnkostenzuschüssen für eher unattraktiv halten.

IV. Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Integration von gering qualifizierten Arbeitslosen - Sieben Thesen

Aus den bisherigen Erfahrungen mit den im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vereinbarten Modellprojekten sowie mit weiteren in NRW umgesetzten Projekten zur gezielten Integration gering qualifizierter Personengruppen lassen sich zum heutigen Zeitpunkt u. E. folgende Erkenntnisse ableiten:

- 1) Mit der Definition einer Gruppe von Personen als „gering qualifiziert“ und (deswegen) arbeitslos läuft man Gefahr, einen monokausalen Zusammenhang zwischen dem Grad der beruflichen Qualifikation und den Zugangswegen zu den Arbeitsmärkten zu befördern, der so einseitig nicht gegeben ist. Ebenso wie die Zielgruppe der „Langzeitarbeitslosen“ oder der „Jugendlichen“ bil-

det die Gruppe der „Geringqualifizierten“ keinen monolithischen Block. Zu den vermittlungs- und einstellungshemmenden Rahmenbedingungen zählen neben dem zusätzlichen am Arbeitsmarkt benachteiligten Faktor „fehlende Qualifikation“ eine Vielzahl anderer Faktoren. Das Beispiel „Green Card“ man dies belegen: Trotz eines Heeres mehr oder weniger hochqualifizierter arbeitslos gemeldeter Personen klagen immer mehr Unternehmen darüber, Schwierigkeiten bei der Suche nach qualifiziertem Fachpersonal zu haben. Der Faktor Qualifikation ist häufig nur ein Element in einem multikausalen Zusammenhang, der über das Zustandekommen eines Arbeitsverhältnisses entscheidet.

- 2) Untersuchungen der katholischen Universität Nijmegen haben ergeben, dass für die Eintrittschancen von niedrig qualifizierten Personen in den Arbeitsmarkt in erster Linie sozialnormative und sozial-kommunikative Kompetenzen entscheidend sind, während fachliche Kompetenzen eher über den Verbleib im Arbeitsmarkt oder am Arbeitsplatz entscheiden. Es spricht einiges dafür, dass die Ausgangslage in der Bundesrepublik Deutschland für die Integration gering qualifizierter Personen in den Arbeitsmarkt und ihr Verbleib im Arbeitsmarkt nicht gänzlich anders ist.
- 3) Daraus folgt, dass die bisherige Form der „Zielgruppenorientierung“ perspektivisch stärker durch eine individuelle „Fallorientierung“ ergänzt werden sollte, bei denen sowohl die Anforderungen der Betriebe als auch die persönlichen Voraussetzungen der Arbeitslosen adäquat berücksichtigt werden.
- 4) Dies erfordert insbesondere für arbeitsmarktpolitisch benachteiligte Zielgruppen und Personen eine weitere Ausdifferenzierung von Diagnose- und Beratungsansätzen sowie einfallbezogene Berufswegeplanungen, wobei insbesondere auch an den Stärken der Arbeitssuchenden anzuknüpfen ist. Dazu liegen erprobte Instrumente wie z. B. „Assessment-Verfahren“, „passgenaue Vermittlung“ oder „Maatwerk“ vor.
- 5) Im Gegenzug müssen jedoch auch entsprechende (konkrete) Arbeits- und/oder Qualifizierungsmöglichkeiten vorgehalten werden, um Motivationseinbrüche bei den Arbeitssuchenden zu verhindern. Dazu kann kommunale/regionale Beschäftigungsförderung im Bereich der gering qualifizierten Arbeitslosen einen impulsgebenden und steuernden Beitrag leisten. Idealtypischerweise wäre zu prüfen, inwieweit arbeitslosen Personen bereits bei der Antragstellung auf Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. bei der Arbeitslosmeldung ein Arbeitsund/ oder Qualifizierungsangebot unterbreitet bzw. unmittelbar der Einstieg in eine individuelle Berufswegeplanung gewährleistet werden kann. Dieser Ansatz wird für junge Sozialhilfebeziehende in der Stadt Köln bereits praktiziert.
- 6) Nach erfolgreicher Arbeitsmarktintegration gering qualifizierter Arbeitsloser erhöht der Faktor „Qualifikation“ (vgl. These 2) die Verbleibschancen am Arbeitsplatz bzw. im Arbeitsmarkt. Dies spricht für eine Weiterentwicklung und Verbreiterung von Ansätzen wie der „berufsbegleitenden bzw. betriebsspezifischen (Nach-)Qualifizierung“ und des Modellprojektes „Arbeiten und Qualifizieren im Betrieb“. Voraussetzung dafür ist, dass
 - die kooperierenden Betriebe während der Integrationsphase von verwaltungstechnischem und bürokratischem Aufwand entlastet werden,
 - in Abstimmung mit der Arbeitsverwaltung, den Kammern und den Betrieben arbeitsmarkt- und betriebsnahe Qualifizierungsmodule so einbezogen werden, dass es nicht zu Störungen im betrieblichen Ablauf kommt,
 - diese modularen Qualifizierungsangebote mit Laufzeiten von einigen Tagen bis zu vier oder sechs Wochen stärker an den Möglichkeiten der TeilnehmerInnen orientiert sind und „klassische“ Bildungsangebote über mehrere Monate eher die Ausnahme darstellen.
- 7) Die nachhaltige Integration gering qualifizierter Arbeitsloser wird perspektivisch zumindest in einigen Regionen immer weniger allein von der Arbeits- und Sozialverwaltung bzw. von Trägern und Betrieben zu bewerkstelligen sein, da der einzelfallbezogene und passgenaue Vermittlungsprozess mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Für die arbeitsmarktpolitischen Träger und Akteure (sowohl im gemeinnützigen als auch im wirtschaftsnahen Bereich) in Nordrhein-

Westfalen bedeutet dies, dass sie zukünftig neben ihrer Rolle als Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger noch stärker als bisher mit ihren Fachkräften als „Makler“ zwischen

- der Arbeits- und Sozialverwaltung,
- den Arbeitslosen
- und den Betrieben

mit dem Ziel agieren, alle notwendigen Maßnahmen zum passgenauen Transfer gering qualifizierter Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt zu koordinieren und im Rahmen einer konzeptionellen Kooperation vor Ort entsprechende Dienstleistungspakete zu entwickeln und umzusetzen. Sicherlich ist die Integration gering qualifizierter Arbeitsloser nach wie vor eine große Herausforderung. Andererseits weist die wirtschaftliche Entwicklung darauf hin, dass die Lage nicht „hoffnungslos“ ist. Darüber hinaus hat es noch nie ein so ausdifferenziertes Bündel an arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentarien gegeben wie heute. Grundsätzlich lassen sich alle zur erfolgreichen Integration gering qualifizierter Personen notwendigen Maßnahmen aus den verschiedenen Bundes-, Landes- und ESF-kofinanzierten Programmen fördern.

Allein die Höhe oder Dauer von Zuschüssen entscheidet schon lange nicht mehr über die nachhaltige Integration von gering qualifizierten Personen. Vielmehr bekommt perspektivisch die Vernetzung und die konzeptionelle Kooperation der arbeitsmarktpolitischen Akteure vor Ort eine immer größere Bedeutung. Wo diese Kooperation einhergeht mit dem flexiblen und einzelfallbezogenen Einsatz der bewährten methodischen und (der noch weiter zu vereinfachenden) fördertechnischen Instrumente, sind die Chancen zur Integration gering qualifizierter Sozialhilfebeziehender und Arbeitsloser so günstig wie schon lange nicht mehr.

Nach: GIBinfo 2/2001, Auszug aus dem Beitrag von Lars Czommer, Dr. Claudia Weinkopf, Roland Golding.

